

**7301. Kartellinitiative. Bericht des Bundesrates**  
**Initiative des cartels.**  
**Rapport du Conseil fédéral**

Botschaft und Beschlussentwurf vom 8. Februar 1957  
 (BB I, 347)

Message et projet d'arrêté du 8 février 1957  
 (FF I, 356)

Beschluss des Ständerates vom 19. März 1957  
 Décision du Conseil des Etats du 19 mars 1957

**Antrag der Kommission**

*Mehrheit*

Eintreten.

*Minderheit*

(Bösch)

Gutheissung der Initiative, eventuell Rückweisung der Vorlage an den Bundesrat mit dem Auftrag, einen Gegenvorschlag vorzulegen.

**Proposition de la commission**

*Majorité*

Passer à la discussion des articles.

*Minorité*

(Bösch)

Admettre l'initiative, le cas échéant, renvoyer le projet au Conseil fédéral en le priant de présenter un contreprojet.

**Motion des Ständerates**

Angesichts der starken Kartellierung der schweizerischen Wirtschaft ist eine gesetzliche Regelung nach dem Grundsatz der Missbrauchbekämpfung wünschbar.

Der Bundesrat wird eingeladen, den eidgenössischen Räten auf Grund der Wirtschaftsartikel der Bundesverfassung den Entwurf eines besonderen Gesetzes gegen volkswirtschaftlich oder sozial schädliche Auswirkungen von Kartellen und ähnlichen Organisationen vorzulegen.

**Antrag der Kommission**

Zustimmung.

**Motion du Conseil des Etats**

Etant donné la grande place qu'occupent les cartels dans l'économie suisse, une réglementation légale selon le principe de la lutte contre les abus serait désirable.

Le Conseil fédéral est invité à soumettre aux conseils législatifs, en se fondant sur les articles constitutionnels d'ordre économique, un projet de la loi spéciale contre les effets nuisibles, du point de vue économique et social, des cartels ou d'organismes semblables.

**Proposition de la commission**

Adhésion.

*Berichterstattung – Rapports généraux*

**Oprecht**, Berichterstatter der Mehrheit: Der Ständerat hiess in der vergangenen Frühjahrsession bei der Beratung der sogenannten Kartellinitiative den Antrag des Bundesrates und seiner Kommission gut. Er beschloss einstimmig, das Volksbegehren mit dem Antrag auf Verwerfung Volk und Ständen unterbreiten zu lassen. Gleichzeitig stimmte der Ständerat, ebenfalls einstimmig, der Motion seiner Kommission zu, womit der Bundesrat eingeladen wird, den eidgenössischen Räten den Entwurf eines besonderen Gesetzes gegen volkswirtschaftlich oder sozial schädliche Auswirkungen von Kartellen und ähnlichen Organisationen vorzulegen. Von einem Gegenvorschlag zur Kartellinitiative war in den Beratungen des Ständerates nicht die Rede. Der Chef des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartementes, Herr Bundesrat Hohenstein, hat zur Motion des Ständerates erklärt, dass diese an und für sich nicht notwendig sei, da der Bundesrat die Absicht hätte, solch einen Gesetzesentwurf den eidgenössischen Räten zu unterbreiten.

Die nationalrätliche Kommission, für die ich Ihnen Bericht zu erstatten habe, nahm in einer gründlichen Aussprache zu all den Problemen Stellung, die die Kartellinitiative und damit die Kartellpolitik in der schweizerischen Volkswirtschaft besonders in den letzten Jahren aktualisiert haben. Die nationalrätliche Kommission konnte sich dabei auf die öffentliche Diskussion stützen, die im Zusammenhang mit den ständerätlichen Beratungen der Kartellinitiative geführt wurde. Ich lege Wert darauf, Ihnen dazu einige solche Stimmen zu zitieren, und zwar deshalb, weil Befürchtungen bestehen, dass der Gesetzesentwurf, den der Bundesrat den eidgenössischen Räten unterbreiten will, bis zu seiner Geburt ungefähr ebenso lange auf sich warten lassen wird wie die Arbeit der Eidgenössischen Preisbildungskommission zur Kartellfrage. So schreibt die „Wirtschaft“ in ihrer Aprilnummer unter anderem: „In der Schweiz ist ein Kartellgesetz dringend notwendig geworden. Das Bundesgericht hat wiederholt Boykotte als gesetzwidrig erklären müssen. Dies genügt allerdings nicht, weil längst nicht alle illegalen Machenschaften im Wirtschaftsleben vor den Richter kommen und weil keine öffentliche Stelle über die Erhaltung und die Einhaltung eines fairen Wettbewerbes wacht.“ Die öffentliche Diskussion um die Käseunion, das Uhrenstatut, die Ölpreispolitik und so weiter haben die allgemein gültigen Feststellungen der „Wirtschaft“ konkretisiert. Ich zitiere dazu beispielsweise die „Neue Zürcher Zeitung“ vom 17. Mai, die in einem Artikel von Dr. Carlo Mötteli „Der Staat und die Kartelle, ein Beispiel fragwürdiger Zusammenarbeit“ darauf hinweist, wie die Generaldirektion der Bundesbahnen die Kartellpolitik indirekt fördert. Ich zitiere aus der Antwort der Generaldirektion der Bundesbahnen an die Arbeitsgemeinschaft der freien Schokoladefabrikanten: „Die grossen Kioskunternehmen stünden mit der Convention chocolatière suisse in einem Vertragsverhältnis, das sie verpflichtete, lediglich von den Firmen dieses Kartells zu kaufen. Falls die der Arbeitsgemeinschaft angeschlossenen Fabriken eine grundsätzliche Änderung ihrer Fabrikations- und Ver-

kaufspolitik beabsichtigten, und zwar offensichtlich im Sinne der Preisgabe ihrer Haus- bzw. Eigenmarken, der eine den Verkauf durch Kioskunternehmen ausschliessende Kalkulation zugrundeliege, wäre eine Belieferung am ehesten durch den Anschluss an das Schokoladenkartell zu erreichen.“ Dies ist die Empfehlung der Generaldirektion der Bundesbahnen. Dr. Mötteli stellt dazu mit Recht fest, dass damit der Staat bewusst eine kartellfördernde Wirtschaftspolitik betreibt, was bedeute, dass damit wenig Aussicht auf eine erfolgreiche Marktordnungspolitik bestehe. Auch die „Schweizerische Handelszeitung“, der man bestimmt nicht Kartellfeindlichkeit vorwerfen kann, macht in einer ihrer letzten Nummern, in der vom 16. Mai, darauf aufmerksam, dass es gute und böse Kartellpolitik gebe. Als Beispiel einer solch bösen Politik führt sie aus den letzten Monaten an diejenige der Heizölimporteure und Heizölhändler. Ich zitiere aus der „Handels-Zeitung“: „Es muss mit Deutlichkeit gesagt werden, dass die Art der Preispolitik, wie sie die Heizölimporteure und -händler betreiben, sehr abstossend ist und nicht dazu beiträgt, die so wichtige Lagerhaltung beim Privaten zu fördern.“... „Der Heizölkonsument hat den unangenehmen Eindruck, sich einer ziemlich geschlossenen verbandlichen Ordnung gegenüber zu sehen, von der er nicht viel Gutes zu erwarten hat.“... „Die kritisierte Art der verbandlichen Preispolitik der Heizölimporteure hinterlässt unter zwei verschiedenen Gesichtspunkten unangenehme Rückwirkungen. Erstens bilden sie für jene Kreise, die grundsätzlich derartigen verbandlichen Regelungen gegenüber ablehnend eingestellt sind und deren Verbot anstreben, ein willkommenes Beispiel zur Erhärtung ihrer Auffassung, indem die gesamtwirtschaftlichen Nachteile des Verhaltens nicht schwer nachzuweisen sind, und zweitens widerspricht die mangelnde Preisklarheit, die doch offenbar der Preishochhaltung dient, den gegenwärtig im Vordergrund stehenden Bestrebungen zur Niedrighaltung der Lebenshaltungskosten.“

Das Beispiel beweist, wie gefährlich solche „bösen“ Kartelle sind. In der Diskussion, die unsere Kommission in Neuenburg am 9. April durchgeführt hat, ergab sich in der Stellungnahme nicht dieselbe Einmütigkeit und Geschlossenheit zur Kartellinitiative wie in der ständerätlichen Kommission und im Ständerat selbst. Die Stimmen der Kritik an der gegenwärtigen Kartellpolitik der schweizerischen Wirtschaft kamen viel entschiedener und schärfer zum Ausdruck. Es wurde deswegen auch seitens des Kollegen Bösch der Antrag gestellt, der Initiative zuzustimmen, eventuell einen Gegenvorschlag ausarbeiten zu lassen. Der Motion des Ständerates wurde im selben Verhältnis wie zur Kartellinitiative zugestimmt. Vorbehalten blieb dabei in der Kommission die Frage, ob nicht innert einer bestimmten Frist die Gesetzesvorlage vom Bundesrat den eidgenössischen Räten unterbreitet werden müsse. Leider lag im Zeitpunkt der Beratungen unserer Kommission der inzwischen erschienene Bericht der Preisbildungskommission des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartementes „Kartell und Wettbewerb in der Schweiz“ noch nicht vor. Dieser Bericht ist uns am Tag vor Aufahrt zugegangen. Ich weiss nicht, wieviele Kollegen Gelegenheit hatten, den umfangreichen Bericht

noch zu studieren. Sie hätten damit Gelegenheit gehabt, ihn allfällig in der Diskussion zu verwerten. Dieser Bericht erscheint mir als einer der bedeutungsvollsten und wichtigsten Publikationen, die bisher von der Eidgenössischen Preisbildungskommission veröffentlicht wurden. Das wird sich in der Auseinandersetzung der Kartellinitiative zeigen, wenn der Bericht ebenfalls zur Diskussion steht. Was im Bericht für den Augenblick und für die Zeit der Volksabstimmung über die Kartellinitiative von besonderer Bedeutung ist, das ist die Stellungnahme der Preisbildungskommission zur Frage einer allfälligen gesetzlichen Regelung des wirtschaftlichen Wettbewerbes. Ich zitiere einiges aus den Schlussfolgerungen des Berichtes, denn ich lege Wert darauf, dass jetzt schon gesagt wird, was für die zukünftige Gesetzgebung von entscheidender Bedeutung sein wird. Es heisst da: „Wir konnten auf Grund unserer Untersuchungserfahrung und der verfügbaren Unterlagen feststellen, dass die Schweiz weitgehend durchkartelliert ist und im Verhältnis zu ihrer Grösse eine ausserordentlich hohe Zahl an Kartellen aufweist. Nach unsern Schätzungen dürften von den 1013 im erwähnten Verbandsverzeichnis (Ausgabe 1954) aufgeführten Verbänden rund 650 oder zwei Drittel Kartelle sein. Da nicht alle Verbände erfasst sind, insbesondere auch nicht die in der Industrie zahlreichen Gentlemen's Agreements, dürfte die effektive Zahl der Kartelle wesentlich höher liegen. Die Darstellung und Erläuterung der Kartellierung in der Schweiz nach ihren hauptsächlichsten Wesenszügen sowie nach ihren Entstehungsgründen, ihrer Verbreitung und ihren Auswirkungen bildet eine unerlässliche Grundlage für die Beurteilung der seit einiger Zeit aktuellen Frage einer allfälligen gesetzlichen Wettbewerbsregelung. Ihr Studium führt zu zweifacher Erkenntnis. Jeder Bürger ist irgendwie in den Wirkungsbereich der Kartelle einbezogen, sei es direkt als Unternehmer und Arbeitnehmer oder bloss indirekt als Konsument. Die Kartellfrage geht daher alle an und ist von einem eminenten öffentlichen Interesse. Ferner stellt sich das Wettbewerbsproblem nicht bloss im Zusammenhang mit der Kartellierung. Es schliesst die nichtkartellistische Konkurrenzbeschränkung, wie sie auch von einzelnen Unternehmungen betrieben wird, mit ein.“

Ich lege, wie gesagt, grossen Wert darauf, dass diese Stellungnahme der Preisbildungskommission in ihren Schlussfolgerungen schon hier genau festgelegt wird. Es genügt nicht, dass dieser Bericht in der vom Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement eingesetzten Expertenkommission erwahrt und erdauert wird. Die stimmberechtigten Bürger müssen wissen, was im kommenden Gesetz geplant wird. Daher meine Hinweise auf die Vorschläge der Preisbildungskommission zur Gesetzesvorlage, die den eidgenössischen Räten unterbreitet werden sollten, damit das Malaise, das in bezug auf die schweizerische Kartellpolitik allgemein besteht, beseitigt werden kann. Ein solches Malaise besteht nicht nur in der Schweiz. Es gibt dafür eine Reihe von Belegen. Ich zitiere wiederum aus der „Neuen Zürcher Zeitung“ einen Artikel „Kartellgesetz und Kartellprobleme in Österreich“. Ich gebe nur einen Satz wieder, der ohne weiteres auch für unsere schweizerischen Verhältnisse gelten könnte. Es heisst da:

„Die Kartelle (in Österreich) wurden zahlen- und wirkungsmässig verniedlicht. Das Problem wurde wiederholt vorurteilsvoll so dargestellt, als ob die österreichische Wirtschaft auf Gedeih und Verderb mit dem Florieren der Kartellpraktiken verbunden wäre.“ Genau wie es bei uns ebenfalls gemacht wird!

Wie ist die Situation in Westdeutschland? Eine kleine Zeitungsnotiz aus diesen Tagen über die Verhandlungen des Rechtsausschusses im Deutschen Bundestag in Bonn beleuchtet scharf die innenpolitischen Auseinandersetzungen über das Kartellgesetz. Die Notiz lautet: „Kartellstreit im Deutschen Bundestag. Es geschah zum ersten Mal, dass die Vertreter zweier Ministerien unter Protest die Beratungen mit einem Ausschuss des Bundestages abbrachen. Es war im Rechtsausschuss des Bundestages bei der Prüfung des Kartellgesetzes. Die Mehrheit verlangte, dass einem einmal erlaubten Kartell nur durch das Urteil eines ordentlichen Gerichtes die Kartellerlaubnis wieder entzogen werden könne. Der Regierungsentwurf des Ministers Erhard will dieses Recht den Kartellbehörden zugestehen. Erhard erblickte in dem Mehrheitsbeschluss den Versuch, den Kartellen privilegierte Rechte auf Kosten der Freiheit der Verbraucher und Konsumenten zu übertragen und damit den Sinn des Gesetzentwurfes in sein Gegenteil zu verkehren.“

In der Diskussion um die westdeutsche Kartellgesetzgebung wird häufig auch auf das Beispiel der Schweiz hingewiesen. Der Präsident des Bundesverbandes der Deutschen Industrie, Fritz Berg, wies kürzlich in einer Rede vor dem Industrie- und Handelskartell Hagen in Westfalen darauf hin, dass die Schweiz das kartellreichste Land der Welt sei und doch als das Musterland der Demokratie gelte. Berg zieht daraus den Schluss, dass es keiner Verbotsgesetzgebung bedürfe, um Demokratie und freie Marktordnung vor Machtzusammenballungen zu schützen. Sogar die „Neue Zürcher Zeitung“ hat diesen Hinweis von Berg zurückgewiesen und dazu festgestellt:

„Ob die Schweiz als Beispiel in der westdeutschen Kartelldebatte mit Recht herangezogen werden kann, erscheint aus verschiedenen Gründen als sehr fragwürdig. Einmal kann der strukturelle Unterschied der beiden Volkswirtschaften nicht übersehen werden, der sich schon mit der unterschiedlichen Grösse der beiden Länder erklärt. Der „Kleinstaat“ Schweiz hat im Gegensatz zum „Grossstaat“ Deutschland keine Schwerindustrie, ja er kennt die sogenannte Grossindustrie im Grunde genommen überhaupt nicht. Alsdann ist die Schweiz ein typisch exportorientiertes Land, dessen Binnenmarkt sich gegenüber dem Ausland kaum abkapseln lässt. Schliesslich war die Schweiz in ihrer Aussenhandelspolitik von jeher auf die ‚Liberalisierung‘ ausgerichtet, was sich auch in ihrem Zolltarif widerspiegelt, womit sie eines der bewährtesten Mittel zur Eindämmung von Marktabsprachen angewendet hat.“

„Wenn in Betracht gezogen wird, dass in den relativ übersichtlichen Verhältnissen der Schweiz von einem Mangel an Durchsichtigkeit gesprochen werden muss, dann kann von hier aus lediglich auf die noch viel grössere Undurchsichtigkeit in den grösseren Volkswirtschaften und damit auch auf das Bedürfnis nach einer wirksamen Kartellgesetz-

gebung geschlossen werden.“ Wenn wir auf ein vorbildliches Land hinweisen dürfen, in dem der Versuch, Wirtschaft und Staat demokratisch zu ordnen, als gelungen bezeichnet werden kann, so ist es, scheint mir, Grossbritannien; denn im Prinzip sind zum Beispiel in bezug auf die Kartellpolitik sowohl die Labour- wie auch die Konservative Regierung dieselben Wege gegangen. 1948 hat das Labour-Handelsministerium der englischen Preisbildungskommission Auftrag erteilt, bestimmte Fragen in bezug auf die Preisbildung zu klären. Im Jahre 1946 hat die konservative Regierung, gestützt auf diesen Bericht der Preisbildungskommission, neue Wege in der britischen Antimonopolpolitik beschritten. Die konservative Regierung in England hat, gestützt auf den Bericht ihrer Kommission, einen Gesetzesentwurf herausgegeben, der im Parlament verhältnismässig rasch durchberaten werden konnte. Auch dabei ergeben sich interessante, lehrreiche Schlussfolgerungen für unsere eigene Kartellpolitik, sobald ein Gesetzesentwurf bei uns zur Beratung gelangen wird.

Bei uns in der Schweiz steht die Kartellpolitik schon seit Jahrzehnten in öffentlicher Diskussion, allerdings ohne dass sich daraus bisher gesetzgeberische Konsequenzen ergeben hätten. Der Widerstand gegen staatliche Massnahmen auf dem Gebiete der Wirtschaft war bei uns immer derart stark, dass es in der Regel aussergewöhnlicher Umstände bedurfte, ehe eine Verfassungs- oder Gesetzesrevision den Staat zum Eingreifen in die Wirtschaft veranlasste. Die Revision der Wirtschaftsartikel der Bundesverfassung leistet dafür ja den lebendigsten Beweis.

In der Zeit zwischen den beiden Weltkriegen haben sich die eidgenössischen Räte siebenmal in Form von Motionen, Postulaten und Interpellationen mit der Frage des behördlichen Einschreitens gegen die Kartelle befasst. Seit 1947, das heisst seit der Annahme der neuen Wirtschaftsartikel, sind sechs Motionen und Postulate allein im Nationalrat begründet worden. In 30 Jahren erfolgten somit über 13 erfolglose Vorstösse in den eidgenössischen Räten. Es besteht auch in der Schweiz das Bedürfnis einer gesetzlichen Regelung des wirtschaftlichen Wettbewerbes, eine Behauptung, die keines langen Beweises mehr braucht angesichts des Berichtes der Eidgenössischen Preisbildungskommission über Kartell und Wettbewerb. Dieser Bericht weist auf die dringende Notwendigkeit eindeutig hin.

Ihrer Kommission scheint die verfassungsmässige Grundlage zur Kartellgesetzgebung in Artikel 31 bis, Absatz 3, Litera d, gegeben. Der Bund kann darnach Vorschriften erlassen gegen volkswirtschaftlich oder sozial schädliche Auswirkungen von Kartellen und ähnlichen Organisationen. Das Volksbegehren gegen den Missbrauch wirtschaftlicher Macht, das am 3. Februar 1955 mit über 60 000 Unterschriften eingereicht wurde, scheint damit überflüssigerweise die Stimmberechtigten in Bewegung setzen zu wollen. Es muss aber als Ausdruck einer Stimmung weiter Kreise unseres Volkes angesehen werden, dass es bisher in der Schweiz mit ihrer kartellmässig bestorganisierten Wirtschaft nicht gelungen ist, wenigstens die Schäden der Kartellierung und Monopolisierung durch Gesetz zu beseitigen. Ihre Kommission ist sich dessen bewusst,

dass die Annahme des Volksbegehrens in der Volksabstimmung, wenn ich so sagen darf, das Kind mit dem Bade ausschütten würde. Auch dazu liefert der Bericht der Preisbildungskommission die besten Belege. Ich verweise insbesondere auf das Vorwort zu diesem Bericht. Ich zitiere daraus nur einige wenige Stellen: „Immer mehr wurde es denjenigen, die durch irgendwelche Umstände tieferen Einblick in das wirtschaftliche Geschehen zu nehmen vermochten, klar, dass der die Preise frei bildende Markt, das sogenannte freie Spiel der Kräfte, in rasch zunehmendem Masse durch eine privat organisierte, künstliche Gestaltung der Preise ersetzt wird. Trotzdem war man sich vor zirka 30 Jahren in der Schweiz weder über die starke Verbreitung der Kartelle noch über ihre preis- und damit einkommenspolitische Effizienz allgemein im klaren. Jedenfalls wussten damals nur wenige, dass der privat gebundene Preis den freien Marktpreis schon weitgehend ausser Kurs gesetzt hatte.“

Oder an anderer Stelle: „Es wäre aber falsch, anzunehmen, dass die schweizerische Kartelldiskussion nur auf Grund des fremden Einflusses von Amerika her belebt worden sei. Zuzufolge verschiedener Umstände wurde die schweizerische Öffentlichkeit nach und nach davon unterrichtet, dass der freie Konkurrenzpreis dem gebundenen Verbandspreis sozusagen überall gewichen war. Wohl blieb die Handels- und Gewerbefreiheit, soweit sie ein Verhältnis der Bürger zum Staat und nicht der Bürger unter sich betrifft, trotz verfassungsrechtlicher und gesetzlicher Einschränkung des Wirtschaftslebens leidlich gewahrt. Aber die Freiheit des Wettbewerbes – das spürt nach und nach fast jedermann – ging weitgehend verloren. Sie machte einer gewollten Marktregelung Platz.“ Deswegen ist es Pflicht des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements und damit des Bundesrates, weil wir keine freie Marktregelung in der Schweiz mehr besitzen, dafür zu sorgen, dass die schädlichen Auswirkungen der Kartelle und ähnlicher Organisationen durch ein Gesetz möglichst rasch beseitigt werden. Unter dieser Voraussetzung allein wird es gelingen, dem stimmberechtigten Bürger klarzumachen, warum er die Kartellinitiative ablehnen soll.

Die Kommission stellt Ihnen deswegen Antrag, es sei im Sinne von Bundesrat und Ständerat die Initiative ohne Gegenvorschlag abzulehnen und es sei der Motion des Ständerates zuzustimmen.

**M. Alfred Borel**, rapporteur de la majorité: La Suisse a la réputation d'être un des pays les plus cartellisés du monde. La situation réelle de notre économie contredit de plus en plus aux affirmations de notre Constitution et à la systématique de notre législation. Il est vrai qu'un système de liberté absolue du commerce et de l'industrie n'est guère concevable dans la pratique et que la tendance des intéressés à organiser dans une certaine mesure le marché est légitime. Une économie dominée par le jeu de la loi de l'offre et de la demande – une économie de marché, pour reprendre la terminologie courante – et livrée au jeu de la concurrence, appelle fatalement une réaction de la part des intéressés. Ceux-ci s'organisent de plus en plus fortement, souvent avec l'appui, si ce n'est à la demande même

de l'Etat – et le président de la commission a donné tout à l'heure quelques exemples typiques – pour limiter cette concurrence, et assurer ainsi à leurs entreprises aussi bien qu'à leurs ouvriers et employés une stabilité et une sécurité plus grandes. Dans un marché malgré tout restreint comme le nôtre, cette organisation risque, avec le temps, de dépasser le stade de son utilité maximum, de compromettre le jeu d'une concurrence même restreinte, de mettre à long terme en cause la prospérité nationale et de se traduire par des abus manifestes.

Il n'est pas étonnant que ces tendances aient provoqué une réaction – saine pour l'essentiel – qui s'est traduite en particulier par l'introduction dans les articles constitutionnels économiques, votés en 1947, de la disposition de l'article 31 bis, alinéa 3, lettre d, qui prescrit que «la Confédération peut, si les circonstances l'exigent, édicter des dispositions pour remédier aux conséquences nuisibles d'ordre économique ou social des cartels ou des groupements analogues».

S'il est vrai que le Département fédéral de l'économie publique a chargé la commission d'étude des prix, instituée en 1926, d'entreprendre, en 1936 déjà, une enquête sur les cartels en Suisse, et en 1950 de tirer les conclusions de ces investigations en lui donnant son avis quant à une réglementation éventuelle de la concurrence, ces travaux ont paru très longtemps marquer le pas, alors que les abus devenaient de plus en plus manifestes. C'est cette situation qui a sans doute provoqué, indépendamment de diverses propositions d'ordre parlementaire mentionnées à la page 3 du message du Conseil fédéral, le dépôt de l'initiative populaire dont nous discutons aujourd'hui les mérites.

Votre commission s'est réunie à Neuchâtel le 9 avril 1957 et s'est livrée à un examen approfondi du texte de l'initiative. Il lui est apparu d'emblée que son adoption conduirait à des difficultés et à des abus beaucoup plus grands que ceux qui résultent de la situation actuelle.

En prévoyant en particulier l'illicéité de toutes les mesures et accords d'entreprises, d'organisations ou de personnes individuelles, destinés à limiter la concurrence, à créer des monopoles ou des situations analogues, l'initiative va manifestement beaucoup trop loin. Elle atteindrait non seulement les abus qu'il est désirable de réprimer mais condamnerait aussi une multitude de mesures dont la légitimité, au sein d'une économie libérale, n'est pas contestable, et dont l'effet s'exerce en définitive en faveur de toutes les entreprises et de leur personnel. C'est à dessein que notre politique économique a favorisé dans une certaine mesure une «cartellisation» modérée, soucieuse de rationaliser aussi bien que de protéger des intérêts privés légitimes. L'adoption de l'initiative aboutirait certainement à une situation sans issue, à un véritable chaos. C'est en vain que l'initiative cherche à corriger ce que son principe, formulé à l'alinéa 2, a d'excessif, par des réserves: celle de l'alinéa 3, qui laisse subsister les ententes de salariés entre eux ou avec des employeurs pour la sauvegarde du salaire et des conditions de travail, ne respecterait même pas quantité de dispositions complémentaires des contrats collectifs. Quant à l'alinéa 4, qui prévoit que d'autres exceptions peuvent être statuées par la voie de la

législation, si elles sont justifiées par l'intérêt économique et social du pays, on voit difficilement comment l'interpréter. De deux choses l'une: ou bien les exceptions seraient si nombreuses que le principe de l'initiative s'en trouverait pratiquement abrogé, ou bien elles seraient si limitées qu'elles seraient inopérantes. Par surcroît, le principe général qui autoriserait ces exceptions est conçu en termes si généraux que le législateur n'y trouverait que peu d'indications pour le protéger de l'arbitraire dans son travail. Enfin, l'alinéa 2 constitue une déclaration de principe dont on se représente mal la portée et surtout les limites.

Votre commission a été d'une manière générale frappée de constater qu'en visant aveuglément n'importe quel cartel, n'importe quelle mesure, n'importe quel accord, l'initiative ne tenait aucun compte de la situation actuelle de notre économie, et ne faisait aucune discrimination entre des mesures restrictives licites, voire normales, et celles qui doivent être condamnées.

Votre commission a également relevé le fait que l'initiative ne se bornait pas à poser des principes dont le législateur aurait à préciser la portée et l'application mais qu'elle stipulait des normes directement applicables telles quelles. On a parlé à cet égard d'initiative déguisée. En effet, les compétences laissées au législateur ne portent en définitive que sur les exceptions au principe et sur les sanctions.

Votre commission s'est, en définitive, prononcée par 16 voix contre 1 et une abstention pour le rejet de l'initiative.

Mais il lui restait à examiner deux points importants: l'opportunité d'un contreprojet, la motion du Conseil des Etats.

Il est vraisemblable que si les initiants ont formulé leurs vœux dans des termes aussi excessifs et inacceptables, c'est qu'ils désiraient provoquer le dépôt d'un contreprojet au vu duquel ils auraient pu retirer l'initiative. Votre commission a examiné attentivement cette situation. Mais si opportune que cette procédure puisse théoriquement apparaître, elle se heurte à une difficulté insurmontable. Si, s'écartant du point de vue extrême des dirigeants, on revient à une conception plus raisonnable de la situation, si l'on désire en conséquence, tout en pratiquant la concurrence possible – pour reprendre la terminologie des experts fédéraux – interdire non pas les cartels mais les abus auxquels ils donnent lieu, on retombe inévitablement dans le cadre d'une disposition constitutionnelle déjà existante, celle de l'article 31 bis, alinéa 3, lettre d.

On ne voit pas comment il serait possible de répéter cette disposition par un article constitutionnel qui serait à tout le moins analogue. Les initiants n'ont même pas pris le soin de demander l'abrogation, au profit de leur initiative, de la disposition ancienne, ce qui, en cas d'adoption de leur projet, mettrait l'autorité chargée de l'application dans le plus cruel dilemme.

Quelque avantage qu'eût pu procurer la présentation d'un contreprojet, dans le cadre, en particulier, de la campagne précédant le vote populaire, votre commission n'a pu que s'incliner devant l'impossibilité pratique de réaliser cette idée.

Mais les difficultés devant lesquelles on se trouve n'en sont pas écartées pour autant. Il n'est que trop certain que l'initiative est de nature à flatter les opinions d'une partie de notre opinion publique. Les abus auxquels a conduit l'évolution esquissée par le Conseil fédéral dans son message sont manifestes, voire criants; ils ont abondamment défrayé la chronique. Le Conseil fédéral et les experts eux-mêmes n'ont pas manqué d'en signaler quelques-uns. Et on a pu douter de la volonté du Gouvernement fédéral de mettre sur pied, dans un délai raisonnable, la législation prévue à l'article 31 bis, alinéa 3, lettre d, de la Constitution fédérale. Certes, des études préliminaires étaient-elles utiles, voire nécessaires. Mais on a pu penser qu'elles n'étaient pas conduites avec une particulière célérité, et que les milieux intéressés ne s'accommodaient pas trop mal d'une situation qui correspondait fort bien à leurs vœux.

En manifestant, très timidement encore, dans son message (page 23) mais plus catégoriquement, dans le cadre de la discussion devant le Conseil des Etats, son intention de charger une commission d'experts de l'élaboration d'une loi réprimant les abus en cette matière, le Conseil fédéral a donné une satisfaction partielle à tous ceux qui estiment que c'est là, pour lui, une tâche non seulement importante mais aussi urgente. Votre commission n'est pas encore pleinement rassurée à cet égard. Non seulement elle a adopté, par 16 voix et 2 abstentions, la motion du Conseil des Etats qui invite précisément le Conseil fédéral à soumettre au Parlement un projet de loi répondant à ces préoccupations mais encore elle a insisté pour que le Conseil fédéral saisisse l'occasion du présent débat pour manifester à nouveau, et d'une manière non équivoque, sa volonté formelle d'agir vite et résolument dans le sens de la motion formulée par le Conseil des Etats.

Il peut le faire d'autant plus facilement qu'aujourd'hui déjà la discussion relative à la nécessité et à la portée d'une pareille législation a abouti à des conclusions qui recueillent l'approbation de la quasi-unanimité des experts en la matière et n'éveillent plus d'opposition systématique de la part des milieux qui pourraient en être touchés. Les partisans de la législation l'ont largement emporté sur les partisans des seuls remèdes de droit civil. Certes, notre droit civil contient des dispositions protectrices des intérêts particuliers, et le Tribunal fédéral a marqué une certaine tendance à les interpréter plus libéralement. Mais le recours aux tribunaux présentera toujours, pour les principaux intéressés, des difficultés majeures. Au surplus, ainsi qu'on l'a relevé au cours de la discussion, ces mêmes intéressés se privent fréquemment de cette protection en signant des clauses contractuelles qui les soustraient à la voie des tribunaux ordinaires, et les soumettent à des instances arbitrales dont la pratique montre fréquemment qu'elles n'assurent pas toujours toutes les garanties désirables.

Enfin, en ce qui concerne le contenu même de cette législation, l'accord semble devoir se faire sur un certain nombre de mesures applicables pratiquement et efficacement sans création d'un appareil administratif excessif. Le message (pages 25 et suivantes) indique déjà certaines des mesures qui

pourraient être prises. M. Hostenstein, conseiller fédéral, en a cité d'autres au cours des débats de votre commission: réglementation du droit, pour l'entreprise individuelle, de se retirer de l'organisation cartellisée, recours éventuel au Tribunal fédéral contre les décisions des tribunaux arbitraux, institution d'un registre des cartels, obligation pour les intéressés d'informer l'autorité et possibilité pour celle-ci d'intervenir, etc. Le rapport des experts, qui vient d'être publié en allemand et dont nous devons encore attendre quelques mois la traduction française – circonstance que l'on ne peut que profondément regretter – apporte sur ces différents points des éclaircissements bienvenus.

Telles sont, en résumé, les réflexions qui ont été développées au sein de votre commission et qui l'ont incitée à vous proposer, à une très grande majorité, le rejet de l'initiative mais l'adoption parallèlement de la motion du Conseil des États, afin de bien marquer l'absolue nécessité devant laquelle nous nous trouvons aujourd'hui de mener rapidement et fermement à son terme une œuvre législative qui n'a que trop tardé.

**Bösch**, Berichterstatter der Minderheit: Es ist betrüblich, festzustellen, dass mehr als die Hälfte des Rates glaubt, der Debatte über eines der brennenden Probleme unserer Volkswirtschaft fernbleiben zu dürfen. Wie, frage ich Sie, werden die Abwesenden sich ein zutreffendes Urteil gebildet haben, wenn sie aufstehen, um dem Antrag der Kommissionsmehrheit beizupflichten?

Als Mitglied der vorberatenden Kommission vertrete ich die Minderheit. In vorsorglicher Weise habe ich beantragt, es sei dem Volke und den Ständen die Annahme des Volksbegehrens gegen den Missbrauch wirtschaftlicher Macht zu empfehlen; eventuell sei das Geschäft zur Ausarbeitung eines Gegenvorschlages an den Bundesrat zurückzuweisen. Im Namen der Fraktion der Unabhängigen nehme ich diesen Antrag an dieser Stelle wieder auf.

Bevor ich unseren Antrag begründe, möchte ich vorausschicken, dass ich weder zu den Initianten, noch zu den Redaktoren des Volksbegehrens gehöre, noch in irgendeiner anderen Hinsicht in der uns vorliegenden Frage voreingenommen oder gebunden bin. Ich möchte ferner klarstellen, dass die Urheberchaft an der Initiative nicht dem Landesring der Unabhängigen zusteht. Wir schmücken uns nicht mit fremden Federn. Richtig ist dagegen, wie sich die Botschaft auf Seite 4 ausdrückt, dass die Initiative in Kreisen des Landesrings Zustimmung gefunden hat. Das überparteiliche Initiativkomitee vereint meines Wissens jungliberale, demokratische und unabhängige Bürger.

Ich befinde mich also sozusagen in der Rolle des *advocatus diaboli*. Für Teufelswerk halten ja einige unkritische und furchtsame Gemüter diese Initiative! Die Fraktion der Unabhängigen setzt sich jedoch für die Gutheissung des Volksbegehrens ein, weil dieses in vielen Punkten mit den Zielen übereinstimmt, die wir seit jeher verfolgen. Die Initiative spiegelt unseres Erachtens auch den Volkswillen wider, der sich in den letzten Jahren in verschiedenen Abstimmungen gegen die Wettbewerbsbeschränkungen manifestierte.

Nachdem das Problem gestellt und von den Berichterstattern der Mehrheit erläutert worden ist, werde ich Sie nicht mit grauer Theorie behelligen. Wir erkennen ohne weiteres an, dass es verschiedene Wege gibt, das Problem zu lösen, und wir nehmen an, dass in einem Gegenvorschlag das eine oder andere anders formuliert werden könnte. Entscheidend ist jedoch, dass man die Notwendigkeit und die Dringlichkeit einer Gesetzgebung für die Wettbewerbsfreiheit oder gegen die Wettbewerbsbeschränkung zugibt.

Wir sind heute in einer Lage, die jener vergleichbar ist, die im Jahre 1949 bei der Behandlung des Volksbegehrens für die Rückkehr zur direkten Demokratie bestand. Auch diese Initiative stammte nicht in erster Linie aus dem Lager der Unabhängigen. Sie entsprach aber ihrem Gedankengut. Deshalb setzte sich der Landesring gegen die geschlossene Phalanx der Parteien für die Initiative ein und fand das Volk in der Abstimmung auf seiner Seite. Das Volksbegehren gegen den Missbrauch wirtschaftlicher Macht ist das Gegenstück. Es erstrebt die Rückkehr zur wirtschaftlichen Demokratie, und die Aussichten, dass das Volk ihm zustimmen werde, sind nicht gering zu veranschlagen. Es ist in den letzten Monaten durch die Vorgänge in der Filmwirtschaft und in der Uhrenindustrie hellhörig geworden.

Ich habe schon bemerkt, dass auch die Gegner des Volksbegehrens es nicht mehr für verfrüht halten, die Tatbestände zu erörtern, welche die Initiative ins Auge fasst. Es handelt sich um einen dialektischen Prozess, in welchen beinahe die ganze westliche Welt verwickelt ist. Überall begegnet man Auseinandersetzungen über die Grenzen privatwirtschaftlicher Macht und über deren Praktiken. Ähnlich wie bei der Gesetzgebung über den Gesamtarbeitsvertrag und dessen Allgemeinverbindlichkeit geht es auch hier um das Verhältnis von Freiheit und Bindung zueinander. Die Preisbildungskommission betont, es sei ihr besonders daran gelegen, „neben den ökonomischen Auswirkungen auf die zum Teil sehr weitgehende Beeinträchtigung der persönlichen Freiheiten hinzuweisen, die in einer echten Freiheitsbegriffen verpflichteten Demokratie weit schwerer wiegen muss als wirtschaftliche Nachteile. Dieser Hinweis scheint uns um so notwendiger, als in der wettbewerbspolitischen Diskussion den im Spiele stehenden Freiheitsgütern meist nicht jene pflegliche Beachtung geschenkt wird wie etwa in Festschriften und Ansprachen. Deshalb sei hier mit aller Deutlichkeit festgehalten: Sowohl die kollektiv-monopolistische Umfassung wie die Schliessung des Marktes haben nicht allein eine völlige Ausschaltung des Wettbewerbes als marktwirtschaftliches Ordnungsprinzip und damit eine Beeinträchtigung des wirtschaftlichen Wohlstandes zur Folge, sie führen unweigerlich auch zu einer gravierenden Verletzung der persönlichen Freiheitsrechte.“

Im Rahmen der sozialen Marktwirtschaft festigt sich immer mehr die Ansicht, dass die Wettbewerbsfreiheit ein Attribut der Persönlichkeit sei, und es ist von dem deutschen Bundesminister Ludwig Erhard gesagt worden, dass wer den Wettbewerb als Ordnungselement der Wirtschaft anerkenne, dieses Prinzip nicht da und dort aus Opportunismus und Zweckmässigkeit willkürlich ablehnen, heute be-

jahren und morgen verwerfen und damit noch stolz wähnen könne, dass solche Richtungslosigkeit Wirklichkeitsnähe verrate. Wir geniessen darüber einen alltäglichen Anschauungsunterricht. Über all das ist in der Botschaft freilich nicht viel zu lesen. Erst auf Seite 22 wird, „in Übereinstimmung mit dem Grundgedanken der Initiative“ erklärt, „dass der Wettbewerbsfreiheit vermehrt Raum geschaffen werden müsse“; weshalb es wichtig sei, „dass die Unternehmer durch Wettbewerbsbeschränkungen nicht allzu starken und starren Bindungen unterworfen werden, die das Funktionieren der Marktwirtschaft in Frage stellen.“ Vom Geiste der Marktwirtschaft ist sonst in der Botschaft nicht viel zu spüren.

Die Botschaft ist leider auch nicht vom Geiste der Objektivität erfüllt. Sie handelt gegenüber dem Volksbegehren nach Goethes Auslegungsregel:

Im Auslegen seid frisch und munter!

Legt ihr's nicht aus, so legt was unter!

Man wundert sich jedoch kaum darüber, wenn man sich den Bund als Schöpfer und Beschützer so vieler Zwangskartelle vergegenwärtigt und ihn sogar dabei ertappt, wie die Schweizerischen Bundesbahnen den Volkswillen missachten und mit den Umschlagsfirmen der Basler Rheinhäfen eine Vereinbarung abschliessen, welcher krassester Ausschliesslichkeitscharakter zukommt. In der Kommission ist gerügt worden, dass die Botschaft über diese und andere Kartellpraktiken überhaupt nichts enthalte.

Glücklicherweise ist aber vor einigen Tagen unter dem Titel „Kartell und Wettbewerb in der Schweiz“ der Bericht der Preisbildungskommission bei Ihnen eingetroffen. Ich teile die Ansicht des Präsidenten unserer Kommission, dass es sich dabei um die wichtigste und vorzüglichste Veröffentlichung der Preisbildungskommission handle. Der Bericht erwähnt zur Begründung des Volksbegehrens manches, was die Botschaft mit Absicht zu verschweigen scheint. Wenn wir in diesem Buche blättern, so lesen wir über den Niedergang der Wettbewerbsfreiheit in der Schweiz auf Seite 27: „Noch im Anfang des neuen Jahrhunderts nahm man in Volk und Staat kaum wahr, dass sich nach und nach immer mehr Kräfte in das wirtschaftliche Geschehen einzuschalten begannen, deren Sinn und Zweck es ist, unter dem Schutzschirm der Handels- und Gewerbefreiheit die Konkurrenzfreiheit einzuschränken.“ Götz Briefs hat in seiner Studie „Zwischen Kapitalismus und Syndikalismus“ diesem Prozess einen recht drastischen Ausdruck gegeben: „Vom Markte rückt die Preisbildungsfunktion in die Konferenzräume von Kartellen, Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften, in die Wandelhallen von Parlamenten, wenn nicht gar in die Vestibüle und auf die Hintertreppen der Regierung.“ Das steht in diesem Bericht; es ist nicht meine eigene Aussage. Über den gegenwärtigen Zustand in der Schweiz erfahren wir auf Seite 11: Die Untersuchungen der Preisbildungskommission“ verbreiteten die Erkenntnis der produktions- und verteilungspolitischen Wirksamkeit der Kartelle. Immer mehr wurde es denjenigen, die durch irgendwelche Umstände tieferen Einblick in das wirtschaftliche Geschehen zu nehmen vermochten, klar, dass der die Preise frei bildende Markt in rasch zunehmendem Masse durch eine privat organisierte, künstliche Gestaltung der Preise ersetzt

wird.“ Die schweizerische Öffentlichkeit wurde „nach und nach davon unterrichtet, dass der freie Konkurrenzpreis dem gebundenen Verbandspreis sozusagen überall gewichen war. Die Freiheit des Wettbewerbs ging weitgehend verloren.“ Auf Seite 35 findet sich ein aufschlussreicher Abschnitt über den kartellistischen Machtmissbrauch, und auf den Seiten 137 bis 141 werden Kartellwirkungen erwähnt, die anlässlich der Kartellerhebungen bei der Auskunfterteilung durch die Befragten als unerwünscht oder als nachteilig bezeichnet wurden. Ich kann Ihnen nur angelegentlich empfehlen, diese Seiten vor der Abstimmung noch zu lesen.

Der Bundesrat behauptet nun in seiner Botschaft, dass diese Machtmissbräuche und Kartellwirkungen auf Grund von Artikel 31bis, Absatz 3, Litera d, der Bundesverfassung durch ein Kartellgesetz bekämpft werden könnten. Er geht von der herrschenden Ansicht aus, dass die Handels- und Gewerbefreiheit den Bürger nur vor Eingriffen des Staates, nicht aber vor solchen Privater schütze. Es ist zwar nicht einzusehen, weshalb dem Privaten erlaubt sein soll, was die Verfassung dem Staat verbietet. Aber item, die Vertragsfreiheit erlaubte es nach bisheriger Auffassung, den Wettbewerb einzuschränken, und in diesem Zusammenhang sollte der Bund befugt sein, nötigenfalls in Abweichung von der Handels- und Gewerbefreiheit Vorschriften zu erlassen gegen volkswirtschaftliche oder sozial schädliche Auswirkungen von Kartellen und ähnlichen Organisationen, wenn das Gesamtinteresse es rechtfertigt. Als reiner Kompetenzartikel sagt diese Bestimmung über den Inhalt der Vorschriften nichts aus. Nebenher ist es gewiss zu fragen gestattet, wann das Gesamtinteresse angerufen werden könne, um ein einzelnes Kartell wegen seiner Missbräuche zu beseitigen.

Die geltende Verfassungsbestimmung ist aber auch ungenau, wenn sie von Kartellen und anderen Organisationen spricht. Das Kartell ist keine Organisation, sondern nach der auf Seite 22 des Berichtes gegebenen Definition der Preisbildungskommission „eine Vereinbarung zwischen grundsätzlich freibleibenden Unternehmern bzw. Unternehmungen gleicher oder ähnlicher Branche mit dem Zweck, mittels Konkurrenzbeschränkung den Ertrag zu erhalten, zu erhöhen oder seinen Zerfall abzuschwächen“. Ausserdem bemerkt die Botschaft auf Seite 20 selbst, dass der Wortlaut der Verfassung nicht klar zum Ausdruck bringe, inwieweit ausser den Kartellen auch andere Machtstellungen erfasst werden könnten.

Abgesehen von alledem bricht sich in jüngster Zeit der ursprüngliche Begriff der Handels- und Gewerbefreiheit Bahn. Die Preisbildungskommission bemerkt darüber auf Seite 28 ihres Berichtes, die von Professor Hans Merz und andern Autoren vertretene Ansicht, „dass die in der Verfassung verankerte Handels- und Gewerbefreiheit Ausdruck eines einheitlichen wirtschaftlichen Grundsatzes sei und dass dieser Grundsatz somit nicht nur gegen Eingriffe der Behörden, sondern auch gegen Eingriffe Privater Schutz gewähre“, sei vom Bundesgericht während langer Zeit nicht anerkannt worden. Die „Boykottentscheide“ der neuesten Zeit liessen jedoch eine Annäherung des Bundesgerichtes an diese Auffassung erkennen. So führt BGE 82, II

302, in der Tat aus, das durch Artikel 31 der Bundesverfassung gewährleistete System des freien Wettbewerbes dürfe ohne hinreichende Gründe auch durch privatrechtliche Abmachungen nicht vereitelt werden. Ist aber die Wettbewerbsfreiheit ein Ausfluss der Handels- und Gewerbefreiheit, wie die Rechtsgelehrten und das Bundesgericht feststellen, so ist die logische Folge davon, dass sie künftig nicht in Abweichung von der Handels- und Gewerbefreiheit geregelt werden kann. Damit glaube ich klargestellt zu haben, dass die Wirtschaftsartikel nicht länger eine genügende Grundlage für die notwendige Gesetzgebung gegen Wettbewerbsbeschränkungen bilden können. Selbst wenn der Bundesrat sich weiterhin auf seine Konzeption einer Missbrauchsgesetzgebung versteifen wollte, so bedürfte es einer anderen Verfassungsgrundlage. Schon aus diesem Grunde würde es naheliegen, einen Gegenvorschlag zum Volksbegehren auszuarbeiten.

Alle Schwierigkeiten und Unklarheiten, die man dem Volksbegehren vorwirft, treffen in vermehrtem Masse auch auf die Konzeption des Bundesrates zu. Einmal bedeutet das reine Missbrauchsprinzip nach der auf Seite 145 des Berichtes geäußerten Ansicht der Preisbildungskommission „praktisch Kasuistik“. Sodann wird auf Seite 159 des Berichtes gesagt, dass die Begriffe Missbrauch oder Schädlichkeit an sich noch nicht die geringsten Anhaltspunkte dafür vermitteln, was im Konkreten zu bekämpfen ist. Im übrigen stellt sich der Prinzipienstreit darüber, ob das Verbot der Wettbewerbsbeschränkung oder die Bekämpfung der Missbräuche vorzuziehen sei, als reine Spiegelfechterei dar.

Lassen Sie uns einen Blick auf den soviel geschmähten Text des Volksbegehrens werfen. Dieser Text stimmt mit der Konzeption massgeblicher Wissenschaftler und Wirtschaftspolitiker des In- und Auslandes überein. Sie beherrscht namentlich auch die Gesetzgebungen der Vereinigten Staaten und Deutschlands und die Verträge über den gemeinsamen Markt. Die Botschaft nennt den Absatz 2 des vorgeschlagenen Artikels die zentrale Bestimmung der Initiative. Nach dieser Bestimmung sind „rechtswidrig alle Handlungen und Vereinbarungen von Firmen, Verbänden oder Einzelpersonen, die darauf gerichtet sind, den wirtschaftlichen Wettbewerb einzuschränken, Monopole oder monopolähnliche Stellungen zu schaffen oder die Konsumenten zu übervorteilen“. Aus dieser Formulierung geht hervor, dass das Volksbegehren nicht irgendwie bedingte Rechts- oder Betriebsformen der privatrechtlichen Unternehmung bekämpft. Sie trägt der Tatsache Rechnung, „dass wichtige Machtstellungen, wie zum Beispiel die Trusts, nicht unter den Kartellbegriff fallen“ und „dass Kartelle nur einen, wenn auch bedeutsamen Ausschnitt aus der Gesamtheit aller den Wettbewerb einschränkenden Massnahmen sind“.

Man muss auch beachten, dass das Marginale als Begriffsmerkmal der Rechtswidrigkeit die Übervorteilung und namentlich den Zwang erwähnt. Die Regelung bedarf keiner Bürokratie; sie versagt den rechtswidrigen Handlungen den Rechtsschutz. Dem Kartell obliegt die Beweislast seiner Zulässigkeit. Es ist aber nicht richtig, wenn die Botschaft auf Seite 11 behauptet, alle dort angeführten Abmachungen und Beschlüsse seien nach der Initiative

verboten, sofern nicht eine gesetzliche Ausnahme statuiert würde. Abmachungen und Beschlüsse sind nicht rechtswidrig, wenn sie die Möglichkeit kostensparender Auswirkungen in den Betrieben, die Bekämpfung des unlauteren und unechten Wettbewerbes, die gemeinsame besonders wirkungsvolle Forschung, die Herstellung der Marktübersicht und Vergleichbarkeit der Konditionen und ähnliches betreffen.

Professor Fritz Marbach unterstreicht auf Seite 58 seines dem Schweizerischen Metall- und Uhrenarbeiterverband erstatteten Gutachtens, dass Absatz 2 des Initiativtextes, den ich verlesen habe, „zumindest im Ausdruck, Missbrauchsprinzip“ sei. Dazu kommt, dass Absatz 3 und 4 die Ausnahmen bezeichnen, bei denen der Wettbewerb beschränkt werden kann. Diese Ausnahmen sind der Ausdruck der sozialen Marktwirtschaft. Wenn die Abreden der Arbeitnehmer unter sich und mit den Arbeitgebern zum Schutze des Lohnes und der Arbeitsbedingungen nicht unter die vorgeschlagenen Bestimmungen fallen, so stimmt insbesondere diese Ausnahme nach dem Bericht der Preisbildungskommission mit sämtlichen Wettbewerbsgesetzen des Auslandes überein. Sogar auf Seite 6 der Botschaft lesen wir, dass bei weitgehendem Gebrauch der Ausnahmebefugnis das Ergebnis, gestützt auf die bestehende Kompetenzbestimmung, vielleicht ähnlich jenem eines Kartellgesetzes wäre. Die Preisbildungskommission geht auf Seite 148 ihres Berichtes noch viel weiter. Sie bezeichnet die Alternative Missbrauchsgesetzgebung oder Verbotsgesetzgebung überhaupt als antiquiert. Sie sagt, an Hand der Gesetzgebungspraxis aller Länder habe es sich gezeigt, „dass ein grundsätzlich auf dem Verbotsprinzip aufgebautes Gesetz Ausnahmebestimmungen im Sinne partieller Anwendung des Missbrauchsprinzips enthalten“ müsse. Umgekehrt könne „eine grundsätzlich auf dem Missbrauchsprinzip aufgebaute gesetzliche Ordnung des Wettbewerbes auf bestimmten Verbotsvorschriften beruhen“, „dass also Verbotsvorschriften mit dem Prinzip der Missbrauchbekämpfung durchaus vereinbar“ seien. So die Preisbildungskommission.

Ist das nun nicht gehüpft wie gesprungen? Was kann Sie bei unvoreingenommener Betrachtung der Dinge noch hindern, das Volksbegehren gutzuheissen? Ist es etwa die Aussicht, in zehn Jahren vielleicht ein Kartellgesetz zu bekommen, von dem noch niemand weiss, wie es aussehen wird? Die vom Bundesrat angerufene Kompetenzbestimmung sagt es Ihnen nicht. Es ist richtig, nicht nur fraglich, wie die Botschaft sich auf Seite 6 ausdrückt, dass die Initiative nicht als blosse Kompetenznorm, sondern als generelle Regelung verstanden werden soll. Das ist ihr Vorteil. Man weiss, was man will, und man weiss, was man haben wird. Man hat anderen Verfassungsvorlagen oft genug zum Vorwurf gemacht, dass man die Ausführungsgesetzgebung nicht kenne. Das Volksbegehren hat für seinen Teil aus der Not eine Tugend gemacht. Der Mangel einer Gesetzesinitiative hat die Initianten zu einer knappen und verständlichen Beschreibung ihrer Grundsätze gezwungen.

Ich schliesse, indem ich mich auf Ausführungen stütze, die Hans Ilau, ein bekannter Volkswirtschaftler und Publizist, über „den Gesetzgeber vor

dem Kartellproblem“ vor kurzem machte. Er sagte: „Der Gesetzgeber kann an das Kartellproblem – und ich füge bei: an das allgemeinere der Wettbewerbsbeschränkung – auf zwei grundsätzlich verschiedene Arten herangehen. Er kann vornehmlich den Wunsch haben, die politisch bequemste, und das heisst, die viele mächtige und sehr aktive materielle Gruppeninteressen am meisten befriedigende Lösung zu finden. Der Gesetzgeber würde mit einer solchen Lösung nicht dem Gesamtinteresse der Nation dienen, das seinem Wesen nach etwas durchaus anderes ist als eine Addition dessen, was jede Gruppe als ihr Interesse ansieht. Dem Gesamtinteresse kann der Kartellgesetzgeber nur dienen, wenn er das Kartellproblem in einer Weise regelt, die mit der Sachlogik der wirtschaftlichen Gesamtordnung korrespondiert. Ist die Gesamtordnung auf Privateigentum, Privatinitiative, freie Marktpreisbildung und Wettbewerb gegründet, wird der Gesetzgeber der Gesamtheit nur mit einem Kartellgesetz nützen, das sich systemgerecht und ohne störende Wirkungen in eine solche Ordnung einfügt, also alle tragenden Elemente dieser Ordnung, darunter vor allem auch Wettbewerb und freie Preisbildung, sinngemäss zum Zuge kommen lässt. Hierdurch realisiert der Gesetzgeber die einer solchen Gesamtordnung zugehörige Freiheitsidee, aber nicht dadurch, dass er die Freiheit fördert, die Gesamtordnung durch organisierten Gruppenkonformismus zu verfälschen und auszuhöheln.“

Vor diesem Problem stehen wir, und ich halte das Volksbegehren gegen den Missbrauch wirtschaftlicher Macht für einen tauglichen Versuch seiner Lösung. Ich bitte Sie deshalb, dem Antrag meiner Fraktion zuzustimmen.

**Scherrer:** Das Geschäft, das wir zurzeit behandeln, trägt den Titel „Volksbegehren gegen den Missbrauch wirtschaftlicher Macht“. Mir scheint, dies sei ein ziemlich pompöser Titel, der tatsächlich fast geeignet ist, uns das Gruseln beizubringen. Wenn man dann noch die Herren Initianten hört, dann vernimmt man, dass es sich dabei um eine ausserordentlich gefährliche Sache handle und dass es allerhöchste Zeit sei, dieser endlich energisch zu Leibe zu rücken. Kürzer gesagt, heisst das Geschäft „Kartellinitiative“, und wir bezeichnen damit gleichzeitig auch das, worum es geht, nämlich die Kartelle. Sie waren und sind schon seit langem für viele ein Stein des Anstosses, und sie haben immer wieder der Kritik gerufen. Es war nun den Initianten vorbehalten, diese Abneigung, die tatsächlich festzustellen ist, konkret zusammenzufassen. Deshalb haben sich um dieses Volksbegehren vor allen Dingen alle jene Gegner kristallisiert, die von einer kartellistischen Ordnung nichts oder möglichst wenig wissen wollen.

Ich möchte meinerseits davon absehen, den Versuch einer Definition des Begriffs „Kartell“ zu unternehmen. Ich will auch ganz offen zugestehen, wie das bereits hier ausgeführt wurde, dass viele derartige Kartelle bestehen, und ich möchte beifügen, dass insbesondere auch in den Kreisen des Gewerbes derartige Kartelle zu finden sind. Ich möchte mir deshalb erlauben, vom Standpunkt des Gewerbetreibenden aus diese Kartellbildung etwas näher zu betrachten.

Ich möchte Sie aber zuerst einmal fragen: Haben sich denn diese Kartelle so sehr zum Schaden unserer Wirtschaft ausgewirkt? Ich möchte Sie fragen: Wer unter uns hat unter diesen Kartellen so sehr gelitten, wie das etwa behauptet wird? Ich glaube, die Frage ist erlaubt. Sie ermöglicht mir mindestens die Antwort, dass ich viel mehr positive Auswirkungen als negative feststellen kann. Unsere Gesamtwirtschaft ist doch sehr wohlgeordnet. Sie ist funktionsfähig, sie ist lebendig, sie ist gesund, und sie ist das alles gerade unter dem Regime der Kartelle. Mir scheint, das sei doch immerhin ein gutes Zeichen.

Wenn ich das Gewerbe erwähnt und zugegeben habe, dass im Gewerbe allerlei Kartelle zu finden sind, dann möchte ich gleichzeitig die Meinung zerstreuen, die Kartelle fänden sich etwa nur im Gewerbe. Das ist sicherlich nicht der Fall. Wir finden sie vielmehr in allen Wirtschaftszweigen. Wir finden sie im Handel, bei der Industrie, bei den Banken, bei den Versicherungen, in der Verkehrswirtschaft, bei den Transportanstalten, bei der Landwirtschaft usw. Ich glaube, es gibt keinen Zweig unserer Wirtschaft, der nicht irgendwie kartelliert wäre. Die Meinung, die Kartelle seien im Gewerbe in besonderem Masse anzutreffen, entsteht vielleicht deshalb, weil die Konsumenten zugegebenermassen mit gewerblichen Kartellen recht oft in direkte Berührung kommen. Sie begegnen ihnen beispielsweise schon beim Coiffeur, beim Bäcker, beim Metzger, beim Spezereihändler und auch im Baugewerbe. Das muss aber doch wohl seine Gründe haben.

Die gewerblichen Kartelle sind nach meiner Auffassung Selbsthilfemassnahmen. Sie sind vor allem ein Zusammenschluss von kleineren und mittleren gewerblichen Betrieben, mit der Absicht, sich im Wirtschaftskampf etwas besser behaupten zu können. Ich möchte aber gleichzeitig beifügen, dass es sich dabei um vollkommen freiwillige Zusammenschlüsse handelt, dass niemand irgendwie verhalten oder gezwungen ist, einem solchen Zusammenschluss, einem solchen Kartell beizutreten. Die gewerblichen Kartelle sind ausserdem ausgesprochene Kinder der Not. Auch in dem Kartellbericht, der verschiedentlich hier erwähnt worden ist, werden die Motive, die zur Kartellierung im Gewerbe und Handwerk geführt haben, wie folgt umschrieben: „Es liegt auf der Hand, dass die Not und nicht der Übermut an der Wiege des Kartells gestanden hat.“ Ich glaube, es bedarf diese Tatsache keines weiteren Beweises, wenn selbst der Kartellbericht diese Erklärung abgibt.

Ich möchte nun nochmals wiederholen: Es handelt sich für uns um freiwillige Selbsthilfe- und Ordnungsmassnahmen, wobei mich eigenartig berührt, dass sich folgende Situation ergibt: Das Gewerbe verlangt keine Hilfsmassnahmen von seiten des Staates. Es ist durchaus bereit zur Selbsthilfe, um sich auf diesem Wege selber erhalten zu können. Es sind nun Aussenstehende, die kommen, und gerade jene im besondern, die uns diese Haltung, diesen Weg der Selbsthilfe empfehlen, die nun dem Gewerbe die Möglichkeiten und die Grundlagen zu dieser Selbsthilfe durch ihre Initiative entziehen wollen. Ich bitte Sie, sich nicht zu verwundern, wenn man in unseren Kreisen deshalb die Absicht vermutet, es gehe darum, die gewerblichen Kartelle

und dabei die gewerbliche Wirtschaft im besonderen zu treffen.

Was unternehmen denn eigentlich die gewerblichen Berufsverbände auf dem Gebiete der Kartelle? Sie fördern das Kalkulationswesen durch Ausbildung ihrer Mitglieder; sie erstellen beispielsweise Leitfäden als Grundlage für eine korrekte Kalkulation; sie vermitteln ihren Mitgliedern Richtpreise in Form von Preistarifen. Dies alles mit dem Ziel, dem Konsumenten eine gewisse Marktordnung bieten zu können, beiden Teilen, den Konsumenten und den Produzenten, gerechte Preise zu verschaffen, darüber hinaus, zugegebenermassen, auch, um den gewerblichen Unternehmer in seinem Existenzkampf zu unterstützen. Mir scheint immerhin, dies seien anständige und ehrliche Absichten. Ich gebe nun allerdings ohne weiteres ganz offen zu, dass, was einen gewissen Unmut verursacht, die Preisabreden unter den Unternehmern sind und dass deswegen sehr oft geharnischte Vorwürfe an die Adresse des gewerblichen Unternehmertums gerichtet werden. Ich kann für diese Vorwürfe einiges Verständnis aufbringen. Ich bedaure es aber, wenn der Konsument glaubt, dass alle diese Massnahmen kartellistischer Art, welche im Gewerbe getroffen werden, nur dazu dienen sollten, ihn zu übervorteilen. Das sind unbegründete Bedenken und unbegründete Vorwürfe. Auf keinem Gebiete der gewerblichen Wirtschaft besteht ein geschlossener Markt. Überall, in allen gewerblichen Zweigen, treffen wir viele Aussenseiter an. Es ist deshalb vollkommen ausgeschlossen und unmöglich, die Preise nach Belieben zu gestalten und damit den Konsumenten der Willkür der Unternehmer auszuliefern; im Gegenteil, es tobt ein ausgeprägter Konkurrenzkampf, und selbst im Falle von Preisvereinbarungen werden auf dem Wege über die sattsam bekannten Abgebote immer wieder billigere Offerten zu finden sein. Auch die so gern zitierte sogenannte „Verbandsmacht“ zeigt sich bei näherem Zusehen als nicht so gewaltig, wie man etwa glauben möchte; zu viele Mitglieder sollten in diesen Verbänden unter einen Hut gebracht werden. Es stellt sich dabei eine vollkommen unlösbare Aufgabe. Ausserdem ist der Gewerbetreibende im allgemeinen viel zu sehr Individualist, als dass er sich durch übertriebene Einschränkungen in seiner Freiheit allzusehr beschneiden liesse. Das Ergebnis eines solchen Vorgehens wäre eine gegenteilige Reaktion. Abgesehen von der Preiskonkurrenz, besteht aber auch eine ausgesprochene Qualitätskonkurrenz, und mir will scheinen, diese wirke sich für den Konsumenten als ein Vorteil aus, indem er sich eine bessere Leistung aussuchen kann zum gleichen Preis.

Im übrigen finde ich noch etwas besonders stossend am Text der Initiative; das ist die Bestimmung des Absatzes 3, mit welcher die Abreden der Arbeitnehmer ausgenommen werden sollen. Ich weiss, dass es dafür eine mehr oder weniger plausible Erklärung gibt, indem man sagt, die Arbeitskraft des schaffenden Menschen sei anders zu beurteilen als die bloss geschäftliche Tätigkeit eines Unternehmers. Ich möchte über diese Erklärung nicht streiten. Aber es bleibt für uns die Tatsache übrig, dass der Unternehmer sich zwischen zwei Feuern befindet. Einerseits schreiben ihm die Verpflichtungen, die er aus dem Gesamtarbeitsvertrag

übernimmt, seine Leistungen genau vor, die er als Unternehmer dem Arbeitnehmer gegenüber zu erbringen hat. Der gleiche Unternehmer soll nun aber daran gehindert werden, irgendwie für eine gewisse Ordnung auf dem Gebiete der Preisbildung sorgen zu können, um die ihm erwachsenden Kosten einigermaßen zu decken. Die Folge ist doch entweder eine schwerwiegende Rückwirkung besonders bei den Kleinbetrieben, deren Existenz geradezu in Frage gestellt werden kann und die sehr wohl das Opfer einer Konzentrationsbewegung zugunsten der Grossbetriebe werden könnten, oder dann aber schwerwiegende Folgen beim Ausbau der Gesamtarbeitsverträge, weil möglicherweise eines Tages die den Unternehmern daraus erwachsenden Kosten nicht mehr tragbar sein könnten. Das wäre höchst unerfreulich und höchst unerwünscht, nicht zuletzt auch für die Arbeitnehmer.

Ich bitte Sie daher aus all diesen Gründen um einiges Verständnis dafür, dass ich als gewerblicher Unternehmer der Initiative nicht zustimmen kann. Sie will einfach alles über Bord werfen, und mir scheint, das gehe doch zu weit. Ich stelle deshalb nochmals die Frage: Was sind denn im Gewerbe die Kartelle und was wollen sie? Sie sind natürlich gewachsene Ordnungselemente und für das Gewerbe eine der wenigen möglichen Massnahmen zu seiner Bewahrung vor der Selbsterstörung, zur Erhaltung einigermaßen gesunder Wirtschaftsverhältnisse, zur Erhaltung der Existenz der selbständig erwerbenden Unternehmer. Diese Ordnung ist entstanden aus den Erfahrungen, die mit einer zügellosen Unordnung gemacht wurden, welche die gewerbliche Wirtschaft nahe an den Rand des Ruins geführt hat. Wir wollen uns nicht dorthin zurückführen lassen. Wir lehnen die sehr gerne und oft gepredigte, ich möchte sagen „Freiheit des Dschungels“ ab. Wir wollen uns nicht Verbote aufdrängen lassen mit Polizei und Zwangsmethoden, die uns daran hindern, unsere Geschäfte selber vernünftig zu ordnen. Wir bedanken uns für die erzwungene Einmischung des Staates, die für uns und unsere Entwicklung nichts anderes als ein schweres Hindernis sein müsste. Wir müssen aus Gründen der Selbsterhaltung den theoretischen und doktrinären Segnungen dieses Volksbegehrens begegnen und müssen es deshalb ablehnen; Segnungen, die nach unserer Auffassung an den Bedürfnissen der Wirtschaft vorbeigehen. Das Gewerbe will aber, und damit möchte ich schliessen, auf der andern Seite keine Auswüchse und Missbräuche pflegen auf dem Gebiete des Kartellwesens. Es lehnt deshalb die Motion, die im Ständerat bereits angenommen wurde, nicht ab. Das soll nun nicht etwa „carte blanche“ bedeuten. Man wird es uns nicht übelnehmen, wenn wir erklären, dass wir die zu gegebener Zeit zu erwartende Vorlage über eine eventuelle Missbrauchsgesetzgebung genau prüfen werden; denn jene Vorlage wird ebenfalls den Erfordernissen der Praxis entsprechen müssen. Sie kann abgestützt werden auf die Wirtschaftsartikel, wie das hier bereits gesagt worden ist.

Aus allen diesen Gründen möchte ich Ihnen die Ablehnung der Initiative und die Annahme der Motion des Ständerates empfehlen.

**Lejeune:** Ich gestatte mir, Ihnen im Namen der sozialdemokratischen Fraktion einige Argumente

gegen das Volksbegehren gegen den Missbrauch wirtschaftlicher Macht vorzutragen. Die Fraktion schliesst sich dem bundesrätlichen Verwerfungsantrag an, jedoch mit einer Begründung, die in grundsätzlicher Beziehung von den Motiven des Bundesrates nicht unwesentlich abweicht. Wer nur den Text des Volksbegehrens oberflächlich ansieht, wird dies vielleicht nicht ohne weiteres verstehen; denn Kampf gegen den Missbrauch wirtschaftlicher Macht bildete und bildet einen Hauptinhalt der sozialdemokratischen Bewegung und ihrer Geschichte, insbesondere dort, wo es galt oder heute noch gilt, den arbeitenden Menschen diese Freiheit zu erringen und zu erhalten. Der Ursprung der Initiative scheint in den gleichen Motiven zu wurzeln. Der Bürger soll gegen eine Beeinträchtigung seiner Freiheit in Handel und Gewerbe durch den Missbrauch wirtschaftlicher Macht geschützt werden. Nach Absatz 2 sollen Handlungen und Vereinbarungen von Firmen, Verbänden und Einzelpersonen erfasst werden, insbesondere auch solche, die den Konsumenten übervorteilen wollen. Es ist augenscheinlich, dass die Initiative ein ganz begriffliches Misstrauen gegenüber Verbänden und den wirtschaftlich Mächtigen im allgemeinen ausnützt. Sie scheint verschiedenen sozialdemokratischen Vorstößen, die Sie selber auch kennen, zu entsprechen.

Wir möchten aber vor allem einmal die Texte, die zur Verfügung stehen, vergleichen, in erster Linie den Artikel 31bis, Absatz 3, Litera d, der Bundesverfassung und den neu vorgeschlagenen Artikel 33bis. Artikel 31bis steht eindeutig auf dem Boden der Missbrauchsgesetzgebung. Schädliche Auswirkungen von Kartellen und andern Organisationen können getroffen werden durch Vorschriften in Abweichung von Handels- und Gewerbefreiheit. Wenn Herr Kollege Bösch hier beanstandet hat, dass man über den Begriff des Gesamtinteresses keine Klarheit habe, so möchte ich dazu bemerken, dass der Schutz der Freiheit jedes einzelnen zum Gesamtinteresse gehört. Die Initiative steht demgegenüber ganz ausgesprochen auf dem Standpunkt der Verbotsgesetzgebung. Daran ist schon gesetzgebungstechnisch absolut kein Zweifel möglich. Die Übergangsbestimmung, die ihr beigefügt ist, spricht ja ausserdem auch für eine unmittelbare Wirkung. Sie gibt nicht die Basis für eine Ausführungsgesetzgebung, sondern sie behält praktisch diese Ausführungsgesetzgebung nur für die Ausnahmen vor. Da müssen wir feststellen, dass wir mit der Initiative etwas verbieten, das wir nicht genau kennen. Der Umfang der verbotenen Handlungen und Vereinbarungen, insbesondere der zu treffenden Kartelle, ist ganz unklar, auch nach den Unterlagen, die wir heute besitzen. Es geht ja nicht nur um Preisabreden, sondern um Abreden von einem viel weiteren Umfang. Die Herren Kommissionsreferenten haben Ihnen dies dargelegt.

Nun möchte ich auf ein sehr persönliches Wort zurückkommen, das Herr Bundesrat Holenstein in der Kommission ausgesprochen hat. Er hat nämlich die Gründungen des Vorortes, des Gewerbeverbandes, des Bauernverbandes und des Gewerkschaftsbundes in einem Zug mit der zeitlich folgenden Schaffung der Kartelle genannt. Dass die Konsumentenorganisationen im Kommissionsprotokoll

nicht erwähnt sind, scheint nur auf einem Versehen zu beruhen. Nicht dass uns diese Gesellschaft ganz ausserordentlich behagt, aber ich möchte damit etwas anderes sagen. Die Ansicht nämlich, dass Abwesenheit von Zwang mit Freiheit nicht identisch ist, ist heute allgemein. Freiheit sollte bedeuten, dass man tun und lassen kann, was einem behagt einerseits und was einem Pflicht und Gewissen vorschreiben andererseits, alles aber in Respektierung der Freiheit und der Menschenwürde der Mitmenschen. Diese Respektierung ist nicht selbstverständlich. Wenn wir vom Standpunkt der Arbeiterschaft aus feststellen, dass heute von einer solchen Respektierung gesprochen werden kann, dann verdanken wir dies in erster Linie den Organisationen der Arbeiterschaft, in zweiter Linie dem Staat und in dritter Linie der Einsicht der andern. Ich glaube, dass alle drei Dinge unbedingt zusammengehören. Wir haben also insbesondere allen Grund, die Organisationen der Arbeiterschaft hochzuhalten. Sie haben viel mehr Positives als Negatives gebracht. Der absolut freie Wettbewerb bringt nur die Freiheit der Starken, jener, die nicht einmal eine Organisation benötigen, um stark zu sein. Wir sind unbedingt dafür, dass der einzelne Missbrauch wirtschaftlicher Macht getroffen werde. Aber wir verlangen einen kontrollierten und messbaren Eingriff, nicht einfach ein blindes Zurückschlagen. Die Kehrtwendungen um 180 Grad sind uns genau so unsympathisch wie das Ausschütten des Kindes mit dem Bade. Wir müssen feststellen, dass der Lebensraum heute so eng geworden ist, dass nur die gute Organisation ein Maximum an Freiheit gewährt. Der geordnete Lebensraum ist für alle viel weiter als der ungeordnete.

Nun kann eine Ordnung nach unserer Ansicht nur demokratisch sein. Die freiheitliche Arbeiterbewegung bemüht sich, einmal, ihre Organisationen demokratisch aufzubauen und zu handhaben. An dieses Prinzip halten sich ganz besonders auch die Gewerkschaften. Dies ist eine erste Voraussetzung für eine wirtschaftliche Demokratie im allgemeinen, dass nämlich die einzelnen Organisationen demokratisch seien und dass sie den Grundsatz der freien Mitgliedschaft unbedingt beachten. Ich möchte diese Ergänzung anbringen, wenn ich mich im allgemeinen für gute Organisationen ausspreche. Ich darf feststellen, dass wir uns so auf dem gleichen Boden befinden wie die deutsche Sozialdemokratie, die in einer langen Diskussion über die Wettbewerbsgesetzgebung dieselben Grundsätze entwickelt hat. Ich zitiere aus einer parteioffiziellen Verlautbarung der SPD folgendes: „Die Stellungnahme der Sozialdemokratie zum Problem der Wettbewerbsbeschränkungen ergibt sich aus ihrem Bekenntnis zum freiheitlichen Sozialismus. Seine Parole lautet: Freiheit soweit wie möglich, Bindung soweit wie nötig. Wo freier Wettbewerb ein geeignetes Mittel zur Leistungssteigerung und Fortschrittsförderung ist, muss er gesetzlich geschützt werden.“ Dass aber Bindungen allgemein unnötig seien, dürfen wir nicht behaupten, es trifft das Gegenteil zu.

Nun wird in einer ähnlichen Verlautbarung auch eine Abgrenzung gegenüber andern Bewegungen und Doktrinen getroffen. Sie ist sehr interessant, und ich möchte sie hier wiedergeben:

„Der freiheitliche Sozialismus unterscheidet sich wirtschaftspolitisch ganz grundsätzlich und aus der Wurzel heraus von allen totalitärsozialistischen und „rätedemokratischen“ Doktrinen, weil er das Grundrecht der freien Konsumwahl anerkennt und verteidigt und weil er die zentralverwaltungswirtschaftliche Lösung mit ihrer Durch- und Totalregulierung der Produktionssphäre bis zu deren befehlswirtschaftlichen Detailreglementierung hin ablehnt. Der freiheitliche Sozialismus unterscheidet sich nicht minder prinzipiell von allen ständisch-korporativen Ideologien, weil er den parlamentarisch-demokratischen Staat als oberste Instanz für Wirtschaftspolitik ansieht. Die freiheitlich-sozialistischen Vorschläge lassen die Berührungspunkte aber auch die scharfen Trennungstellen gegenüber der neoliberalistischen Doktrin klar hervortreten.“

Es wird in der Folge dargelegt, dass auch diese praktisch einfach dem Laissez-faire-Prinzip entspricht, dort aber, wo Gefahren drohen, zum Beispiel Konkurse auftreten, sehr schnell wieder nach dem Staate ruft.

Diese Einstellung der deutschen Sozialdemokratie ist sicher das Resultat einer langen Auseinandersetzung und langer Kämpfe. Ich weiss, dass diese freiheitliche oder „liberale“ Einstellung der Sozialdemokratie oft belächelt wird. Ich darf aber feststellen, dass sie ehrlich und sachlich begründet ist, und dass wir uns auf Grund des Kampfes der Arbeiterorganisationen, ihrer heutigen Stärke und ihre demokratischen Organisationen, diese liberale Einstellung heute sicher weitgehend leisten können.

Nun wird man uns auf Absatz 3 der Initiative verweisen. Ich möchte feststellen, dass er ganz bestimmt einen schweren Pferdefuss hat, einen Pferdekumpffuss, möchte ich sagen, weil man die Arbeitnehmerorganisationen mit Kartellen gleichstellt. Beachten Sie bitte, wie in Absatz 2 bestimmte „Handlungen und Vereinbarungen“ als rechtswidrig erklärt werden, dass aber in Absatz 3 nur befreit sind: „Abreden“ zum Schutz des Lohnes und der Arbeitsbedingungen. Diese Differenz ist ausserordentlich interessant. Sie spricht sehr deutlich für sich selbst.

Ich habe noch weitere Fragen dazu zu stellen.

Erstens: Ist der Schutz des Lohnes identisch mit Erreichen einer möglichst grossen Entlohnung? Der Wortlaut der Initiative scheint mir hier zu eng.

Zweitens: Was wird unter „Arbeitsbedingungen“ verstanden? Wahrscheinlich Ferien, Überzeitenschädigungen, Arbeitszeitregelung usw.

Wie steht es aber zum Beispiel mit Abmachungen in Gesamtarbeitsverträgen über die Arbeitslosenversicherung der Gewerkschaften, wie steht es mit den zusätzlichen Altersversicherungen und weiteren Bestimmungen, welche die soziale Sicherung der Arbeitnehmer bezwecken? Diese Fragen sind heute von wachsender Bedeutung, und wir trösten uns hier nicht mit möglichen Ausnahmen. Wir müssen feststellen, dass soziale Sicherheit nur mit weitgehender Ordnung erreichbar ist. Ich möchte aber vor allem auch darauf hinweisen, dass eine wachsende Zahl von Vereinbarungen mit gewerblichen Verbänden abgeschlossen wurde. Sie stellen einen Ersatz für das immer noch ausstehende Gesetz über die Arbeit in den Betrieben des Gewerbes und des Handels dar. Allein die Gewerkschaften und die

Gewerbeverbände garantieren diese Abmachungen, und es sind damit sicher grosse Erfolge zur Sicherung von Freiheit und Menschenwürde erreicht worden.

Die Nennung der Arbeitnehmer im Initiativtext muss aber auch ganz allgemein erstaunen, genau so wie die zu Recht erfolgte Erwähnung der Genossenschaftsverbände auf Seite 8 des bundesrätlichen Berichtes. Sie zeigt, dass der Kartellbegriff der Initiative reichlich unklar und weit ist. Denn für den Konsumenten wie für den Arbeitnehmer gilt etwas ganz sicher, was im Bericht über Kartell und Wettbewerb in der Schweiz gesagt wird. Leider ist dieser Bericht so kurz vor unsern Verhandlungen eingetroffen, dass man sich ein umfassendes Urteil noch nicht gestatten kann, und es ist nicht zufällig, dass heute jeder das herauspicks, was ihm zusagt. Auch ich habe zur speziellen vorliegenden Frage ein Belegzitat gefunden. Ich zitiere auf Seite 24: „Die Anbieter der Arbeitskraft verfügen im Gegensatz zu den Unternehmern über keine Sachwertsubstanz (sachliche Produktionsmittel), von der sie bei ungenügendem oder fehlendem Arbeitseinkommen eine gewisse Zeit zehren könnten. Ihr Angebot ist daher von einer unausweichlichen Dringlichkeit. Dieser Umstand fällt besonders dann schwer ins Gewicht, wenn der Lohn das physische Existenzminimum unterschreitet, das heisst, wenn er nicht mehr für die Regeneration und die Erhaltung der Arbeitskraft ausreicht.“

Auf Seite 25, unten, steht: „Endlich sei noch darauf hingewiesen, dass unseres Wissens in sämtlichen Wettbewerbsgesetzen des Auslandes die Gewerkschaften ausgenommen und einer Sonderregelung unterstellt sind, in den Vereinigten Staaten beispielweise durch den Clayton Act. Dies mag nicht überall allein auf die von uns dargelegten Wesensunterschiede, sondern auch etwa auf politische Gründe zurückzuführen sein.“ Wir stellen fest, dass man diese politischen Gründe hier offensichtlich bei den Urhebern der Initiative nicht mehr berücksichtigt.

Nun, die Verbände haben sicher eine Doppelnatur, und wir wissen, dass sie überborden können. Und hier muss auch einiges zur Kritik an der bundesrätlichen Botschaft gesagt sein. Die Verbände, insbesondere solche mit kartellistischen Abreden, bringen Macht, und überall sind etwa Personen in Positionen, die den moralischen Ansprüchen einer solchen Stellung nicht gewachsen sind. Das ist eine ganz bekannte Erscheinung, so bekannt, dass gerade sie die Stimmung gegen Kartelle, Verbandsmacht und Verbandsdiktatur heute begründen hilft. Auf diese Missstände und auf diese Stimmung nimmt der Bericht des Bundesrates unseres Erachtens sehr wenig Rücksicht. Es ist sicher nicht alle Macht böse, aber viele Menschen sind schwach. Ich kann zum Beispiel an jenen Meister erinnern, der mir einmal begegnet ist, der vorerst bei der Besprechung von Offerten einen kleinen Kollegen veranlasste oder gar zwang, sein billiges Angebot zu erhöhen, um hernach selbst und unter Verschwiegenheit Prozente anzubieten. Es ist unnützlich zu sagen, dass solche kleine Übertretungen meistens an den „Lätzen“ kommen und dass hier Korrekturen möglich sind. Wo aber die Organisation allumfassend ist, wo sie undemokratisch, aber dafür kapitalkräftig ist, da versagen diese Korrekturen oft. Wir

verweisen auf die diversen Berichte der Preisbildungskommission, und wir wissen ja selbst, wie mancher Kleine die Waffen strecken musste. Es ist nicht so, dass jedes Kartell auf den Bedingungen des Schwächsten aufbaut, sondern dass es ihn einfach an die Wand drückt. Das sollte ganz deutlich gesagt werden.

Die Rechtssprechung der Gerichte zur Frage des Boykotts ist sicher anerkennenswert. Aber man kann an Einzelfällen jeweilen ermessen, was es an Durchhaltewillen braucht, um ein solches Urteil zu erwirken, und dass in vielen Fällen die Ansprüche an den Durchhaltewillen oft allzu gross sind. Wir wissen auch, dass mancher Fall in der übernehmenden Verbandsschiedsgerichtsbarkeit hängen bleibt. Hier bleibt der bundesrätliche Bericht in der Theorie. Vor allem sagt der Bundesrat aber auch zu wenig zu einer weiteren Frage. Auf den Seiten 9 und 17 der Botschaft verweist er zum Beispiel auf den Schutz der Landwirtschaft und andere Erscheinungen. Er verweist darauf, dass Massnahmen des Bundes auf dem Kartellcharakter zahlreicher landwirtschaftlicher und anderer Organisationen aufbauen. Wir wissen nun, dass gerade bei solchen Organisationen der Bund auch Auswüchse wirtschaftlicher Macht duldet. Wir wissen, bei welchen Organisationen er die Verdrängung jedes Neulings und Anfängers verhindern lässt und wie er die Organisation zum Selbstzweck werden lässt, zum Zwecke des Schutzes von Privilegien. Wir haben ja die nächste Woche Gelegenheit, ein offenes Wort zu einer solchen Organisation zu sprechen, wie wir sie ja auch früher bereits hatten. Es ist kein Zufall, dass sich heute die besten Argumente gegen den Missbrauch wirtschaftlicher Macht gerade aus Organisationen ableiten, die unter dem Schutz des Bundes gedeihen, und dass gerade solche Kartelle gute Beispiele für eine Hauptgefahr der Kartelle abgeben, nämlich für die Verknöcherung von Wirtschaftszweigen, für die unbegründete Preishochhaltung und für die Fernhaltung von Aussenseitern. Es ist nicht von Gutem, dass die Befürworter der Initiative gerade mit diesen Beispielen exemplifizieren können.

Solange diese Dinge nicht ganz deutlich gesagt werden, wird sicher der Wille der Behörden, hier Remedur zu schaffen, angezweifelt. Es geht bei der Stellungnahme zur Initiative nicht nur darum, die Initiative zurückzuweisen, sondern es geht heute darum, klar den Willen zur Gesetzgebung zu betonen. Daran fehlt es im Bericht, und das ist auch die Ursache dafür, dass man diese Initiative heute als verhänglich bezeichnet. Ich glaube nicht so sehr, dass die Initiative verhänglich ist, als vielmehr die heutige Situation in der Bekämpfung und Duldung der Kartelle im allgemeinen.

Wir sind nun vor kurzem in den Besitz des Berichtes der Preisbildungskommission über „Kartell und Wettbewerb in der Schweiz“ gelangt; endlich, möchten wir sagen. Aber auch er genügt nicht, sondern heute genügt sicher nur ein festes Versprechen des Bundesrates. Die sozialdemokratische Fraktion ersucht den Bundesrat dringend um die Angabe eines festen Datums für die Vorlage des Berichtes und Gesetzentwurfes gegen die schädlichen Auswirkungen der Kartelle, gegen ihren Missbrauch. Wir wissen, dass die Ausarbeitung Zeit braucht und

dass bei Nennung eines Datums eine gewisse Frist gewährt werden muss. Verbände und Kantonsregierungen sind anzuhören, aber wir finden, dass bis Ende 1959 diese Vorlage vor dem Parlament liegen könnte. Wir nehmen in diesem Sinne zur Motion des Ständerates Stellung, die wir im übrigen unterstützen. Die Befristung des damit erteilten Auftrages erscheint uns aber unumgänglich; wir wollten damit einen festen Anhaltspunkt für eine Erklärung des Bundesrates geben. Wir stellen nicht einen bestimmten Antrag zur Motion, um nicht ein Differenzenbereinigungsverfahren über diese Frage einzuleiten; wir bitten aber um eine verbindliche Erklärung des Bundesrates.

Mit diesen Bemerkungen unterstützen wir den Antrag, Volk und Ständen die Verwerfung des Volksbegehrens zu empfehlen, ohne Unterbreitung eines Gegenvorschlages.

**Meyer-Zürich:** Bei der Beurteilung der Kartellinitiative muss man sich darüber im klaren sein, dass diese nicht, wie der Titel sagt, nur der Bekämpfung des Missbrauches wirtschaftlicher Macht dient. Sie geht sehr viel weiter, indem sie jegliche Handlung oder Vereinbarung einzelner Firmen oder Verbände, die dem Zwecke einer bestimmten Marktordnung dienen, verbietet, auch wenn nachweisbar überhaupt keine sogenannte wirtschaftliche Macht vorliegt und demzufolge mit dieser Macht auch kein Missbrauch getrieben werden kann. Diese Tatsache und weiterhin die Ausnahmestellung, die den Gewerkschaften, das heisst den vertraglichen Abmachungen zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmern in Form von Gesamtarbeitsverträgen, zugebilligt werden, zeigen uns, dass es den Initianten wahrscheinlich darum gegangen ist, in politischer Taktik und Propaganda zu machen.

Es ist nun in der Botschaft überzeugend dargelegt worden, und auch die Herren Kommissionsreferenten haben das getan, aus welchen Gründen die Initiative dem Volke zur Ablehnung zu empfehlen ist. Ich möchte im Interesse der Zeitökonomie nicht auf alle diese Argumente zurückkommen. Ich unterstütze sie aber in vollem Umfange.

Eines aber darf hier in aller Objektivität festgehalten werden: Es wurde an dieser Stelle wiederholt darauf hingewiesen, dass die Schweiz ein sehr kartellreiches Land sei. Wenn man das Kartellwesen gleichsetzen will einem Missbrauch wirtschaftlicher Macht sowie ungerechtfertigten Preiserhöhungen und Übervorteilungen der Konsumenten, dann müssten ja eigentlich die Kosten unserer Lebenshaltung im Vergleich zu anderen Ländern, die weniger kartellreich sind, bedeutend stärker angestiegen sein und unsere Wirtschaft würde sich wahrscheinlich nicht in der guten Verfassung befinden, wie wir das heute überall bei uns feststellen können. Sie wissen alle, dass gerade das Gegenteil der Fall ist, und das scheint mir ein Beweis dafür zu sein, dass die Wirksamkeit des Kartellwesens, bezogen auf die Gesamtinteressen unseres Landes, nicht derart negativ ist, wie das in Kreisen der Initianten immer wieder zum Ausdruck gebracht wird. Es hat auch keinen Sinn, sich darüber zu unterhalten, ob die Gewerkschaften Kartelle, ob die Gesamtarbeitsverträge Kartellbindungen seien oder nicht. Wesentlich scheint mir zu sein, dass auch

die Arbeitnehmer (und zwar die Arbeiter und die Angestellten), wenn die Initiative angenommen werden sollte, darunter zu leiden haben werden. Ihr eigenes Schicksal ist verbunden mit demjenigen ihres Betriebes, und kein Arbeitnehmer kann ein Interesse daran haben, mitzuhelfen, dass es seinem Arbeitgeber schlechter geht. Auch der Arbeitnehmer ist nicht nur ein Konsument, er ist an der Produktion ebenfalls beteiligt.

Es wird immer wieder darauf hingewiesen, dass in andern Ländern die Massnahmen des Staates gegen die Kartelle viel weiter fortgeschritten seien als in der Schweiz. Das mag zum Teil stimmen. Es ist aber auch beizufügen, dass es, wenigstens in Europa, kaum ein Land gibt, das eine derart vom Staate unabhängige Wirtschaft besitzt. Ich erwähne nur, dass beispielsweise in Deutschland für das gesamte Handwerk ein Fähigkeitsausweis besteht; es gibt dort ein Gesetz, das die Schwarzarbeit verbietet. Die gewerblichen Organisationen sind Zwangsverbände und nicht freie Zusammenschlüsse mit vielen Aussenseitern wie bei uns in der Schweiz. Es wird in andern Ländern eine eigentliche Mittelstandspolitik betrieben, das heisst der Staat hat zahlreiche Massnahmen zum Schutze der kleinen und mittleren Betriebe ergriffen, was ja in der Schweiz undenkbar wäre. Bei uns sind es eben diese freiwilligen Zusammenschlüsse, das heisst die durch die Initiative anvisierten Kartelle, die dafür zu sorgen haben, dass in der Wirtschaft ein Minimum von Ordnung aufrechterhalten werden kann.

Wir betrachten daher die Kartelle als notwendige Ordnungselemente einer freien Wirtschaft. Sie bilden damit eigentlich eine Ergänzung zum Prinzip der absoluten Handels- und Gewerbefreiheit, und es ist notwendig, diese Ordnungselemente zu erhalten. Ich glaube, wenn sich die wirtschaftliche Macht unseres Landes nur noch in der Hand einiger weniger Unternehmer konzentrieren sollte, dass damit unserem Lande eine grössere Gefahr drohen würde. Man ist daher in den Kreisen, die ich verrete, vor allem im Gewerbe, der Auffassung, dass diese Initiative einen nicht zu verantwortenden Anschlag auf unsere gegenwärtige Wirtschaftsstruktur bedeutet. Wenn man eine immer weitergehende Betriebskonzentration erzwingen und die über das ganze Land verteilten kleineren und mittleren Betriebe ausschalten und vernichten will, dann gibt es tatsächlich kein besseres Mittel dafür als diese Initiative.

Ich gebe zu, dass in den Kreisen des selbständig erwerbenden Mittelstandes kein allzu grosses Bedürfnis nach einer Kartellgesetzgebung besteht. Wir kennen die Begrenztheiten der Wirksamkeit unserer Kartelle und wir wissen auch, dass es in der Schweiz Zehntausende von Betrieben gibt, die nicht in Verbänden organisiert sind. Das sind Aussenseiter der Kartelle, die auch dafür sorgen, dass die Bäume im Kartellwesen nicht in den Himmel wachsen. Ich will aber auch offen zugeben, dass im Kartellwesen Missbräuche vorkommen oder vorkommen können. Nachdem nun in der Öffentlichkeit die Meinung vorherrscht, man müsste im Sektor der Kartelle etwas tun, sind wir bereit, konstruktiv mitzuarbeiten und loyal mitzuwirken an einer Gesetzgebung gegen wirkliche Missbräuche im Kartellwesen; denn Missbräuche werden auch auf diesem Gebiet wie in

andern Bereichen menschlicher Tätigkeit immer wieder vorkommen. Dass hingegen dieser extreme und massive Anschlag auf unsere schweizerische Wirtschaftsstruktur vorher abgelehnt werden muss, liegt auf der Hand.

Ich empfehle Ihnen daher, dem Antrag des Bundesrates zuzustimmen, die Initiative abzulehnen und der Motion des Ständerates zuzustimmen.

**Grendelmeier:** Gestatten Sie mir, insbesondere den Ausführungen von Herrn Scherrer einige Beispiele aus der heutigen Kartellwirtschaft gegenüberzustellen. Diese Beispiele werden zeigen, wie die Kartellierung unter anderem zur Hochhaltung der Preise, zum Schaden der Konsumenten einerseits und zur Knebelung von Aussenseitern andererseits führen kann. Es geht nicht darum, wie Herr Scherrer angedeutet hat, die gewerbliche Selbsthilfe der Verbände zu verhindern, wenigstens soweit diese Verbände eine saubere Gewerbeförderung bezwecken.

Ich erinnere hier in erster Linie an den Fall der Zementfabrik in Schinznach. Diese Aussenseiterfabrik wurde durch kartellierte Fabriken so weit unter Druck gesetzt, dass es zum Beispiel der Bundesbahn nicht gestattet war, dieser Aussenseiterin die den andern Zementfabriken gewährten Frachtvergütungen zukommen zu lassen. Leider kam es so weit, dass die aargauische Baudirektion allen aargauischen Amtsstellen untersagte, bei der Zementfabrik Schinznach Bestellungen zu machen. Resultat: Nach zweijähriger harter Gegenwehr war die Aussenseiterin zu Boden gedrückt.

Ein anderes Beispiel liefert der Fall der Genossenschaft für Überlandverkehr. Dieser Transportgenossenschaft ist es versagt geblieben, Frachtgüter aus dem freien Rheinhafen abzuholen, weil sie als Kartellaussenseiterin nicht in den Besitz der roten Karte kommen konnte. Diese rote Karte war der Aussenseiterin verwehrt, weil sie sich weigerte, die Kartellpreisabmachungen, die zu nichts andern als zur Hochhaltung der Frachtpreise führen, anzunehmen.

Im weitem erinnere ich Sie an die Verhältnisse auf dem Gebiete der Tabakkontingentierung und Kartellierung. Hier ist eine Bewilligung der bezüglichen Verbände nötig. Wenn einer einen Tabakladen oder einen Tabakkiosk eröffnen will, hat der Kartellverband vorgängig abzuklären, ob am betreffenden Ort ein Bedürfnis nach einem neuen Tabakladen besteht. Wer aber klärt dieses Bedürfnis ab? Doch niemand anders als die Verbandsleute, die ein höchst persönliches Interesse daran haben, sich jeden neuen Konkurrenten vom Leib zu halten. Diese Beispiele könnten beliebig vermehrt werden, denn wir wissen ja, dass die Schweiz das kartellreichste Land ist, das es überhaupt gibt. Ich kann nur ganz summarisch aufzählen, auf welchen Gebieten solche Kartelle noch existieren, so beispielsweise beim Fensterglashandel, beim Heizöl, Benzin, Mineralwasser, Film, bei den Teigwaren, beim Salami, bei der Schokolade, bei der Bäckerei usw. nicht zuletzt bei der Fabrikation der landwirtschaftlichen Traktoren und bei den Uhren. Was die Kartellierung auf dem Gebiet der Teigwarenfabrikation im besondern betrifft, habe ich als Anwalt der beiden erstklassigen Aussenseiterfirmen Saverma im Wallis und Stäuble im Kanton St. Gallen einen

Anschauungsunterricht aus allernächster Nähe erhalten. Ich habe mit ansehen können, wie die Verbände es in der Hand hatten, Aussenseitern, die wegen ihrer hervorragenden Qualitätsfabrikation grossen Absatz hatten, die Rohstoffe zu sperren, so dass diese Firmen eine Zeitlang gezwungen waren, den Betrieb einzustellen. Gestern kam mir noch ein Prospekt der Versandfirma Vögele in Uznach in die Hände. Auch diese Firma scheint ganz heftig gegen die Preisdiktate und Boykottmassnahmen in ihrem Sektor kämpfen zu müssen. Der Prospekt ist überschrieben: „Unsere billigen Preise sind bedroht.“ Es wird darin das Schreiben einer Lieferfirma vom 6. Mai 1957 zitiert, wo es heisst: „Wir sehen uns heute leider veranlasst, Ihnen mitzuteilen, dass wir von einer weitem Belieferung Ihrer Firma Abstand nehmen müssen. Zuzufolge Ihrer angewandten Preispolitik sind wir immer mehr mit unserer übrigen Kundschaft in Schwierigkeit geraten, so dass wir uns gezwungen sahen, den obigen Beschluss zu fassen.“ Im Prospekt heisst es weiter: „Macht höhere Preise oder es gibt keine Waren mehr!“ Es steht also die Firma Vögele genau an gleicher Stelle wie die bereits erwähnten beiden Teigwarenfabriken Saverma und Stäuble.

Zuletzt glaube ich, dass es angebracht ist, in diesem Saale auf den Fall der Cadhor hinzuweisen, den Sie alle aus der Presse bestens kennen. Es ist der Fall der Uhrenfabrikanten, die billige markenlose Uhren auf den Markt bringen wollen. Diesen Cadhor-Fabrikanten werden, wie Sie wissen, die Rohprodukte nicht geliefert. Sie werden mit andern Worten in aller Form boykottiert, weil diese Firmen das Preisdiktat der „Fédération horlogère“ nicht akzeptieren wollen.

Diese wenigen Beispiele – sie könnten x-fach vermehrt werden – zeigen, wohin die Kartellwirtschaft, trotz der immer noch bestehenden sogenannten Handels- und Gewerbefreiheit hinführen kann. Was nützt uns das platonische Bekenntnis in den Wirtschaftsartikeln, wonach der Bund eine Kartellgesetzgebung erlassen könne, wenn während zehn Jahren nichts geschieht? In diesen zehn Jahren hat der Missbrauch der Kartelle seine freie Entwicklung nehmen können; ja, diese Entwicklung ist, wie Herr Lejeune ausgeführt hat, durch den Staat noch gefördert worden. Darum war es notwendig, dass ein neuer Vorstoss, diesmal aus dem Volke heraus, auf dem Wege der Volksinitiative kam. Durch die Annahme der Initiative wird dem Bund bereits durch den Verfassungstext die Möglichkeit in die Hand gegeben, sofort vorzugehen. Es ist also nicht notwendig, dass wir noch weitere zehn oder fünfzehn Jahre auf ein Kartellgesetz warten. Es ist unbegreiflich, wenn der Bundesrat bei dieser Situation diesen letzten Appell nicht hören will und sich nicht einmal zu einem Gegenvorschlag aufraffen konnte. Ich bitte Sie daher, die Initiative zu bejahen. Sie stellt keineswegs eine Lösung dar, wie Herr Scherrer vorhin behauptet hat, die alles über Bord wirft. Sie ist meines Erachtens massvoll und, was wichtig ist, im Gegensatz zur Behauptung von Herrn Lejeune: Wir wissen mit dem uns vorgelegten Text, was die Initiative will. Wir können es voraussehen, was sie uns bringt. Es ist also nicht so, dass wir die Katze im Sack kaufen.

Eventuell beantrage ich Ihnen im Sinne des Antrages Bösch, die Vorlage zur Ausarbeitung eines akzeptablen Gegenvorschlages an den Bundesrat zurückzuweisen.

**M. Vincent:** Les propositions qui nous sont faites par le Conseil fédéral au terme du rapport qu'il nous présente ont au moins un avantage, celui de la clarté, de répondre aux vœux des initiants par un non et un non extrêmement catégorique. Ce faisant, le Conseil fédéral confirme une fois de plus qu'il considère notre pays comme la terre par excellence du libéralisme économique, qu'il répugne à toute espèce d'intervention, quelle qu'elle soit, à toute espèce de dirigisme.

L'article qui vient d'être discuté à plusieurs reprises à cette tribune, dont l'essentiel est contenu dans le deuxième alinéa de l'article 33bis nouveau de la Constitution fédérale, prévoit bien certaines interventions et interdictions. D'aucuns se sont étonnés ici que cet article prévoie une espèce de prohibition, ne laisse plus aucune espèce de latitude au Conseil lui-même et au corps législatif. Sauf erreur, le rapporteur de langue française, lui-même, a souligné qu'une fois cette interdiction prononcée et par conséquent introduite dans le deuxième alinéa de l'article 33bis, les Chambres fédérales n'auraient plus guère qu'à prévoir les exceptions ou les sanctions. Permettez-moi de remarquer qu'il est assez curieux qu'on se plaigne ici qu'un texte est trop clair et trop impératif. Jusqu'à maintenant, nous avons souvent entendu le reproche contraire, De nombreux orateurs se plaignaient de l'imprécision de certains textes constitutionnels.

On déclare qu'il est assez anormal que l'on songe à introduire le principe d'une prohibition, d'une interdiction aussi catégorique dans la Constitution fédérale elle-même. Rien n'empêche cette dernière de prévoir semblable interdiction. On y a bien introduit l'interdiction de la fabrication de l'absinthe. Vous m'accorderez que les cartels et associations sont pour le moins aussi dangereux que l'absinthe! Si on introduit des mesures aussi catégoriques à l'égard d'entreprises, d'organisations ou de personnes individuelles, nous pensons – et cela n'a pas été dit assez clairement – qu'elles visent non seulement les cartels mais toute espèce d'organisation destinée à limiter la concurrence et à créer des monopoles.

En revanche, on peut s'étonner de l'origine de l'initiative, partie des bancs du groupe des indépendants. En effet, ces messieurs nous avaient habitué jusqu'à maintenant à se poser en défenseurs du libéralisme économique. Autrement dit, ils veulent bien du libéralisme économique mais en repoussent les effets, c'est-à-dire la concentration qui en résulte, la formation de cartels, la création de trusts ou l'apparition de monopoles.

Une telle initiative – c'est là un autre sujet d'étonnement – aurait dû venir des milieux socialistes, qui la combattent aujourd'hui. Il y a là une certaine inconséquence, un paradoxe apparent mais apparent seulement à ce que cette initiative soit née dans les milieux des indépendants. Il fallait, en effet, tenir compte d'un courant populaire, de l'inquiétude de certains milieux, extrêmement étendus, artisans, petit commerce et classe moyenne, devant ce pro-

cessus de concentration et la formation des cartels, des trusts et des monopoles.

On a parlé des habiletés des indépendants. Il faut reconnaître qu'ils les ont toutes et qu'ils ne se sont pas embarrassés de contradictions. S'ils ont lancé cette initiative et si cette dernière a rencontré un certain succès, qui sera plus considérable encore devant le peuple, c'est parce que l'opinion publique s'est alarmée des effets néfastes de la concentration économique. La haute conjoncture n'a fait qu'accélérer cette concentration. L'autoinvestissement pratiqué par les grandes entreprises y a aidé. Les récentes mesures prises par la Banque nationale et le Conseil fédéral y contribueront également. L'opinion publique – particulièrement celle des classes moyennes – s'émeut des mesures de contrainte employées parfois pour obliger d'adhérer à un cartel, ainsi que de la dictature qui peut s'exercer et qui s'exerce effectivement sur les prix.

Je ne veux pas donner des exemples car cela m'obligerait à une longue énumération, fastidieuse, de la concentration de l'économie dans notre pays et du rôle toujours plus considérable joué par les cartels et les trusts. Qu'il me suffise de rappeler ce qui se passe dans les banques, où s'est installée la domination des trois grands; dans la chimie, trois autres grands, ceux de Bâle; dans l'horlogerie, dont il a été question ici il y a un instant; dans l'alimentation, la meunerie, la brasserie, l'industrie du tabac et des cigares, l'industrie du chocolat. C'est encore plus frappant dans l'aluminium et dans le ciment. L'importation de la benzine dépend de groupements qui sont les maîtres absolus du marché. On nous prépare une législation sur l'énergie atomique dans laquelle, fidèle aux principes et au respect absolu du libéralisme économique, le Conseil fédéral admet parfaitement que trois grandes entreprises feront la loi.

La présidence du Conseil et le Ministère des finances et affaires économiques français publient un bulletin d'information qui s'intitule «Documentation française». Dans un numéro déjà ancien, puisqu'il date du 7 mai 1952 mais qui n'en a que plus de valeur, ce bulletin définit comme suit la situation en Suisse: «En étudiant la structure de l'économie suisse, on est surpris de l'importance, d'une part, du nombre des sociétés holdings et, d'autre part, des cartels qui lui donnent son originalité... On serait tenté de dire que toute l'économie suisse est cartellisée, tant sont nombreux les accords de cartels ou ayant un caractère cartellaire.»

C'est précisément pourquoi notre Conseil s'est à de fréquentes reprises ému de cette situation et que cette émotion a provoqué le dépôt de nombreux postulats et motions, que le rapport du Conseil fédéral énumère en son début.

En revanche, si les mandataires du peuple se sont émus et si les initiants ont lancé leur initiative, le Conseil fédéral, lui, ne s'émeut nullement. Il trouve que tout va pour le mieux dans le meilleur des mondes. Il le dit d'ailleurs explicitement dans son rapport, page 5: «Le fait qu'une entreprise cherche à éliminer le plus possible de concurrents est une conséquence naturelle de la concurrence, qui ne prouve nullement par elle-même que cette entreprise cherche à obtenir un monopole. Du seul fait qu'il n'existe qu'un petit nombre d'entreprise dans

certaines branches d'activité, on ne saurait en outre conclure que les entreprises existantes poursuivent une activité destinée à leur assurer une situation analogue à un monopole.»

Pourtant, le même rapport contient aussi quelques aveux, dont celui-ci, à la page 13: «En revanche, il existe ce qu'on appelle des oligopoles, caractérisés par le fait que plusieurs entreprises influentes ont, en raison de la puissance qu'elles exercent effectivement sur le marché, la possibilité de fixer même sans entente des prix à peu près unifiés.» C'est le cas, par exemple, à propos du commerce de la benzine et de la production et du commerce du ciment. Mais même cette considération n'émeut pas le Conseil fédéral et n'ébranle aucunement sa conviction de l'excellence du régime de la libre entreprise, de la libre concurrence, bref du régime capitaliste le plus orthodoxe qui soit.

D'ailleurs, le Conseil fédéral proclame son scepticisme quand il déclare dans son message que «l'interdiction des cartels apparaît problématique.» Il s'agit là non seulement de scepticisme mais même davantage, il s'agit d'hostilité. Il s'agit pour le Conseil fédéral de rester fidèle à la formule libérale orthodoxe: laisser faire, laisser passer, laisser jouer les lois naturelles, et le Conseil fédéral n'est même pas persuadé qu'il faille légiférer; il n'est même par persuadé qu'il faille utiliser la possibilité qui lui est offerte par l'article 31bis de la Constitution fédérale, dont on a déjà parlé à cette tribune. Le rapporteur de langue française, M. Alfred Borel, le reconnaissait bien tout à l'heure quand il avouait qu'on avait même pu douter de la volonté du Conseil fédéral de mettre sur pied dans ce domaine une législation. En tout cas, en terminant son rapport tout à l'heure, il a invité le Conseil fédéral à se lancer dans une œuvre législative qui n'avait que trop tardé, c'est bien le minimum qu'on puisse dire. Mais au fond, le Conseil fédéral, dans le rapport qu'il nous a adressé, ne laisse subsister que peu d'équivoques sur ce point. Il avoue assez catégoriquement qu'en effet il n'a pas très envie de légiférer, même pas contre les abus des trusts et des cartels.

Dans son message, page 21, il a même cette proclamation de principe qui est d'une clarté absolue: «Il convient notamment de relever, dit-il, que la formation des cartels est un élément régulateur de l'économie moderne.» C'est de pure orthodoxie capitaliste, c'est un chant de gloire, c'est un cantique d'actions de grâce à la libre concurrence, voire assortie d'une certaine concentration, d'une certaine centralisation.

Les rapporteurs, j'en conviens, et les orateurs qui se sont succédé à cette tribune, ont été plus réservés. Ils ont déclaré qu'ils ne voulaient pas que règne la loi de la jungle mais il semble que le Conseil fédéral, d'après le texte du rapport qu'il nous a soumis, lui, fidèle à un libéralisme très orthodoxe et qu'il considère que le plus fort est par définition le plus capable et le plus habile, que s'il est devenu le plus fort c'est parce qu'il était le plus capable et le plus habile et que, par conséquent, il n'y a pas lieu d'intervenir.

Tout cela explique que la Suisse reste ainsi un des rares Etats à n'avoir rien fait contre ce mouvement de concentration, ni contre les trusts, ni contre les cartels, ni contre leur toute-puissance, ni, enfin,

pour refréner leur influence qui est de plus en plus démesurée.

Le Tribunal fédéral a admis, lui-même, qu'il n'existait en Suisse aucune législation, ni pénale, ni civile, ni administrative pour régler les effets de la formation des trusts et des cartels. Le Tribunal fédéral a dû se borner à statuer sur les mesures de boycott ou sur l'adhésion forcée.

Dans d'autres pays on a légiféré. Aux Etats-Unis, on a légiféré très tôt, en 1880 déjà, mais ce n'est pas là une référence; cela nous montre qu'il ne faut guère se faire d'illusions sur la portée de quelques-unes de ces lois. La loi Sherman de 1880 prévoit des sanctions pénales qui vont jusqu'à 5000 dollars et une année de prison, la saisie des marchandises et des dommages-intérêts représentant jusqu'à trois fois le préjudice causé; elle prévoit l'interdiction d'être directeur de plus de deux sociétés, etc. Et, ce matin encore, nous apprenons que la grande firme Du Pont de Nemours vient d'être l'objet d'un arrêt de la Cour suprême des Etats-Unis en raison de sa tentative de mettre la main sur la General Motors. Naturellement, les grandes entreprises capitalistes ont trouvé le moyen de tourner cette législation anti-trust par la création de sociétés holding et par d'autres moyens encore. Mais ce qui est certain c'est qu'une législation existe dans ce pays depuis très longtemps.

En France, c'est plus lointain encore puisque le Code pénal, en 1810, prévoyait déjà l'interdiction de semblables groupements et les peines prévues ont été renforcées en 1926. En Autriche – un des rapporteurs l'a rappelé tout à l'heure – la loi est beaucoup plus récente et présente certaines analogies avec ce qu'on paraît vouloir établir chez nous. La loi fédérale autrichienne est de juillet 1951; elle prévoit l'inscription obligatoire dans le registre des cartels, analogue au registre du commerce. Elle prévoit aussi qu'on peut refuser d'enregistrer un cartel s'il y a danger de hausse des prix ou danger de limitation de la production et elle prévoit un certain nombre de sanctions. Ne pourrait-on pas, une fois l'article constitutionnel adopté, s'inspirer de ces exemples?

Encore une fois, nous ne sommes pas sûrs qu'on y parvienne. Nous ne prenons nul engagement à ce propos. Nous ne dissimulons pas que nous éprouvons malgré tout un certain scepticisme; des lois de cette nature pourront être constamment battues en brèche et remises en question. Mais ce serait néanmoins un succès partiel, un succès analogue à celui qu'on peut espérer obtenir dans certaines luttes ouvrières. Cette fois-ci ce serait un succès obtenu pour les classes moyennes et par elles, avec l'assistance de la classe ouvrière; et ici il faut s'étonner que cette assistance paraisse faire défaut dans cette assemblée.

Ce qu'il faudra obtenir c'est non seulement l'adoption de l'article constitutionnel, c'est-à-dire le principe sur la base duquel il faudra légiférer mais la loi qui devra suivre devra être aussi bonne que possible. Ce ne sera même pas suffisant, parce que cette loi, il faudra encore la faire appliquer. Mais c'est une expérience à faire. Nous allons même plus loin en disant que c'est une expérience à faire faire qui procurera un certain répit aux petits industriels, aux artisans, aux petits commerçants. Cette expé-

rience ayant été faite, nous pourrions mieux juger parce que l'expérience vaut mieux que cent démonstrations théoriques.

C'est dans cet esprit et pour faciliter cette expérience que nous appuierons la proposition de la minorité de la commission qui admet l'initiative.

Quant à nous, nous n'aurions même pas ajouté à cette proposition une seconde proposition éventuelle demandant le renvoi de l'initiative au Conseil fédéral pour qu'il prépare un contreprojet. A quoi bon questionner à nouveau le Conseil fédéral, à quoi bon discuter après les explications si claires qu'il nous a données? Cette insistance est sans espoir. Ce n'est pas au Conseil fédéral qu'il faut s'adresser; c'est maintenant au peuple qu'il faut donner la parole.

**Hackhofer:** Ich möchte mich nicht über die Kartelle äussern, sondern ich möchte zu der Initiative etwas sagen, über die wir nun entscheiden sollen. Ich habe mir in der Kommission erlaubt, diese Initiative als einen Wechselbalg von Ignoranz und Utopie zu bezeichnen. Ich bin mir klar, dass das sehr scharfe Worte sind. Aber ich kann mich auf gute Gesellschaft berufen, und zwar auf das Gutachten, das Herr Professor Marbach an den Schweizerischen Metall- und Uhrenarbeiterverband über die Kartellinitiative in wettbewerbspolitischer Sicht erstattet hat. Herr Professor Marbach spricht in diesem Gutachten von der Absurdität des Kartellverbots (Seite 34) und auf Seite 40 von der praktischen Unmöglichkeit des Kartellverbots in unserem Lande, von der Primitivfassung der Wettbewerbsverhältnisse in der Initiative. Er schreibt auf den Seiten 40/41: „In der Referendumsdemokratie ist es absolut unvorstellbar, dass eine Verbotsvorlage, die als solche erkennbar ist, auch nur die allergeringste Chance hätte. Wer etwas anderes annimmt, hat (von der Unzweckmässigkeit des Kartellverbots ganz abgesehen) offenbar nicht die geringste Vorstellung von der politischen und ganz besonders von der referendumpolitischen Potenz der wirtschaftlichen Verbände.“ Professor Marbach bezeichnet ferner die Nennung der Verbände im Initiativtext im Zusammenhang mit der Schaffung von Monopolen oder monopolähnlichen Stellungen und der Konsumentenübertreibung als absolut sinnwidrig; und schliesslich schreibt er zu Alinea 4 dieser Initiative auf Seite 71 unter anderem folgendes: „Auch die allerunvoreingenommenste Stellungnahme zur Initiative dispensiert nicht von der Feststellung, dass dieser Passus“ (also der Absatz 4) „von einer nur schwer zu überbietenden Weltfremdheit ist.“

Ich glaube, diese Zitate rechtfertigen die Charakterisierung der Initiative, von der ich eingangs gesprochen habe.

Ich möchte nur von zwei Gesichtspunkten aus zur Initiative Stellung nehmen. Die Initiative operiert mit einer vollständig neuen Konzeption der Handels- und Gewerbefreiheit. Sie haben dies einigermassen gehört aus den heutigen Ausführungen von Kollega Bösch. In der Kommission hat er sich deutlich geäussert. Die Annahme der Initiative würde eine kalte Revision des Artikels 31 der Bundesverfassung bedeuten und unsere traditionelle verfassungsrechtliche Handels- und Ge-

werbefreiheit im weitesten Ausmasse aufheben und durch ein System von Toleranzerlassen ersetzen. Das Prinzip der Handels- und Gewerbefreiheit gemäss Artikel 31 der Bundesverfassung garantiert die Freiheit der Bürger gegenüber staatlichen Eingriffen. Die Initiative will nun die Freiheit des einzelnen Bürgers im Wettbewerb auch garantieren gegenüber Massnahmen anderer Bürger, und das soll dadurch geschehen, dass bestimmte Handlungen im Bereiche von Handel und Gewerbe einfach verboten werden. Im Namen der Handels- und Gewerbefreiheit verlangt also die Initiative eine sehr weitgehende Aufhebung der Handlungsfreiheit und der Vertragsfreiheit, und zwar durch ein umfassendes staatliches Verbot. Dann sieht der Absatz 4 Ausnahmen von diesem generellen Verbot bestimmter Handlungen und Vereinbarungen vor; diese können dann gnädigst durch obrigkeitliches Gesetz bewilligt werden. Das ist Staatsinterventionismus in hochentwickelter Reinkultur.

Ich zeige das an einem Beispiel und berufe mich wiederum auf Herrn Professor Marbach. Die Initiative spricht von der Rechtsungültigkeit von Handlungen und Vereinbarungen, die darauf gerichtet sind, die Konsumenten zu übervorteilen. Diesen Punkt hat Herr Professor Marbach besonders geprüft, und er kommt im Hinblick auf diese Forderung der Initiative zu folgender Feststellung (Seite 62): „Im Grunde der Dinge wäre für die sinnvolle Respektierung des neuen Verfassungsartikels in dieser Hinsicht eine allumfassende und lückenlose staatliche Preiskontrolle notwendig, also eine Institution, deren Errichtung wohl zu allerletzt in der Absicht der Initianten liegt.“ Das ist für den Sektor dieser Konsumentenübervorteilung die Feststellung von Herrn Professor Marbach. Also ein totaler, allumfassender staatlicher Interventionismus auch auf dem Gebiete der Preiskontrolle. Die Folge der Initiative wäre die Aufhebung der Handels- und Gewerbefreiheit in der traditionellen Form, wäre ein in der Praxis sehr weitgehendes generelles Verbot bestimmter Handlungen und Vereinbarungen, das durch die Möglichkeit, gesetzliche Ausnahmen von Fall zu Fall zu bewilligen, gemildert wäre. Herr Professor Marbach spricht wiederum in diesem Zusammenhang von einer ausgesprochenen Verpolitisierung der Wirtschaft und Verwirtschafterlichung der Politik. Das ist System Doktor Eisenbart: Man hat natürlich schon die Garantie, jeden Missbrauch einer Freiheit zu verhindern, wenn man einfach die Freiheit selber totschiesset. Das ist die radikalste Möglichkeit, Missbräuche der Freiheit zu verhindern. Schon diese Feststellungen zeigen doch mit aller Deutlichkeit den Widersinn dieser unmöglichen Initiative.

Noch kurz ein zweiter Gesichtspunkt. In der Initiative kommt bekanntlich das Wort „Kartell“ überhaupt nicht vor. Sie geht auch über das Verbot von Kartellen weit hinaus. Es ist unbestritten, dass Kartelle Vereinbarungen sind. Ebenso sicher sind Handlungen von Einzelpersonen, von Firmen, auch von Verbänden, keine Kartelle. Nun spricht aber die Initiative ausdrücklich von Handlungen von Einzelpersonen, von Firmen oder von Verbänden und will bestimmte Handlungen von Einzelpersonen und Firmen verbieten, und zwar Handlungen, soweit sie und weil sie auf bestimmte Ziele gerichtet

sind, auf die Erringung einer monopolähnlichen Stellung usw. Das bedeutet das Verbot von Handlungen im Hinblick auf ihre Motive, das bedeutet die Schaffung eines Gesinnungstatbestandes, und das ist nach meinem Wissen in unserem Wirtschaftsrecht nun wirklich etwas vollständig Neues, aber auch etwas, das wiederum gesetzgeberisch unmögliche Situationen schaffen müsste. Herr Professor Marbach weist darauf hin, dass bei einem generellen Verbot bestimmter Handlungen und bestimmter Vereinbarungen dann immer der Gesetzgeber, also wir, Ausnahmen bewilligen müsste. Er weist darauf hin, welchen Apparat das ergeben würde, welche Unklarheiten in diesen Formulierungen bestehen. Ich zitiere: „Es ergeben sich aus dem Absatz 2 für die Gesetzgebung, die einmal auf ihm beruhen sollte, allergrösste Schwierigkeiten und Unklarheiten. Was sind zum Beispiel Handlungen, die geeignet sind, Monopole und monopolähnliche Stellungen zu schaffen? ... Sollen Aktien- und (oder) Aktivenübernahmen grundsätzlich verboten sein, weil solche Handlungen an und für sich als wettbewerbseinschränkender Akt betrachtet werden, oder soll die Aktien- bzw. Aktivenübernahme nur dann verboten sein, wenn eine wettbewerbs-einschränkende Folge vermutet wird? Soviel Fragen, soviel Unklarheiten und Schwierigkeiten.“

Herr Bundesrat Holenstein hat in der Kommission gesagt: „Es ist unbegreiflich, dass Juristen einen derart vagen Text als Verfassungsrecht vorgeschlagen haben.“ Nach meiner Meinung und meiner Überzeugung muss die Initiative als ein völlig untaugliches Mittel – in sich selber untauglich – zu irgendeiner Massnahme auf dem Gebiete der Kartellpolitik betrachtet werden, ob man nun die Kartelle vom Standpunkt des Kartellfreundes oder -gegners aus betrachtet, ob man eine Missbrauchsgesetzgebung befürwortet oder nicht. Es geht doch nicht darum, heute über die Kartelle zu diskutieren. Herr Grendelmeier hat einige Fälle von Missbräuchen bei Kartellen erwähnt. Darüber kann man durchaus diskutieren. Es wäre allerdings noch einiges abzuklären; den Fall der Firma Vögele z. B., den Herr Grendelmeier erwähnte, kenne ich persönlich sehr gut und könnte in sachlicher Hinsicht einiges beifügen. Doch geht es nicht darum, ob man das Bestehen solcher Missstände anerkennen und sie verurteilen will oder nicht, sondern darum, zu beurteilen, ob diese Initiative ein taugliches Instrument ist, um dafür zu sorgen, dass solche Dinge nicht mehr vorkommen können. Das ist für unsere Beschlussfassung entscheidend, und ich bin der Meinung, dass dieses taugliche Instrument mit der Initiative nicht vorliege. Darum ist auch in unserer Kommission – Herr Huber hat das ausdrücklich festgestellt – niemand mit Überzeugung für die Initiative eingestanden, auch Herr Bösch nicht. Im Protokoll heisst es (S. 14): „Herr Bösch möchte in keiner Weise die Initiative befürworten. Doch sollte rechtzeitig und nicht erst kurz vor der Abstimmung bekannt sein, was hinsichtlich der Kartellgesetzgebung geplant ist.“ Ich weiss nicht, ob Herr Bösch diese Fassung des Protokolls beanstandet. (Zwischenbemerkung **Bösch**: Ja, sehr!) Dann habe ich das übersehen. (Zwischenruf **Bösch**: Ich habe das dem Präsidenten geschrieben.) Immerhin ist unbestritten, dass überzeugende Anhängerschaft für die

Initiative in der Kommission nicht geäußert wurde. Auch Herr Bösch hat sich mit Zurückhaltung zur Initiative ausgesprochen. Aus seinen heutigen Ausführungen konnte man ersehen, dass er die Initiative als eine Art Demonstration betrachtet. Also gewissermassen: Die Volksseele kocht, wenn das Wort „Kartell“ ertönt, und aus diesem Kochen heraus ist die Initiative entstanden. Um diese kochende Volksseele sich austoben zu lassen, soll man nun diese Initiative annehmen. Ich glaube, dafür ist Verfassungsrecht wirklich nicht da, um für solche Aktionen zu dienen. Nach meiner Meinung – und ich glaube, das dargelegt zu haben – ist die Initiative nicht seriös genug, dass man ihr zustimmen könnte.

Nun zur Frage eines Gegenvorschlages. In seinem Antrag sieht Herr Bösch eventuell die Ausarbeitung eines Gegenvorschlages vor. Ich hoffe, dass ich hier bei Herrn Bösch nicht wieder etwas überhört habe, denn ich habe bisher nichts davon gehört, wie man sich einen solchen Gegenvorschlag denkt, im Unterschied zur heute bestehenden Verfassungsbestimmung und andererseits im Unterschied zur Initiative. Man weiss also gar nicht, wie man sich einen solchen Gegenvorschlag vorstellen soll.

Aus diesen Überlegungen heraus bitte ich Sie – ich kann hier auch im Namen der konservativ-christlichsozialen Fraktion sprechen –, die Initiative abzulehnen, ebenso die Anregung auf Ausarbeitung eines Gegenvorschlages, und der Motion, die eine Missbrauchsgesetzgebung vorsieht, zuzustimmen.

**M. Guisan:** Le présent débat met en cause la liberté. Vous me permettez donc, au nom du groupe qui s'honore de porter le nom de groupe libéral, de m'exprimer sur ce sujet.

Il est vrai que chacun se réclame, ici, de la liberté. Mais c'est une notion aussi courante qu'obscurité et il me paraît que les auteurs de l'initiative ont contribué à accentuer la confusion. Ils se proposent de lutter contre les abus de la puissance économique et de rendre illicites toutes les mesures ou accords destinés à limiter la concurrence. Ne confondent-ils pas ici l'égalité et la liberté dans le jeu de la concurrence? Une concurrence égale existerait si tous les individus s'opposaient les uns aux autres en tant qu'individus isolés et étaient au bénéfice de chances égales. Concevoir une situation dans laquelle cette égalité existerait est une illusion car l'inégalité est dans la nature des choses. Elle est dans les capacités personnelles, les ressources, les capitaux disponibles, la proximité des matières premières, etc.

Au surplus, à vouloir faire régner l'égalité à tout prix en matière de concurrence, on porterait échec à la liberté. En effet, nous sommes ici, les uns et les autres, impliqués dans des organisations cartellaires. Même ceux qui se réclament le plus volontiers de l'indépendance ne sont-ils pas tenus par des ententes et des tarifs? Les avocats respectent leur tarif. Les ingénieurs et architectes s'en tiennent au tarif de la société des ingénieurs et architectes.

En fait, les cartels sont dans une certaine mesure la protection des faibles et des petits; pour éviter la concentration, ils s'entendent sur certains points de leur existence économique. Interdire les cartels conduirait à la concentration. Les Etats-Unis possèdent une loi antitrust, dont l'application confirme ce que

je viens de dire. Pour mieux échapper à l'interdiction des ententes de prix, les grandes entreprises se sont groupées. Le phénomène de la concentration est particulièrement frappant dans les industries de transformation, l'industrie minière et les banques. Selon de récentes données statistiques, de 1948 à 1954, 166 entreprises de construction de machines en ont absorbé 249; dans l'industrie des denrées alimentaires 243 maisons ont disparu pour être englobées par 100 autres, et ainsi de suite.

Je ne veux pas insister sur les autres objections que l'on pourrait faire valoir à l'encontre de l'initiative qui nous est présentée. Les rapporteurs ont déjà, beaucoup mieux que je ne pourrais le faire, insisté sur le vague de la notion des avantages excessifs au détriment des consommateurs. Cette notion est tellement vague qu'elle n'offre aucune garantie. L'alinéa 3 réservant les ententes entre salariés entre eux ou entre salariés et employeurs, nous paraît constituer une exception inadmissible, qui conduit au boycott et au monopole. Elle est du reste en désaccord avec certaine décision récente du Tribunal fédéral. Enfin, nous ne concevons pas l'introduction d'un nouvel article 33bis dans la Constitution, alors que l'article 31bis, alinéa 3, suffirait en règle générale.

On peut donc soutenir que l'initiative va trop loin. Nous ne pouvons la soutenir. Mais la liberté est tout de même mise en péril par les puissances économiques. Aussi estimons-nous qu'il convient d'adhérer à la motion du Conseil des Etats.

Le législateur suisse s'est surtout préoccupé de la protection de la liberté contre les emprises de l'Etat. Aujourd'hui, nous vivons une époque dans laquelle la protection de la liberté contre les emprises des puissances économiques est aussi importante, sinon plus. C'est une lutte toujours renouvelée que celle des particuliers contre les puissances économiques. Sur ce point, je ne saurais partager l'optimisme de certains orateurs, tel que M. Scherrer.

Permettez-moi de rappeler que les luttes des individus contre les puissances économiques sont à l'origine des révolutions. En 1776, Turgot a essayé, mais en vain, de faire prononcer l'interdiction absolue des corporations. En 1791, Le Chapelier a donné son nom à la loi qui frappait de lourdes peines toutes les organisations professionnelles.

Nous estimons qu'il y a urgence et nous nous permettons de le dire au Conseil fédéral, dont la critique des cartels paraît par trop modérée; avant de terminer, permettez-moi d'indiquer brièvement ce que nous attendons de la future législation en la matière.

Au terme de son message, le Conseil fédéral estime que la base constitutionnelle de la future loi doit être recherchée tant dans l'article 64, qui règle la compétence générale, que dans l'article 31bis, alinéa 3, de la Constitution fédérale. Il considère – cette opinion a été reprise tout à l'heure par M. Hackhofer – que l'article 31 sur la liberté du commerce et de l'industrie ne saurait être invoqué, parce qu'il ne protège le citoyen que contre les emprises de l'Etat.

La plus récente doctrine et jurisprudence suisse en la matière permet cependant d'invoquer l'article 31. Telle est l'opinion de MM. les professeurs Simonius et Merz. Il en est de même d'un arrêt du

Tribunal fédéral sur l'affaire Gruen Watch: le fonctionnement du système de libre concurrence garanti par l'article 31 ne doit pas être empêché sans motifs suffisants, fût-ce par des accords de droit privé. Le Tribunal fédéral est donc d'avis que l'article 31 peut être utilisé contre les monopoles privés.

Il s'agit de s'appuyer sur la notion de la liberté du commerce et de l'industrie pour permettre de participer à la concurrence. Or, on peut participer à la concurrence de deux manières: ou bien au sein d'ententes – et c'est ainsi que la liberté implique les cartels; ou bien en toute indépendance – et c'est ce que la commission d'experts sur la formation des prix appelle la concurrence possible.

Le problème essentiel est donc celui du boycott. Il semble être résolu par le Tribunal fédéral en vertu des règles ordinaires du droit civil et sa récente jurisprudence nous paraît satisfaisante. Mais qu'est-ce qui est permis par l'interdiction du boycott? Est-ce la libre entrée dans la profession ou dans l'association professionnelle? Il y a là deux formes de boycott qui doivent être distinguées. Dans son récent arrêt sur l'affaire Gruen Watch, le Tribunal fédéral va jusqu'à autoriser l'entrée de force de tout indépendant dans l'association professionnelle. Il nous paraît qu'une telle jurisprudence va au-delà du nécessaire.

Faut-il, par une future loi, mettre en œuvre une organisation, un office ou un registre des cartels? Le rapport de gestion pour 1956 nous apprend que l'administration fédérale dispose de 14 917 machines de bureau. On peut se demander s'il est nécessaire, par l'organisation d'un office des cartels, de passer le cap des 15 000 machines!

Nous sommes en principe opposés à l'institution de nouveaux organismes d'Etat, surtout sur ce point. Le cas de la Suède, où il appartient à un procureur chargé des affaires économiques d'intenter action et de diriger les débats contre les abus de la puissance économique, pourrait se concevoir chez nous. De toute façon, il nous paraît nécessaire que l'Etat dispose des moyens lui permettant d'intervenir.

Enfin, nous songeons à libérer les particuliers de la juridiction économique. On sait, en effet, que les groupements cartellaires ont des tribunaux dont les décisions sont d'avance exécutoires, au moyen de lettres de change signées en blanc par les membres de l'organisation. Les tribunaux arbitraux – telle, par exemple, la commission paritaire du cinéma – nous paraissent devoir être constitués en majorité de personnes neutres, qui n'appartiennent pas à l'organisation professionnelle intéressée. En outre, on devrait pouvoir recourir aux tribunaux ordinaires contre les décisions des tribunaux d'organisation professionnelle. Les engagements signés à l'avance devraient être rigoureusement proscrits.

En conclusion, le groupe auquel j'ai l'honneur d'appartenir ne pourra soutenir l'initiative. Il adhère à la motion du Conseil des Etats et se permet de manifester une certaine impatience dans son attente d'une loi sur les abus de la puissance économique.

*Hier werden die Beratungen abgebrochen  
Ici, le débat est interrompu*

## Vormittagssitzung vom 6. Juni 1957 Séance du 6 juin 1957, matin

Vorsitz – Présidence: Herr *Condrau*

### 7301. Kartellinitiative. Bericht des Bundesrates Initiative des cartels. Rapport du Conseil fédéral

Siehe Seite 293 hiervor – Voir page 293 ci-devant

*Allgemeine Beratung – Discussion générale  
Fortsetzung – Suite*

**Oprecht**, Berichterstatter: Die gestrige Aussprache könnte zu einer längeren Replik reizen, denn die einen sehen in der Kartellinitiative – ich denke an Kollege Scherrer oder an Kollege Hackhofer – ein juristisches Teufelswerk, und die andern sehen darin das Mittel, die verfassungsmässig garantierte Handels- und Gewerbefreiheit durch Beseitigung der Kartelle und analogen Bindungen in ihrer vollen Schönheit wieder herstellen zu können, wie beispielsweise Kollege Grendelmeier. Ich will mich nicht reizen lassen und mich darum nur auf einige wenige nötige Feststellungen zu der Diskussion beschränken. Einmal möchte ich Kollege Bösch bestätigen, dass er wegen des Protokolls der Kommission sich bei mir in einem Schreiben vom 21. Mai beschwert hat. Er hat mir geschrieben: „Im Protokoll über die von Ihnen am 9. April 1957 in Neuenburg präsiidierte Sitzung wird auf Seite 14 bemerkt, dass ich in keiner Weise die Initiative befürworten möchte. – Ich stelle fest, dass ich eine derartige Äusserung nicht getan habe. Ich habe bemerkt, dass ich weder zu den Initianten noch zu den Verfassern der Initiative gehöre und mich daher nicht einfach mit dem Inhalt der Initiative identifiziere. Das ist aber etwas anderes, als was das Protokoll unterstellt.“

Ich glaube, es ist richtig, dass wir davon Kenntnis nehmen. Ich stelle gleichzeitig fest, dass offenbar Kollege Dr. Bösch, und zwar schon in der Kommission und gestern auch wieder hier im Rate, sich als *advocatus diaboli* sehr wohl gefühlt hat, wie mir scheint auch mit einigem Erfolg. Unser früherer Kollege, der spätere Ständerat Dr. Emil Klöti, hat solche Gelegenheiten gerne mit einem Bonmot glossiert. In diesem Falle hätte er wahrscheinlich gesagt: „Der Zweck der Übung hat denselben erreicht.“ – Denn auf das Votum Bösch sind sofort drei Kämpen in die Arena geritten. Sie haben ihre Rolle geschickt untereinander verteilt. Kollege Scherrer hat die Kartellpolitik in der schweizerischen Wirtschaft, besonders im Gewerbe, zahlen- und wirkungsmässig, ziemlich verniedlicht. Für Herrn Kollege Meyer-Zürich besteht kein Bedürfnis nach einer Kartell-Gesetzgebung, und Kollege Hackhofer sieht in der Initiative, die wir beraten, ein verfassungsrechtliches Monstrum. Ich möchte den Kollegen Scherrer und Meyer empfehlen, die Zeitschrift für schweizerisches Recht, herausgegeben von Professor Werner Kaegi an der Universität

## **Kartellinitiative. Bericht des Bundesrates**

### **Initiative des cartels. Rapport du Conseil fédéral**

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1957
Année	
Anno	
Band	II
Volume	
Volume	
Session	Sommersession
Session	Session d'été
Sessione	Sessione estiva
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	02
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	7301
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	05.06.1957
Date	
Data	
Seite	293-312
Page	
Pagina	
Ref. No	20 036 316

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.

Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.

Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.

Tribunal fédéral sur l'affaire Gruen Watch: le fonctionnement du système de libre concurrence garanti par l'article 31 ne doit pas être empêché sans motifs suffisants, fût-ce par des accords de droit privé. Le Tribunal fédéral est donc d'avis que l'article 31 peut être utilisé contre les monopoles privés.

Il s'agit de s'appuyer sur la notion de la liberté du commerce et de l'industrie pour permettre de participer à la concurrence. Or, on peut participer à la concurrence de deux manières: ou bien au sein d'ententes – et c'est ainsi que la liberté implique les cartels; ou bien en toute indépendance – et c'est ce que la commission d'experts sur la formation des prix appelle la concurrence possible.

Le problème essentiel est donc celui du boycott. Il semble être résolu par le Tribunal fédéral en vertu des règles ordinaires du droit civil et sa récente jurisprudence nous paraît satisfaisante. Mais qu'est-ce qui est permis par l'interdiction du boycott? Est-ce la libre entrée dans la profession ou dans l'association professionnelle? Il y a là deux formes de boycott qui doivent être distinguées. Dans son récent arrêt sur l'affaire Gruen Watch, le Tribunal fédéral va jusqu'à autoriser l'entrée de force de tout indépendant dans l'association professionnelle. Il nous paraît qu'une telle jurisprudence va au-delà du nécessaire.

Faut-il, par une future loi, mettre en œuvre une organisation, un office ou un registre des cartels? Le rapport de gestion pour 1956 nous apprend que l'administration fédérale dispose de 14 917 machines de bureau. On peut se demander s'il est nécessaire, par l'organisation d'un office des cartels, de passer le cap des 15 000 machines!

Nous sommes en principe opposés à l'institution de nouveaux organismes d'Etat, surtout sur ce point. Le cas de la Suède, où il appartient à un procureur chargé des affaires économiques d'intenter action et de diriger les débats contre les abus de la puissance économique, pourrait se concevoir chez nous. De toute façon, il nous paraît nécessaire que l'Etat dispose des moyens lui permettant d'intervenir.

Enfin, nous songeons à libérer les particuliers de la juridiction économique. On sait, en effet, que les groupements cartellaires ont des tribunaux dont les décisions sont d'avance exécutoires, au moyen de lettres de change signées en blanc par les membres de l'organisation. Les tribunaux arbitraux – telle, par exemple, la commission paritaire du cinéma – nous paraissent devoir être constitués en majorité de personnes neutres, qui n'appartiennent pas à l'organisation professionnelle intéressée. En outre, on devrait pouvoir recourir aux tribunaux ordinaires contre les décisions des tribunaux d'organisation professionnelle. Les engagements signés à l'avance devraient être rigoureusement proscrits.

En conclusion, le groupe auquel j'ai l'honneur d'appartenir ne pourra soutenir l'initiative. Il adhère à la motion du Conseil des Etats et se permet de manifester une certaine impatience dans son attente d'une loi sur les abus de la puissance économique.

*Hier werden die Beratungen abgebrochen  
Ici, le débat est interrompu*

## Vormittagssitzung vom 6. Juni 1957 Séance du 6 juin 1957, matin

Vorsitz – Présidence: Herr *Condrau*

### 7301. Kartellinitiative. Bericht des Bundesrates Initiative des cartels. Rapport du Conseil fédéral

Siehe Seite 293 hiervor – Voir page 293 ci-devant

*Allgemeine Beratung – Discussion générale  
Fortsetzung – Suite*

**Oprecht**, Berichterstatter: Die gestrige Aussprache könnte zu einer längeren Replik reizen, denn die einen sehen in der Kartellinitiative – ich denke an Kollege Scherrer oder an Kollege Hackhofer – ein juristisches Teufelswerk, und die andern sehen darin das Mittel, die verfassungsmässig garantierte Handels- und Gewerbefreiheit durch Beseitigung der Kartelle und analogen Bindungen in ihrer vollen Schönheit wieder herstellen zu können, wie beispielsweise Kollege Grendelmeier. Ich will mich nicht reizen lassen und mich darum nur auf einige wenige nötige Feststellungen zu der Diskussion beschränken. Einmal möchte ich Kollege Bösch bestätigen, dass er wegen des Protokolls der Kommission sich bei mir in einem Schreiben vom 21. Mai beschwert hat. Er hat mir geschrieben: „Im Protokoll über die von Ihnen am 9. April 1957 in Neuenburg präsiidierte Sitzung wird auf Seite 14 bemerkt, dass ich in keiner Weise die Initiative befürworten möchte. – Ich stelle fest, dass ich eine derartige Äusserung nicht getan habe. Ich habe bemerkt, dass ich weder zu den Initianten noch zu den Verfassern der Initiative gehöre und mich daher nicht einfach mit dem Inhalt der Initiative identifiziere. Das ist aber etwas anderes, als was das Protokoll unterstellt.“

Ich glaube, es ist richtig, dass wir davon Kenntnis nehmen. Ich stelle gleichzeitig fest, dass offenbar Kollege Dr. Bösch, und zwar schon in der Kommission und gestern auch wieder hier im Rate, sich als *advocatus diaboli* sehr wohl gefühlt hat, wie mir scheint auch mit einigem Erfolg. Unser früherer Kollege, der spätere Ständerat Dr. Emil Klöti, hat solche Gelegenheiten gerne mit einem Bonmot glossiert. In diesem Falle hätte er wahrscheinlich gesagt: „Der Zweck der Übung hat denselben erreicht.“ – Denn auf das Votum Bösch sind sofort drei Kämpen in die Arena geritten. Sie haben ihre Rolle geschickt untereinander verteilt. Kollege Scherrer hat die Kartellpolitik in der schweizerischen Wirtschaft, besonders im Gewerbe, zahlen- und wirkungsmässig, ziemlich verniedlicht. Für Herrn Kollege Meyer-Zürich besteht kein Bedürfnis nach einer Kartell-Gesetzgebung, und Kollege Hackhofer sieht in der Initiative, die wir beraten, ein verfassungsrechtliches Monstrum. Ich möchte den Kollegen Scherrer und Meyer empfehlen, die Zeitschrift für schweizerisches Recht, herausgegeben von Professor Werner Kaegi an der Universität

Zürich, (Band 74, Heft 4 und 5) zur Hand zu nehmen. Darin steht ein Artikel von Privatdozent Dr. W. Schäumann an der Universität Zürich, betitelt „Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit in der staatlichen Willensbildung“. Ich will daraus nur einige Sätze zitieren:

„Die technische und ökonomische Entwicklung der vergangenen Jahrzehnte hat zu einer wachsenden Bedeutung der wirtschaftlichen Massnahmen im Rahmen der gesamten staatlichen Aufgaben geführt. – Parallel zur genannten Aufgabenverschiebung fand eine Verlagerung der tatsächlich auf die staatlichen Entscheidungen einwirkenden Kräfte statt: ein Überhandnehmen der direkten und indirekten Einflussnahme von ‚pressure groups‘ auf Rechtsetzung und Verwaltung. – Als einige äussere Anlässe dieser Machtverschiebung sind zu nennen: auf seiten der Behörden die Konzentration von wesentlichen Rechtsetzungsbefugnissen beim Bundesrat, auf seiten der Wirtschaft die Bedeutung der durch staatliche Eingriffe tangierten wirtschaftlichen Gruppen und Einzelinteressen und die damit in Zusammenhang stehende straffere Organisation der Interessengruppen. Alles Gründe, die zur direkten Kontaktnahme zwischen Exekutivbehörden und Wirtschaftsverbänden unter weitgehender Ausschaltung von Parlament und Volk führten. – Diese Wirtschaftsverbände haben heute einen massgebenden, häufig entscheidenden Einfluss auf die staatliche Willensbildung, einen Einfluss, der sich weitgehend ausserhalb der Formen von Verfassung und Gesetz abspielt, mehr und mehr jedoch auch seine rechtliche Verankerung findet.“

Kollege Hackhofer möchte ich mir erlauben zu sagen, dass er wohl das Gutachten von Professor Marbach und des Schweizerischen Uhrenarbeiterverbandes sehr geschickt zur „Erledigung“ der Kartellinitiative benützt hat. Ich darf ihn aber daran erinnern, dass Professor Marbach in der Stiftung „Im Grüene“ in Rüschlikon, einen Vortrag gehalten hat, „Allgemeines zur Kartell- und Wettbewerbsfrage“, in welchem er einiges in Sachen Kartellpolitik in der Schweiz gesagt hat, das wir hier im Rat sicher auch zitieren dürfen. Ich möchte damit nur das Gleichgewicht wieder herstellen. Er sagte:

„Sie mögen hieraus erkennen, dass das Kartellproblem schon auf rein horizontaler Ebene ambivalent ist: das Kartell ist grundsätzlich schädlich, weil es die relativ unrationelle Produktion schützt und weil es durch die Annäherung der Preisstellung an die Bedürfnisse der relativ teuer produzierenden Grenzünternehmungen den relativ billig produzierenden Differentialrenten zuschwemmt.“ – „Das Kartell ist grundsätzlich nützlich, weil es die für die betroffenen Unternehmungen direkten und für deren Belegschaft indirekten Nachteile der ruinösen Konkurrenz je nach Organisationskraft mehr oder weniger ausschaltet. – Produktionswirtschaftlich ist der Schädlichkeit der Kartelle kein entsprechender Nutzen zur Seite zu stellen. – Freie Konkurrenz ist somit aktive Konkurrenz im Sinne eben, dass jeder sein Selbstinteresse im Rahmen der Rechtsordnung wahren kann. Diese Konkurrenz muss das Ziel staatlicher Wettbewerbspolitik sein. – Mit so aufgefasster freier Konkurrenz sind somit die Kartelle

als horizontale Organisation an sich durchaus vereinbar. Nicht vereinbar mit der freien Konkurrenz sind jedoch alle jene Kartellpraktiken, welche auch die loyal kalkulierenden Konkurrenten durch irgendwelche Diskriminierungen vom Markte verdrängen wollen. Obwohl in gewissen Fällen solche Praktiken schon auf horizontaler Ebene geübt werden können, sind sie im allgemeinen aber doch in erster Linie in der Domäne der zwischenkartellistischen, vertikalen Abmachungen exklusivvertraglicher Natur anzutreffen. Eine beanstandbare und meines Erachtens gesetzlich zu verbietende Vertikalbindung liegt zum Beispiel dann vor, wenn zwischen Kartellen vor- und nachgelagerter Wirtschaftsstufe Verträge abgeschlossen werden, um den gesamten Geschäftsverkehr der Branche künstlich auf die Kartellmitglieder zu konzentrieren. – Wenn Kartelle privat zur Boykottierung schreiten (beispielsweise Genossenschaften, wie den VSK oder die Migros nicht beliefern), dann massen sie sich Kompetenzen an, die höchstens dem Staat als dem Rechtsausdruck der Gemeinschaft zukommen dürften. Sie usurpieren Staatsfunktionen, ja sie tun etwas, was auf Grund der gegebenen Rechtsordnung der Staat selber nur unter bestimmten Voraussetzungen tun dürfte – und insofern darf man, glaube ich, wohl sagen, dass private Boykothandlungen zum mindesten dem letzten Sinn der Handels- und Gewerbefreiheit widersprechen. Durch eine künftige Wettbewerbsordnung sollten derartige Kartellpraktiken unter voller Wahrung der Zivilansprüche der Geschädigten nicht nur rechtsunwirksam erklärt, sondern verboten werden. Ich bin überzeugt, dass ein Verbot der diskriminierenden Kartellbildungen das Kartellproblem im Sinne einer so verstandenen Missbrauchsgesetzgebung lösen könnte. Niemals aber darf sich ein privater Verband dabei an Persönlichkeitsrechten vergehen, niemals die Bindung zur Profitmacherei missbrauchen, niemals den Leistungswettbewerb erwürgen.“ Wie Sie daraus ersehen können, bestehen zwei Möglichkeiten, den wirtschaftlichen und sozialen Schäden der Kartellpolitik zu begegnen. Die Kartellinitiative geht den einen Weg: Sie stellt ein prinzipielles Verbot auf und will es durch entsprechende Ausnahmeregelungen ergänzen. Der zweite Weg, wie er vom Bundesrat, vom Ständerat und von der grossen Mehrheit Ihrer Kommission vorgeschlagen wird, entspricht den Wirtschaftsartikeln der Bundesverfassung. Artikel 31 III gewährt die verfassungsmässige Grundlage für ein Gesetz zur Ergreifung von Massnahmen gegen wirtschaftliche und soziale Schäden, die Kartelle und ähnliche Organisationen hervorrufen können. Dieser Weg ist in der Verfassung vorgezeichnet; er sollte endlich beschritten werden. Der Bund muss nun handeln. Er kann es, weil der Bericht der Eidgenössischen Preisbildungskommission vorliegt. Der Chef des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartementes sollte erklären, dass innert einer bestimmten Zeit (z. B. wie die sozialdemokratische Fraktion vorgeschlagen hat, bis Ende 1959) eine Gesetzesvorlage über die Behebung der Schäden, die sich durch Kartelle ergeben können, den Eidgenössischen Räten unterbreitet werde; eine solche Erklärung ist fällig. Die Ablehnung der Kartellinitiative in der Volksabstimmung würde damit ganz wesentlich erleichtert werden.

**M. Alfred Borel**, rapporteur: Je voudrais me permettre de revenir brièvement sur quelques aspects du débat d'hier.

Les orateurs que nous avons entendus ont été pratiquement unanimes à reconnaître la gravité des abus existants ou possibles en matière de cartels. Certains ont par ailleurs insisté, avec raison à mon avis, sur l'utilité, voire la nécessité d'une cartellisation modérée et contrôlée. De même que l'on peut citer de nombreux exemples d'abus cartellaires, on pourrait aussi invoquer des cas où l'organisation de cartels a donné des résultats heureux, aussi bien au point de vue social qu'au point de vue économique. Aux exemples d'abus qu'a cités notre collègue, M. Grendelmeier, il serait en effet logique d'opposer non seulement l'exemple de cartels bienfaisants mais aussi les conséquences funestes que peut comporter pour l'économie une concurrence sans réflexion.

Par contre, j'ai le sentiment que les orateurs d'hier qui ont présenté le point de vue des arts et métiers et en particulier notre collègue, M. Scherrer, dépeignent la situation sous un aspect un peu trop idyllique. Les inconvénients de la situation actuelle ne doivent pas être non plus sous-estimés et si légitime que soit le désir des professions de s'organiser, il faut reconnaître qu'il est de nombreux cas où la préoccupation de sécurité l'emporte sur le souci de respecter l'intérêt général.

Ce qui surprend, dans l'exposé de notre collègue, M. Bösch, c'est, indépendamment d'un certain manque de conviction qui a surpris, en tout cas à l'époque, les membres de la commission, le caractère fragmentaire de son argumentation. M. Bösch n'a pas dit un mot sur le contenu d'un éventuel contre-projet, pas un mot non plus de l'impossibilité pratique à laquelle se heurterait un pareil projet. Il ne s'est pas davantage exprimé sur les problèmes insolubles qui résulteraient de la coexistence de l'ancien article 31 bis et du nouvel article 33 bis. Il est une affirmation de sa part à laquelle nous ne pouvons en tout cas pas souscrire: c'est lorsqu'il prétend que l'adoption de l'initiative signifierait le retour à la démocratie économique et augmenterait la protection des faibles à l'égard des forts.

Notre collègue, M. Guisan, a justement souligné le fait – et cette constatation prenait toute sa valeur dans sa bouche – que le libéralisme économique aboutissait pratiquement à la tyrannie des gros sur les petits si l'on n'assortissait pas ce régime de freins et de contrôles suffisamment efficaces.

Lorsque notre collègue, M. Bösch, et à sa suite notre collègue, M. Vincent, prétendent, pour des motifs que l'on veut bien croire dissemblables, que la suppression de tous les accords et cartels rétablirait l'égalité entre tous et favoriserait ainsi grandement les classes moyennes, on doit bien leur dire qu'ils se trompent lourdement. L'abolition des ententes, loin de s'opposer à la concentration des entreprises, la favoriserait et la cartellisation de notre économie, si elle constitue un obstacle à l'activité de certains éléments du métier, a certainement aussi contribué au maintien de classes moyennes prospères dans notre pays.

Une législation contre les abus des cartels s'impose à bref délai. Ce devrait être la conclusion pratique de ce débat. Mais l'opération envisagée doit respecter certaines conditions fondamentales de

notre vie économique et ne pas tailler aveuglément dans le corps social. Que notre collègue, M. Vincent, nous permette de lui dire que, lorsqu'il plaide la cause d'un capitalisme régénéré et d'un renforcement des classes moyennes, nous nous méfions instinctivement. Quant à notre collègue, M. Bösch, nous devons lui donner raison quand il fait allusion au mécontentement que les abus cartellaires provoquent dans l'opinion publique mais notre devoir nous interdit d'adopter les solutions extrêmes auxquelles conduiraient nos réactions sentimentales et que ne recommanderaient ni la science économique ni le simple bon sens. Il faut savoir raison garder. Nous vous engageons derechef à adopter le point de vue de la majorité de la commission, à rejeter l'initiative et à adopter la motion du Conseil des Etats.

**Bundesrat Hohenstein:** Die gestrige Aussprache über die Initiative hat gezeigt, dass wir es hier mit einem gesetzgeberischen Problem zu tun haben, das zu den interessantesten, aber wohl auch zu den schwierigsten unserer Wirtschaftspolitik und Wirtschaftsgesetzgebung gehört, aber nicht nur unserer, sondern aller modernen Wirtschaftsländer. Es handelt sich um die Frage, ob und wie weit der Staat auf dem Gebiete des wirtschaftlichen Wettbewerbs eingreifen soll, ob und wie weit der Staat mit diesen Eingriffen die geltende Handlungs- und Vertragsfreiheit einschränken soll, um die Freiheit des Wettbewerbes zu sichern. Es handelt sich also um Einschränkungen zum Schutze der Freiheit. Hier die richtige Grenze zu ziehen ist besonders schwierig, da die Frage tief in das gesamte Wirtschaftsleben aller Sektoren unserer Wirtschaft eingreift, wie gerade der Kartellbericht, der Ihnen zugestellt worden ist, eindrucklich darlegt. Die Entscheidung über diese Frage setzt eine eingehende Abklärung über die tatsächliche Wettbewerbssituation in einem Lande, über das Bestehen von wettbewerbsbeschränkenden Vereinbarungen sowie über ihre Auswirkungen auf die Wirtschaft des Landes voraus. Zum Zwecke dieser Abklärung, die eine unerlässliche Voraussetzung für eine Kartellgesetzgebung bildet, hat, wie Sie wissen, nach Inkrafttreten der Wirtschaftsartikel der Bundesrat der Bundesbildungskommission den Auftrag erteilt, einen umfassenden Bericht über die Kartellsituation in der Schweiz zu erstatten, ihre Ergebnisse auszuwerten und zur Frage einer Kartellgesetzgebung Stellung zu nehmen. Der Bundesrat betrachtete bei diesem Auftrag einen solchen Bericht als nötige Plattform für die Ausarbeitung eines Kartellgesetzes. Zum lebhaften Bedauern des Sprechenden war es nicht möglich, diesen Bericht früher also vor etwa 14 Tagen, erhältlich zu machen. Der Sprechende hat sich in den letzten zwei Jahren wiederholt um die raschere Fertigstellung bemüht. Allein dies war der Preisbildungskommission, wie ich hören musste, nicht möglich. Es war mein Wunsch, dass die Eidgenössischen Räte den Bericht in deutscher und französischer Sprache so frühzeitig erhalten hätten, dass sie ihn vor den Beratungen im Parlament eingehend hätten studieren können. Es ist mir gelungen, wenigstens die deutsche Ausgabe herausgeben zu lassen. Leider war die französische Übersetzung und Drucklegung noch nicht so weit. Ich möchte gerade die Herren Mitglieder des Nationalrates aus der welschen Schweiz bitten, dies zu

entschuldigen. Nach meinen Informationen wird das Fehlende voraussichtlich bis Ende August nachgeholt werden. Ich habe mir einen Moment überlegt, ob wir die Beratungen über die Initiative deswegen verschieben sollten. Allein dies war praktisch nicht möglich, und zwar mit Rücksicht auf die verfassungsmässig festgesetzte Frist für die Behandlung derartiger Initiativen durch die Bundesversammlung. Ich wollte vermeiden, dass wir, wie es auch schon geschehen ist, bezüglich dieser Frage in Zeitnot geraten.

Nun gestatten Sie mir einige Ausführungen zu der Initiative, in Verbindung mit der gestrigen Diskussion, und sodann zu der Frage eines Kartellgesetzes. Es ist sehr schwer, sich aus dem Text des Volksbegehrens ein klares Bild über den wirklichen Zweck und die rechtliche Tragweite der Initiative zu machen. Verschiedene der vorgeschlagenen Bestimmungen sind propagandistisch sehr verlockend formuliert, geben aber durchaus kein klares Bild über die wirkliche Bedeutung, die sie als Verfassungsbestimmung haben sollen. Ich muss Ihnen sagen, dass mir in dieser Hinsicht die gestrige Diskussion eine Enttäuschung gebracht hat. Ich hatte gehofft, nun von den Befürwortern der Initiative endlich einmal gewisse klare Auskünfte über den Sinn und die Tragweite verschiedener und gerade der wichtigsten Bestimmungen dieses Initiativtextes zu erhalten angesichts der Unklarheiten, die darin bei näherer Prüfung enthalten sind. Leider haben wir diese Auskünfte nicht erhalten. Der Sprecher, der sich in erster Linie für die Initiative eingesetzt hat, Herr Dr. Bösch, glaubte die Kritiken, die in der nationalrätlichen Kommission und vorher schon in den ständerätlichen Beratungen laut wurden, recht leicht beseitigen zu können, indem er sagte, man beurteile die Initiative nicht objektiv. Er hat dabei das schöne Zitat von Goethe gebracht: „Legt ihr nicht aus, so legt ihr unter.“ Ich hätte gerne eine Auslegung statt ein solches Zitat erhalten. Eine Auslegung des Initiativtextes ist uns aber nicht gegeben worden. Wenn man sich bemüht, diesen Text einmal genau unter die Lupe zu nehmen – man braucht nicht einmal berufsmässiger Jurist zu sein –, so fällt es auf, wieviele Unklarheiten, und zwar sehr schwerwiegende er enthält. Das gilt schon für den ersten Absatz, der nach dem Randtitel den Schutz des Bürgers proklamiert gegen die Beeinträchtigung seiner Freiheit im Handel und Gewerbe, durch den Missbrauch privatwirtschaftlicher Macht. Es stellt sich hier schon die Frage, ob dieser Bestimmung nur die Bedeutung eines Kompetenzartikels für die Bundesgesetzgebung zukommen soll, ob sie allgemein programmatischen Charakter zur Einleitung der folgenden konkreten Bestimmungen hat oder ob sie unmittelbare Rechtswirkungen etwa im Sinne der Schaffung einer Art Individualrecht des Bürgers auslösen soll. Die Lösung ist aus dem Text nicht mit Klarheit ersichtlich.

Der eigentliche Kern der Initiative liegt nun im zweiten Absatz, der erklärt:

„Rechtswidrig sind alle Handlungen und Vereinbarungen von Firmen, Verbänden oder Einzelpersonen, die darauf gerichtet sind, den wirtschaftlichen Wettbewerb einzuschränken, Monopole oder monopolähnliche Stellungen zu schaffen oder die Konsumenten zu übervorteilen.“

Für die Beurteilung dieser Bestimmung muss man beachten, dass sie nicht etwa nur allgemein programmatischen Charakter hat, wie ein grosser Teil unserer Verfassungsvorschriften, als Richtlinie für die Ausarbeitung einer künftigen Gesetzgebung, sondern sie hat von ihrem Inkrafttreten an, also zwei Jahre nach der Annahme durch Volk und Stände, unmittelbare Rechtswirkung wie eine Gesetzesbestimmung. Wir haben es also mit einer versteckten Gesetzesinitiative zu tun, die nach unserm Verfassungsrecht nicht zulässig ist und die durch ihre Formulierung als Verfassungsinitiative in die Verfassung eingeschmuggelt werden soll. Dem Bundesgesetzgeber lässt diese Bestimmung nur die Freiheit, von dem allgemeinen Verbot, das in Absatz 2 ausgesprochen ist, gewisse Ausnahmen zu bewilligen und die Folgen der Zuwiderhandlungen gegen Absatz 2 zu bestimmen. Kommt aber ein solches Gesetz innert zwei Jahren nach Annahme der Initiative nicht zustande, so gilt Absatz 2 ohne Ausnahme – vorbehalten Absatz 3 –, und jede Zuwiderhandlung gegen diese unklare Verfassungsbestimmung unterliegt den zivil- und strafrechtlichen Sanktionen gemäss dem Bundesgesetz über den unlauteren Wettbewerb. Wir hätten also den Fall der Strafbarkeit von Tatbeständen, die nirgends klar umschrieben sind. Schon diese Tatsache widerspricht dem Fundamentalsatz unseres Strafgesetzes: „*Nulla poena sine lege*“ – keine Strafe ohne klare gesetzliche Umschreibung des Straftatbestandes! Wir müssen diese Ordnung, die ein Unikum im Verfassungsrecht darstellen würde, im Auge behalten, wenn wir nun an die weitere Beurteilung der Bestimmungen gehen.

Das Schwergewicht von Absatz 2 liegt in seinem ersten Teil. Es erklärt als rechtswidrig und damit als verboten alle Handlungen und Vereinbarungen von Firmen, Verbänden oder Einzelpersonen, die darauf gerichtet sind, den wirtschaftlichen Wettbewerb einzuschränken. Die Bestimmung geht also von der Auffassung aus, dass grundsätzlich jede wirtschaftliche Wettbewerbsbeschränkung als schädlich zu beurteilen und demgemäss zu verbieten sei, vorbehalten diejenigen Ausnahmen, die durch Gesetz bewilligt werden können.

Um die Tragweite dieser Bestimmung zu erkennen, muss man sich vergegenwärtigen, wie ausserordentlich weit und dehnbar der Begriff der „wirtschaftlichen Wettbewerbsbeschränkung“ ist. Wir haben versucht, in der Botschaft einen gedrängten Überblick zu geben. Er umfasst einmal alle kartellmässigen Vereinbarungen, aber darüber hinaus eine ganze Anzahl von Verträgen verschiedenster Art, die bei genauer Betrachtung eine Beschränkung des wirtschaftlichen Wettbewerbs in irgendeiner Hinsicht enthalten und die nach diesem Wortlaut ebenfalls verboten, rechtswidrig und unter Umständen strafbar wären.

Nun noch einige Ausführungen zum Verbot der kartellmässigen Vereinbarung, und hier ein Wort zuerst über den Begriff des Kartells. Nach meinen Erfahrungen ist es, wenn man über diese Kartellfragen spricht, dringend notwendig, das man sich über den Begriff des Kartells, über den man diskutieren will, gegenseitig klar ist, da sonst, wie gestern schon ein Redner bemerkt hat, die grosse Gefahr besteht, dass man aneinander vorbeiredet.

Die Auffassungen über den Begriff des Kartells sind in der öffentlichen Diskussion sehr schwankend. Vielfach verbindet sich mit dem Begriff des Kartells der Gedanke, dass es sich dabei notwendigerweise um einen Zusammenschluss von Unternehmern zur Erzielung übersetzter Preise, zu einer massiven, missbräuchlichen Beherrschung des Marktes, um den Ausdruck eines zu missbilligenden Macht- und Monopolstrebens handle. Ich möchte mich demgegenüber an die sachlich-wissenschaftliche Begriffsbeschreibung halten, welche der Kartellbericht gegeben hat und der meines Erachtens den Begriff richtig wie folgt definiert:

„Kartell ist eine Vereinbarung zwischen grundsätzlich freibleibenden Unternehmern der gleichen oder ähnlichen Branche mit dem Zweck, durch Wettbewerbsbeschränkung den Ertrag ihrer Unternehmen zu erhalten, zu erhöhen oder seinen Zerfall abzuschwächen.“

Das ist die objektive Umschreibung; ein Werturteil ist weder nach der positiven noch nach der negativen Seite darin enthalten. Eine solche Wettbewerbsvereinbarung ist an sich nicht als böse und verurteilenswert zu betrachten. Deren Beurteilung hängt davon ab, zu welchem Zweck sie abgeschlossen wurde, ob sie zu Missbräuchen, zu volkswirtschaftlich oder sozial schädlichen Auswirkungen geführt hat. Der Kartellbericht gibt darüber einen sehr interessanten Überblick, und zwar über die Kartellbildung in der Schweiz, ihre Motive und Voraussetzungen und insbesondere über die Gründe für das Bedürfnis nach kollektiver Sicherung durch Konkurrenzbeschränkung seit der zweiten Hälfte des letzten Jahrhunderts mit ihrer stürmischen industriellen und technischen Entwicklung, aber auch ihren schweren Krisen- und erbarmungslosen Konkurrenzkämpfen bis in unser Jahrhundert mit seinen bewegten Wirtschaftsverhältnissen.

Es ist nicht meine Aufgabe, hier eine allgemeine Darstellung und Beurteilung des Kartellwesens zu geben. Es ist dies auch nicht die Aufgabe unserer Beratung über die Initiative, sondern die Kernfrage für unsere Stellungnahme besteht darin, ob die Bundesversammlung dem Grundgedanken des Absatzes 2 und damit der ganzen Initiative beipflichten will, dass wettbewerbsbeschränkende Vereinbarungen, insbesondere alle kartellmässigen Abmachungen, als rechtswidrig und verboten zu bezeichnen sind. Sie wissen alle aus der Kartelldiskussion – nicht nur in unserm Lande, sondern auch in andern Ländern –, dass bei der Behandlung dieser Fragen immer die folgenden beiden grundlegenden Einstellungen sich einander gegenüberstehen: allgemeines Verbot oder Missbrauchsregelung? Die Initiative will die allgemeine Verbotslösung. Diese Frage ist die wichtigste der ganzen Initiative. Wir haben in unserer Botschaft darzustellen versucht, wie diese Frage nach der Entwicklung der Kartelle in der Schweiz, nach ihrer wirtschaftlichen Bedeutung und Auswirkung zu beurteilen ist. Wir sind zum Schluss gelangt, dass ein generelles Verbot sich nicht rechtfertigt.

Es ist uns von einzelnen Rednern der Vorwurf gemacht worden, wir hätten vielleicht die Kartellfrage zu freundlich, zu wenig kritisch beurteilt. Ich betone: Es handelt sich für uns nicht um ein abschliessendes Urteil allgemeiner Art, wie die Kartelle mit ihren anerkanntwertigen Seiten, aber auch

mit ihren Auswüchsen und Missständen zu bewerten seien. Vielmehr ist die Frage für uns und für Sie die: Ist es für unser Land gegeben, ein generelles Kartellverbot einzuführen, oder den Weg der Missbrauchsgesetzgebung zu gehen? Da halte ich dafür, dass der erstere Weg: Verbot nicht das Richtige ist. Ich möchte hier nur kurz feststellen, dass auch der Kartellbericht, der verschiedene Seiten des Kartellwesens recht kritisch beleuchtet, zum Schlusse kommt, eine generelle Verbotsregelung sei nicht zu empfehlen. Ich will nicht auf Einzelheiten eintreten, so verlockend es wäre, einiges, wie es gestern gesagt wurde, aus dem Kartellbericht herauszupicken.

Ich möchte Sie vor allem verweisen auf den Abschnitt über die Kartellbildung, ihre Motive und Voraussetzungen (Seite 108 ff.) wie auch über die Gründe für das Bedürfnis nach kollektiver Sicherung durch Konkurrenzbeschränkung. Ich möchte nur das zusammenfassende Urteil, das am Schlusse dieses Abschnittes enthalten ist, zitieren. Es heisst dort, rückblickend auf diese Darlegungen:

„Man ersieht daraus neuerdings, dass in der Regel hinter der Entstehung der meisten Kartellbindungen – ob man diese oder ihre Auswirkungen nun billige oder verwerfe – eine den subjektiven Willensakt und das primitiv-rücksichtslose Erwerbstreben in den Schatten stellende, objektive Ursache zu erkennen ist.“ Die Ursache sei der Drang nach Erhaltung der eigenen Existenz, nach Erhaltung des Ertrags des Unternehmens, nach Erhaltung der im Unternehmen investierten Substanz und, wie der Kartellbericht in einem interessanten Abschnitt darlegt, auch das Interesse an der Sicherung des angestammten Arbeitsplatzes sowie angemessener Löhne und Sozialleistungen für die im Unternehmen arbeitenden Arbeitnehmer. Dies ist eine Seite, die wir in der Kartelldiskussion sehr wenig hören, die aber gerade auch ihre grosse Bedeutung für eine objektive Beurteilung des Problems hat.

Darf ich Ihnen auch ein Zitat aus dem wiederholt erwähnten Gutachten über die Kartellinitiative von Professor Marbach geben, der ebenfalls in zusammenfassender Würdigung sagt: „Zweifellos gibt es Kartelle, die auf Grund organisatorischer Machtstellungen auf nicht mehr leistungsbedingten Gewinn ihrer Mitglieder ausgehen. Insofern sollten die Kartelle, die freiwilligen und die Zwangskartelle, einer Missbrauchsregelung unterliegen. Aber an der Wiege der Kartelle steht nicht der Gewinn, sondern die Sorge um die Erhaltung eines der Leistung angemessenen Ertrages.“ – Auch diese Äusserungen führen mich zum Schlusse, dass ein allgemeines Verbot, eine allgemeine Verurteilung der wettbewerbsbeschränkenden Vereinbarungen, insbesondere kartellmässiger Vereinbarungen, weit über das Ziel hinausschiessen würde. Es würde die Grenze einer vernünftigen Bekämpfung von nachteiligen Auswirkungen überschreiten und würde zweifellos schwerwiegende volkswirtschaftliche Störungen und Nachteile mit sich bringen.

In seinen Schlussfolgerungen rät der Kartellbericht ganz entschieden von einer Verbotsregelung ab. Zum gleichen Schluss gelangen andere Autoren. Ich kann Ihnen diese nicht alle nennen. Ich möchte bezüglich der grundsätzlichen Frage nur noch darauf hinweisen, dass die Bundesversammlung bereits

einmal über die Frage „Verbotslösung oder Missbrauchslösung“ diskutiert und entschieden hat. Das geschah bei der Behandlung der Wirtschaftsartikel Ende der Dreissigerjahre, wo der Bundesrat eine Lösung im Sinne einer Missbrauchsgesetzgebung vorschlug, wie sie jetzt in Artikel 31 bis BV enthalten ist. In den Beratungen wurde aus der Mitte des Rates eine andere Regelung vorgeschlagen, nämlich ein prinzipielles Verbot mit Ausnahmemöglichkeiten. Nach interessanter Diskussion wurde aber dieser Vorschlag abgelehnt und beide Räte, wie auch später das Volk, haben der Missbrauchsregelung, wie sie jetzt in unserer Verfassung enthalten ist, zugestimmt.

Nun ist gestern gegen diese Kritik an einer allgemeinen Verbotsregelung darauf hingewiesen worden, es sei nicht gar so schlimm, die Initiative sehe ja Ausnahmen vor. Das ist richtig. Was sind das für Ausnahmen? Die eine ist aus taktisch-psychologischen Gründen gerade in den Initiativtext selbst aufgenommen worden, um ja nicht etwa die Arbeitnehmerschaft mit dieser Initiative zu verängstigen. Die Ausnahme lautet in Absatz 3: „Abreden der Arbeitnehmer unter sich oder mit Arbeitgebern zum Schutze der Lohn- und der Arbeitsbedingungen fallen nicht unter diese Bestimmung.“ Überlegen Sie sich: damit also Abreden unter Arbeitnehmern von diesem generellen Verbot nicht betroffen werden, braucht es eine ausdrückliche Ausnahme. Anders gesagt, wenn diese Ausnahme nicht bestünde, wären auch Abreden von Arbeitnehmern unter sich oder mit den Arbeitgebern zum Schutze des Lohnes und der Arbeitsbedingungen verboten, weil sie den wirtschaftlichen Wettbewerb auf dem Gebiet der Arbeit und des Lohnes irgendwie beschränken würden. Die an solchen Abmachungen Beteiligten würden sich unter Umständen strafbar machen. Sie sehen aus diesem einzigen Beispiel, welch unsinnig weiten Umfang nach der Formulierung von Absatz 2 das Verbot erhalten würde.

Absatz 4 bestimmt: „Andere volkswirtschaftliche oder sozial gerechtfertigte Ausnahmen können durch Bundesgesetze bewilligt werden, die fakultativ der Volksabstimmung unterliegen.“ Es ist gesagt worden: Wenn sich solche wettbewerbsbeschränkende Vereinbarungen oder Handlungen zeigen, die volkswirtschaftlich oder sozial gerechtfertigt sind, dann kann ein Bundesgesetz erlassen werden, durch welches sie als zulässig erklärt werden. Damit glaubte man, über die Einwendungen gegen die Formulierung von Absatz 2 hinwegzukommen. Man ist soweit gegangen, dass man sagte, diese Ausnahmen könnten so large gehandhabt werden, dass praktisch das Ergebnis ungefähr gleich wäre wie bei Erlass eines Missbrauchsgesetzes. Ich bitte Sie, sich auch hier einmal zu überlegen, wie die Dinge sich bei Annahme der Initiative in der Hinsicht gestalten würden! Es würde also vorerst ein Gesetz nötig sein, das sämtliche Ausnahmen vom Verbot der Wettbewerbsbeschränkungen festlegen würde. Man braucht sich nur als Mitglied der Bundesversammlung vorzustellen, wie das durchzuführen wäre, und welch unsinnige Überlastung des Gesetzgebungsapparates daraus resultieren müsste, wenn die Bundesversammlung über die Frage: „Ist nun diese oder jene Kartellvereinbarung zulässig oder nicht“, einen Beschluss zu fassen und ein Gesetz zu erlassen hätte.

Nun wird man einwenden, das könnte in allgemeiner Form geschehen, indem man generelle Ausnahmen bewilligen würde. Dann wäre die logische Folgerung die, dass ein staatliches Genehmigungsamt, ein Bundesamt eingesetzt werden müsste, welches im Rahmen der generellen Ausnahmewilligung von Fall zu Fall untersuchen würde, ob die betreffende Vereinbarung über die Ausnahme hinausgehe oder nicht, das heisst ob sie zu bewilligen sei oder nicht. Praktisch würde das heissen, dass dieser grosse Anlauf zur Freiheit der Wirtschaft sich in einer bisher nie gekannten und nie verlangten Bevormundung der Wirtschaft durch staatliche Organe auswirken würde. Ich kann mir nicht vorstellen, dass das Schweizervolk, wenn es sich über diese Konsequenzen klar ist, einer solchen Regelung zustimmen könnte.

Es ist interessant: Sie haben gestern vom Sprecher der sozialdemokratischen Fraktion gehört, wie er sich zu dieser im Text selber den Arbeitnehmern gewährten Ausnahme geäußert hat. Er musste bereits feststellen, dass diese Ausnahme für die Arbeitnehmerschaft in verschiedener Hinsicht nicht befriedigend und unannehmbar sei. Wenn diese Initiative angenommen wird, was dann? Dann müsste die Arbeitnehmerschaft versuchen, hinsichtlich etwas weit ausgebauter Gesamtarbeitsverträge oder anderer Fragen ein Bundesgesetz zu erhalten, in welchem ihr ausdrücklich die Freiheit für derartige Vereinbarungen zugestanden würde. Ich glaube, dass bei dieser Betrachtung, trotz der Ausnahmemöglichkeiten, die grundlegenden Einwendungen gegen die in der Initiative vorgeschlagene Lösung bestehen bleiben.

Nun gestatten Sie mir aber auch einige Bemerkungen zu dem zweiten Teil dieses Absatzes 2 der Initiative. Dieser enthält nicht nur das Verbot, kartellmässige oder wettbewerbsbeschränkende Vereinbarungen abzuschliessen. Als rechtswidrig werden auch alle Handlungen und Vereinbarungen erklärt, die darauf gerichtet sind, Monopole oder monopolähnliche Stellungen zu schaffen oder die Konsumenten zu übervorteilen. Mich hätte gestern interessiert, über diesen Passus, der im Schatten der Kartelldiskussion immer ein wenig im Dunkel geblieben ist, Näheres zu vernehmen. Was ist zu verstehen unter „Monopol und monopolähnlichen Stellungen“? Was ist zu verstehen unter Handlungen, die darauf gerichtet sind, Monopole oder monopolähnliche Stellungen zu schaffen? Bekanntlich gehen die Auffassungen über diese Begriffe selbst in Fachkreisen sehr weit auseinander. Sollen unter monopolähnlichen Stellungen nur die sogenannten Oligopole (Zusammenarbeit weniger Mächtiger) fallen oder sollen auch die Trusts, die Konzerne und Syndikate und ähnlichen Machtzusammenschlüsse verstanden und verboten werden? Soll, wenn ein Fabrikationsunternehmen zum Beispiel durch seine Leistungsfähigkeit es dazu bringt, dass es für seine Fabrikate infolge ihrer Qualität in der Schweiz *de facto* eine monopolähnliche Stellung erreicht, dies ein widerrechtliches Verhalten im Sinne von Absatz 2 bedeuten? Wenn ja, was soll gegen die Firma geschehen? Soll sie bestraft und soll sie zur Einstellung ihrer Tätigkeit gezwungen werden? Oder was soll sonst geschehen? Es ist keine Antwort auf diese Frage erteilt worden. Nicht weniger unklar ist die

dritte Verbotsbestimmung, nach welcher alle Handlungen und Vereinbarungen widerrechtlich sind, die bezwecken, den Konsumenten zu übervorteilen. Das ist ein wunderbares Lockbild für alle, die sich in der Schweiz als Konsument betrachten. Man muss sich doch überlegen, dass diese Bestimmung – ich wiederhole es – in zwei Jahren konkrete Gesetzeskraft, mit allen zivil- und strafrechtlichen Sanktionen, erhalten würde. Man muss sich auch fragen, was eigentlich damit gemeint ist. Worin besteht die erwähnte Rechtswidrigkeit? Wie soll im einzelnen der Tatbestand umschrieben werden? Darf ich reklamieren, wenn ich als Konsument das Gefühl habe, ich sei übervorteilt worden? Wo sind die Grenzen der Anwendbarkeit einer solchen Bestimmung? Wenn wir uns diese Frage stellen, so stehen wir vor einer absoluten Unklarheit. Ich mache darauf aufmerksam, dass der Gesetzgeber einmal das Problem der Übervorteilung bei Vertragsabschlüssen geregelt hat, und zwar in Artikel 21 OR. Dort hat er bei klaren Tatbeständen klare Rechtsfolgen statuiert. Aber hier haben wir eine Bestimmung, die eine untragbare Unklarheit in sich schliesst.

Ich will auf die weiteren Einwendungen, die sich aus dem Texte der Initiative noch ableiten liessen, nicht mehr eintreten. Zusammenfassend kann ich nur sagen, dass ich die Initiative nicht, wie gestern etwas scharf beurteilt wurde, als Teufelswerk bezeichnen möchte. Aber ich glaube, man darf sich doch das Urteil gestatten, dass wir es hier mit einer rechtlichen Fehlkonstruktion zu tun haben, wie sie mir glücklicherweise bei Anträgen, die in die Verfassung aufgenommen werden sollen, noch nie unter die Augen gekommen ist. Ich bitte Sie deshalb dem Antrag des Bundesrates und Ihrer Kommission zu folgen. Aus diesen Erwägungen muss ich Ihnen die Initiative zur Ablehnung empfehlen.

Noch ein Wort betreffend Gegenvorschlag. Es ist von den Befürwortern der Initiative beantragt worden, die Initiative an den Bundesrat zurückzuweisen, damit er einen Gegenvorschlag ausarbeite.

Als gestern ein Diskussionsredner diesen Gedanken äusserte, ist mir sofort die Frage aufgetaucht: was stellen sich die Antragsteller unter einem solchen Gegenvorschlag vor? Es würde praktisch nur einen Gegenvorschlag geben: Wenn man diese Verbotsregelung ablehnt, dann würde als Gegenvorschlag eine Missbrauchsregelung in Frage kommen. Aber diese ist bereits in der Verfassung vorhanden, sodass wir einen Gegenvorschlag gar nicht brauchen. Es wäre vielleicht ein Gegenvorschlag denkbar, wenn sich jemand die Mühe nehmen wollte, dieses Produkt, diese Initiative ihrer schlimmsten und grössten Mängel zu beheben, sie etwas zu bereinigen und in etwas bereinigter Form als Gegenvorschlag vorzulegen. Dazu wird sich aber niemand hergeben, ganz sicher nicht der Bundesrat. Ich bitte Sie deshalb, diesen Antrag abzulehnen.

Ein letztes Wort zu der Frage der Missbrauchsgesetzgebung. Wenn man auch nach den dargelegten Gründen ein allgemeines Kartellverbot ablehnen muss, so ist andererseits festzustellen, dass die Kartelle, wie alle derartigen menschlichen Institutionen, gewisse Auswüchse und Missbräuche zeitigen. Es sind gestern verschiedene einzelne Fälle genannt worden, und zwar extreme Fälle. Ich will darauf in dieser Diskussion nicht im einzelnen zu-

rückkommen. Nur einer Bemerkung muss ich entgegenreten, das ist die Behauptung, dass der Staat bisher solchen Auswüchsen und missbräuchlichen Erscheinungen tatenlos gegenübergestanden habe. Das stimmt nicht. Soweit sich solche Auswüchse zeigten, konnte Klage geführt werden, und als letzte Instanz war das Bundesgericht befugt, darüber zu entscheiden, und zwar im Rahmen unserer Rechtsordnung. Ich darf darauf hinweisen, dass das Bundesgericht im Laufe der Jahre und gerade auch in den letzten Jahren eine umfangreiche und interessante Praxis in Kartellprozessen entwickelt hat. Aber angesichts der Bedeutung und des Anwachsens des Kartellwesens in unserer Wirtschaft sind wir der Auffassung, dass hier die allgemeinen Normen des Obligationenrechtes und Zivilrechtes nicht genügen, um diese Probleme zu regeln, sondern dass ein besonderes Kartellgesetz erforderlich ist. Wir haben eine etwas ähnliche Situation wie beim unlauteren Wettbewerb. Bis vor etwa zehn Jahren basierte der Kampf gegen den unlauteren Wettbewerb auf einer einzigen, sehr allgemein gehaltenen Bestimmung des Obligationenrechtes. Auch dort hatte sich auf Grund dieser Bestimmung eine reiche bundesgerichtliche Praxis entwickelt. Man kam aber zum Schlusse, dass eine bloss allgemeine Bestimmung und Gerichtspraxis für eine nähere Ordnung nicht genügen, weshalb man daraufhin das besondere Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb ausgearbeitet und erlassen hat. Eine ähnliche Situation zeigt sich auch hier. Wir haben schon in der Botschaft erklärt, dass wir beabsichtigen, sofort nach Eingang des Kartellberichtes an die Ausarbeitung eines Gesetzesentwurfes zu gehen. Das Abwarten des Kartellberichtes als Basis für eine solche Arbeit, ist angesichts der äusserst komplexen Materie unerlässlich. Der Bericht ist nun eingegangen, und wir sind gegenwärtig im Begriffe, die Expertenkommission zusammenzustellen, die nach der Ferienzeit ungesäumt ihre Arbeiten aufnehmen soll. Die verfassungsmässigen Rechtsgrundlagen für eine Kartellgesetzgebung sind nach unserer Auffassung vorhanden, und zwar in Artikel 31 bis, Absatz 3, BV, den Sie kennen. Und daneben haben wir den Artikel 64 BV, der dem Bund die Kompetenz zur allgemeinen Gesetzgebung auf zivilrechtlichem Gebiete gibt. Nötigenfalls haben wir auch Artikel 64 bis BV, falls in das Kartellgesetz auch Strafsanktionen aufzunehmen sind.

Es ist gestern die Frage aufgeworfen worden, ob auch Artikel 31 BV, der allgemeine Artikel über die Garantie der Handels- und Gewerbefreiheit, für die Kartellgesetzgebung als Basis anzurufen wäre. Persönlich teile ich diese Auffassung nicht. Es ist mir bekannt, dass seit einiger Zeit unter den Rechtsgelehrten eine gewisse Auseinandersetzung über die Frage besteht, ob Artikel 31 nur ein Recht auf Handels- und Gewerbefreiheit des Bürgers gegenüber der öffentlichen Gewalt oder auch eine Garantie gegenüber dem Mitbürger im Wirtschaftsleben schafft. Ob das nun so oder anders entschieden wird, bleibt sich für die Ausarbeitung des Gesetzes praktisch gleich.

Was nun den Inhalt anbelangt, so ist es selbstverständlich, und Sie werden das verstehen, dass der Bundesrat sich im jetzigen Stadium nicht auf bestimmte Normen dieses künftigen Kartellgesetzes

festlegen kann. Ich habe darüber im Ständerat einiges ausgeführt. Ich möchte dazu hier nur folgen- des in allgemeiner Form sagen:

Die Auffassung des Bundesrates ist, dass die Selbstordnung der Wirtschaft an und für sich er- laubt sei. Aber diese Ordnung in der Freiheit muss auch ihrerseits freiheitliche Züge behalten. Über- bordnungen und Missbräuche müssen verhindert werden. Wir halten dafür, dass für das künftige Kartellgesetz besonders auf dem Gebiete der privat- rechtlichen Auseinandersetzung das Bundesgericht in jahrzehntelanger Praxis Grundsätze hierüber entwickelt hat, die einen wichtigen Anknüpfungspunkt für den Gesetzgeber bilden können.

Es wird immer wieder als stossend empfunden, dass da und dort versucht wird, die Aussenseiter übermässig zu behindern oder sie gar vom Markt zu verdrängen. Nach neuester bundesgerichtlicher Pra- xis verletzt die Verdrängung vom Markt das Recht der Persönlichkeit und ist daher unzulässig. Aber nicht nur der Einzelne sondern auch die Allgemein- heit hat ein Interesse, dass es nicht zu einer herme- tischen Abschliessung des Marktes kommt. Aus- schliesslichkeit führt zur Erstarrung und damit zu geringerer Produktivität, Konkurrenz dagegen wird meist zu besserer Leistung anspornen. Sie haben aus dem Kartellbericht einige Ausführungen vielleicht auch schon gelesen. Gewissmassen als Leitgedan- ken für ein künftiges Kartellgesetz auf dem Gebiete der Abgrenzung zwischen Freiheit und Bindung wird der Gesichtspunkt der möglichen Konkurrenz, das heisst die Erhaltung einer möglichen Konkurrenz, in den Vordergrund gestellt. Dieser Gedanke wurde auch in der Botschaft und im Ständerat geäussert. Selbstverständlich werden in diesem Zusammen- hang auch die Fragen des Boykotts und ähnlicher Massnahmen zu regeln sein.

Bei der Ausarbeitung dieser Bestimmung muss natürlich immer den allgemeinen volkswirtschaft- lichen Interessen Rechnung getragen werden. Eine interessante Frage wird sein, ob auch gegen eine Überspannung des internen Organisationszwanges Vorschriften aufgestellt werden sollen, zum Beispiel gegen eine übermässige Erschwerung des Austritts aus Kartellen, über die abschliessende Unterwerfung wichtiger Streitfragen unter eine Verbandsschieds- gerichtbarkeit und über die Möglichkeit, Entscheide derselben letzten Endes an das Bundesgericht weiter- zuziehen. Alle diese Bestimmungen würden nach der Auffassung des Sprechenden, auf Artikel 64 BV zu stützen sein.

Darüber hinaus würden aber nach Artikel 31 bis BV auch gewisse öffentlichrechtliche Bestimmungen in Betracht kommen. Es ist zum Beispiel an die Schaffung einer behördlichen Stelle des Bundes zu denken, an einen Ausschuss, der sich speziell mit Wettbewerbsproblemen zu befassen hätte. Dieser hätte gegebenenfalls Untersuchungen durchzuführen und würde den Gerichten für Gutachten zur Verfü- gung stehen. Weiter stellt sich die Frage, ob in der Schweiz wie in andern Ländern ein Kartellregister einzuführen wäre. Über all dies wird nun die Exper- tenkommission ihre Arbeiten an die Hand nehmen, und wir werden dann an die Räte gehen.

Noch ein Letztes: Es ist der Wunsch ausge- sprochen worden, dass der Bundesrat der Bundes- versammlung ein Versprechen abgebe, dass er bis

zum 31. Dezember 1959 der Bundesversammlung Botschaft und Entwurf für ein derartiges Kartell- gesetz unterbreite, damit die Ausarbeitung dieses Gesetzes nicht verzögert werde. Ich habe alles Ver- ständnis für diesen Wunsch. Aber in den bald zwei- einhalb Jahren, da ich an dieser Stelle bin, habe ich meine Erfahrungen gemacht mit den Fristen für die Ausarbeitung von Berichten – ich meine nicht nur den Kartellbericht – einer Kommission von Wissen- schaftlern und von Berichten von Expertenkommis- sionen, die der Bundesrat eingesetzt hat. Ich werde jedoch bei der Expertenkommission darauf dringen, dass sie ihre Arbeiten rasch an die Hand nimmt und rasch durchführt. Einen Zwang kann ich nicht aus- üben. Sie dürfen das eine nicht vergessen: wenn einmal die Experten ihren Bericht mit dem Entwurf abliefern, so muss dieser von den im Departement zuständigen Stellen geprüft werden. Daraus muss dann der Vorentwurf für eine Botschaft und für ein Gesetz redigiert werden. Dann gelangt nach Artikel 32 der Bundesverfassung dieser Vorentwurf an die Kantone und die Wirtschaftsorganisationen zur Stellungnahme. Auch hier habe ich die Erfahrung gemacht, dass die Antworten und die Vernehmlas- sungen trotz Fristansetzung nicht selten mit gehöri- ger Verspätung eingehen, ganz besonders, wenn es sich um so wichtige Fragen handelt, wie hier bei dem Kartellgesetz. Wenn wir dann die Stellung- nahmen der Kantone und Organisationen haben, so muss darüber auch noch der Bundesrat beraten. Wir haben ein Kollegialsystem. Jedes Mitglied des Bun- desrates und nicht nur der Chef des Departementes hat das Recht und die Pflicht, den Entwurf zu prüfen und dazu Stellung zu nehmen, um dann in gemeinsamen Sitzungen endgültig zum Vorschlag sich zu äussern. Wenn Sie sich das vor Augen halten, so werden Sie wohl begreifen, dass es nicht schlech- ter Wille des Sprechenden oder des Bundesrates ist, wenn ich Ihnen erkläre, dass ich einer Fristanset- zung nicht zustimme. Es wird aber mein Wunsch sein, bis zu diesem Zeitpunkt Ihnen die Angelegen- heit vorzulegen. Ich werde mich mit meinen Mit- arbeitern darum bemühen. Aber es wäre nicht ehr- lich, wenn ich hier für dessen Innehaltung das Ver- sprechen abgeben würde, und ich dafür die Verant- wortung nicht übernehmen könnte. Ich bitte Sie, mir das nicht übelzunehmen.

*Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen  
Le Conseil passe sans opposition à la discussion  
des articles*

*Artikelweise Beratung – Discussion des articles*

*Titel und Ingress – Titre et préambule*

**Antrag der Kommission**

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.

**Proposition de la commission**

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Angenommen – Adoptés*

*Art. 1*

**Antrag der Kommission**

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.

**Proposition de la commission**

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

*Angenommen – Adopté**Art. 2***Antrag der Kommission***Mehrheit*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

*Minderheit*

Siehe Seite 293 hiervoor

**Proposition de la commission***Majorité*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

*Minorité*

Voir page 293 ci-devant

**Präsident:** Hier haben Sie zwei Anträge: den Antrag der Kommissionmehrheit, die Initiative zur Verwerfung zu empfehlen, gleich wie es der Ständerat beschlossen und der Bundesrat beantragt hat, und den Minderheitsantrag Bösch, diese gutzuheissen.

Sie werden sich zunächst entscheiden müssen, ob Verwerfung oder Gutheissung. Wenn Sie Verwerfung beschliessen, so liegt ein Minderheitsantrag (Bösch) vor, auf Rückweisung.

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit	145 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	13 Stimmen

**Präsident:** Es kommt also der Eventualantrag der Minderheit zur Abstimmung, lautend auf Rückweisung der Vorlage an den Bundesrat.

*Abstimmung – Vote*

Für den Rückweisungsantrag der Minderheit	134 Stimmen
Dagegen	11 Stimmen

*Art. 3***Antrag der Kommission**

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.

**Proposition de la commission**

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

*Angenommen – Adopté**Gesamt Abstimmung – Vote sur l'ensemble*

Für die Annahme des Beschlussentwurfes	140 Stimmen
Dagegen	9 Stimmen

**Präsident:** Es liegt noch eine Motion vor; sie ist unbestritten und somit angenommen.

*Angenommen – Adopté**An den Ständerat – Au Conseil des Etats***7346. Transportkostenbeiträge für Berggebiete****Frais de transport de marchandises destinées à des régions de montagne**

Botschaft und Beschlussentwurf vom 5. April 1957 (BBI I, 1001)

Message et projet d'arrêté du 5 avril 1957 (FF I, 1025)

**7260. Interpellation Tschumi.****Transportkostenausgleich für Berggebiete  
Compensation de frais de transport pour les régions de montagne***Wortlaut der Interpellation Tschumi*

Der Bundesbeschluss vom 17. Dezember 1952 über den Transportkostenausgleich für Berggebiete läuft auf Ende 1957 ab und muss deshalb erneuert werden.

Ist der Bundesrat bereit, bei der Erneuerung dieses Bundesbeschlusses auch landwirtschaftliche und gewerbliche Produktionsmittel, wie Stroh, Düngemittel, Baumaterialien, Heizöl und Kohle einzubeziehen?

*Texte de l'interpellation Tschumi*

L'arrêté fédéral du 17 décembre 1952 concernant la compensation des frais de transport de marchandises destinées à des régions de montagne cessera ses effets le 31 décembre 1957, et doit donc être renouvelé.

Le Conseil fédéral est-il disposé à mentionner aussi dans cet arrêté, à l'occasion de ce renouvellement, des moyens de production agricole et industrielle, tels que la paille, les engrais, les matériaux de construction, l'huile de chauffage et le charbon?

Die Interpellation wird unterstützt von den Herren – La demande d'interpellation est appuyée par MM.:

Burgdorfer, Buri, Etter, Gfeller-Oppligen, Gnägi, Hess-Thurgau, Kästli, Renold, Rufener, Steiner-Oberkulm, Tschanz, Wartmann, Weber-Thun. (13)

**Antrag der Kommission**

Eintreten auf die Vorlage.

**Proposition de la commission**

Passer à la discussion des articles.

*Berichterstattung – Rapports généraux*

**Albrecht, Berichterstatter:** Der Bundesbeschluss über den Transportkostenausgleich für Berggebiete, vom 17. Dezember 1952, läuft Ende dieses Jahres ab. Mit seiner Botschaft vom 5. April 1957 begründet der Bundesrat die Notwendigkeit einer Verlängerung dieses Bundesbeschlusses um weitere 5 Jahre, das heisst bis Ende 1962, wobei gegenüber der bisherigen Regelung lediglich einige Präzisierungen vorgeschlagen werden. Mit den Transportkostenbeiträgen für Waren des täglichen Bedarfs für Berggebiete soll vermieden werden, dass die Bergbevölkerung ihre wichtigsten Lebensmittel, Waschmittel und Seife zu höheren Preisen kaufen muss

## **Kartellinitiative. Bericht des Bundesrates**

### **Initiative des cartels. Rapport du Conseil fédéral**

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1957
Année	
Anno	
Band	II
Volume	
Volume	
Session	Sommersession
Session	Session d'été
Sessione	Sessione estiva
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	03
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	7301
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	06.06.1957
Date	
Data	
Seite	312-320
Page	
Pagina	
Ref. No	20 036 317

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.  
Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.  
Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.

die Standesinitiative ausgelöst hat; das Bundesgericht habe sich damit in Widerspruch gesetzt mit seiner bisherigen Praxis. Ich möchte dieser Feststellung gegenüber verweisen auf die Darlegungen auf den Seiten 12 und 13 der Botschaft. Daraus geht die Bedeutung des Artikels 277 des Bundesstrafprozessrechtes im Hinblick auf das vereinheitlichte Strafrecht hervor. Ich zitiere den Satz unten auf Seite 13: „Konnte man damals (d. h. vor der Vereinheitlichung des Strafrechtes) diesen Zustand hinnehmen, weil die Schwurgerichte meistens kantonales Recht anzuwenden hatten und daher nur selten ein Schwurgerichtsurteil vom Kassationshof des Bundesgerichtes zu überprüfen war, so hat sich die Lage seit der Geltung des Eidgenössischen Strafgesetzbuches von Grund auf geändert. Die Schwurgerichte haben nicht mehr nur ausnahmsweise, sondern regelmässig eidgenössisches Recht anzuwenden.“

Herr Ständerat Vaterlaus hat sich auf Aussagen von Bundesanwalt Stämpfli berufen. Ich möchte die in Frage kommende Stelle ebenfalls zitieren. Auf Seite 12 der Botschaft wird dieses Zitat in Erinnerung gerufen: „Hier ist in erster Linie der Fall geregelt (in Artikel 277), wo das Urteil der Vorinstanz nicht motiviert ist und das Bundesgericht folglich gar nicht imstande ist, das Urteil nachzuprüfen. Es ist aber nicht daran zu denken, dass wir hier eine Verpflichtung der Kantone zur Motivierung der Geschworenengerichte statuieren wollen; es ist vorausgesetzt, dass der kantonale Richter verpflichtet ist, sein Urteil zu motivieren.“

Es wurde behauptet, dass die neue Praxis des Bundesgerichtes und diese Auslegung von Artikel 277 des Bundesstrafprozessrechtes die kantonale Prozesshoheit berühre. Wir haben bereits an den Beratungen im Dezember über das Problem gesprochen. Ich darf Ihnen in Erinnerung rufen: Artikel 114 der Bundesverfassung, ferner Artikel 247 und ff. des Bundesstrafprozesses. Weiter aus dem Strafgesetzbuch selbst materielle Rechtsbestimmungen, die in das Prozessrecht der Kantone eingreifen: Artikel 346 des Strafgesetzbuches behandelt die örtlichen Zuständigkeiten der kantonalen Gerichte, Artikel 367 das Verfahren bei Übertretungen, Artikel 342 die Zuständigkeiten über das Verfahren gegen Kinder und Jugendliche, Artikel 397 (das alles ist materielles Recht des Strafgesetzbuches) die Wiederaufnahme des Verfahrens. Und schliesslich die entscheidende Bestimmung: Artikel 365, Absatz 2: „Vorbehalten sind die Vorschriften dieses Gesetzes und die Bestimmungen des Bundesgesetzes über die Bundesstrafrechtspflege betreffend das kantonale gerichtliche Verfahren und die Nichtigkeitsbeschwerde bei Anwendung eidgenössische Strafgesetze.“ Um diese Bestimmungen des Strafgesetzbuches kommt man bei der Beurteilung des Problems, das uns hier beschäftigt, nicht herum. Der entscheidende Punkt ist wohl der: mutet die Praxis des Bundesgerichtes und eine Ablehnung der Standesinitiative des Kantons Zürich dem Kanton Zürich zu, auf seine klassischen Schwurgerichte zu verzichten? Wir sind nach wie vor der Meinung, das sei nicht der Fall. Herr Ständerat Bourgnicht, der das Schwurgericht aus seinem Kanton kennt, (Freiburg ist einer der wenigen Kantone, die das Schwurgericht noch kennen), hat mit vollem Recht

darauf aufmerksam gemacht, dass es doch ein Widerspruch in sich selbst wäre, wenn gerade jenes Gericht, das über die schwersten Straffälle zu urteilen hat, die schwersten Strafen auszufällen hat, nicht verpflichtet sein sollte, den Kassationshof in die Lage zu versetzen, nachzuprüfen, welche Tatsachen es als erwiesen angenommen hat und ob das eidgenössische Recht richtig angewendet worden ist. Das ist der entscheidende Punkt. Eine Ablehnung der Standesinitiative Zürich zwingt den Kanton Zürich in keiner Weise, sein klassisches Schwurgericht, das ihm verständlicherweise, aus einer hundertjährigen Tradition heraus, am Herzen liegt, preiszugeben. Auf der anderen Seite muss eidgenössisches Recht eidgenössisches Recht bleiben.

In diesem Sinne empfehle ich Ihnen mit der einstimmigen Kommission, an ihrem Beschlusse vom 19. Dezember 1956 festzuhalten.

**Präsident:** Die Kommission beantragt, an unserem Beschluss auf Ablehnung der Standesinitiative des Kantons Zürich festzuhalten.

Herr Spühler stellt den Antrag, dem Nationalrat zuzustimmen.

#### *Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Kommission	29 Stimmen
Für den Antrag Spühler	5 Stimmen

**Präsident:** Sie haben gehört, dass die einstimmige Kommission die Meinung vertritt, dass bei diesem Geschäft das Differenzbereinigerungsverfahren zu spielen habe wie bei Geschäften, die vom Bundesrat an die eidgenössischen Räte kommen. Das heisst also, das Geschäft würde nun wieder an den Nationalrat zurückgehen.

Eine andere Meinung ist aus der Mitte des Rates nicht geäussert worden. Es bleibt also bei diesem Beschluss.

#### *An den Nationalrat – Au Conseil national*

### **7301. Kartellinitiative Initiative des cartels**

Bericht des Bundesrates vom 8. Februar 1957 (BBI I, 347).  
Rapport du Conseil fédéral du 8 février 1957 (FF I, 356)

#### **Antrag der Kommission**

Eintreten.

#### **Proposition de la commission**

Passer à la discussion des articles.

#### **Motion der Kommission**

Angesichts der starken Kartellierung der schweizerischen Wirtschaft ist eine gesetzliche Regelung nach dem Grundsatz der Missbrauchbekämpfung wünschbar.

Der Bundesrat wird eingeladen, den eidgenössischen Räten auf Grund der Wirtschaftsartikel der Bundesverfassung den Entwurf eines besonderen Gesetzes gegen volkswirtschaftlich oder sozial

schädliche Auswirkungen von Kartellen und ähnlichen Organisationen vorzulegen.

### Motion de la commission

Etant donné la grande place qu'occupent les cartels dans l'économie suisse, une réglementation légale selon le principe de la lutte contre les abus serait désirable.

Le Conseil fédéral est invité à soumettre aux conseils législatif, en se fondant sur les articles constitutionnels d'ordre économique, un projet de loi spéciale contre les effets nuisibles, du point de vue économique et social, des cartels ou d'organismes semblables.

**Müller-Luzern, Berichterstatter:** Zu dem am 3. Februar 1955 mit 60 357 gültigen Unterschriften eingereichten Volksbegehren gegen den Missbrauch wirtschaftlicher Macht haben die eidgenössischen Räte gemäss Artikel 8ff. des Bundesgesetzes vom 27. Januar 1892/5. Oktober 1950 über das Verfahren bei Volksbegehren und Abstimmungen betreffend die Revision der Bundesverfassung bis spätestens in der Dezembersession dieses Jahres Stellung zu nehmen. Es ist dies gestützt auf den sehr gründlichen und klaren Bericht des Bundesrates vom 8. Februar 1957 ohne Schwierigkeiten und ohne Zeitnot durchaus möglich.

Die Initiative vom 3. Februar 1955 richtet sich nach der Titelgebung gegen den Missbrauch wirtschaftlicher Macht. Sie wird aber auch als Kartellinitiative bezeichnet. Beide Benennungen charakterisieren den tatsächlichen Gehalt des Volksbegehrens nur unzureichend. Auf der einen Seite wird im Hauptpunkte nicht nur der Missbrauch der wirtschaftlichen Macht, sondern jede Handlung oder Vereinbarung, die auf die Einschränkung des wirtschaftlichen Wettbewerbes gerichtet ist, als rechtswidrig erklärt. Andererseits werden von den vorgeschlagenen Bestimmungen nicht nur die Kartelle im rechtlichen Sinne, sondern auch andere Organisationsformen im Wirtschaftsbereiche betroffen. Es müsste richtigerweise von einem Volksbegehren gegen die Einschränkung des wirtschaftlichen Wettbewerbes gesprochen werden.

Die in Diskussion stehende Initiative beschlägt das Gebiet des Kartellwesens und der Wettbewerbsverhältnisse im allgemeinen. Sie wirft damit einen Fragenkomplex auf, der an Verwirrung, Kompliziertheit und Problematik ein Maximum verzeichnet. Es kann sich im Rahmen dieses Referates nicht um eine auch nur einigermaßen umfassende Gesamtübersicht handeln, sondern nur um die summarische Darlegung einiger Hauptgesichtspunkte, die für die Bereinigung der Stellungnahme zur Volksinitiative massgebend sind. Die Hauptdiskussion dürfte im Zusammenhange mit dem in Aussicht stehenden Bericht der Eidgenössischen Preisbildungskommission betreffend die Auswertung der langjährigen Erhebungen über das schweizerische Kartellwesen und die zu erwartenden Vorschläge zu einer gesetzlichen Wettbewerbsregelung bzw. Kartellgesetzgebung, fällig werden.

Es lässt sich kaum in Abrede stellen, dass das Volksbegehren gegen den Missbrauch wirtschaftlicher Macht verwandtschaftliche Beziehungen aufweist zu ausländischen Wettbewerbsordnungen. Ob

die in andern Staaten mit den fraglichen Regelungen gemachten Erfahrungen begründeten Anlass zur Nachahmung geben können, muss entschieden bezweifelt werden. Inwieweit persönliche und taktische Motive dem Volksbegehren Geburtshilfe leisteten, kann dahingestellt bleiben. Dagegen ist festzuhalten, dass die Initiative mit ihrer verfänglichen Formulierung einer gewissen Volkstümlichkeit nicht entbehrt und der geräuschvollen Kritik an den Kartellen und ihren Auswirkungen seitens mehr oder weniger kompetenter Kreise geschickt Rechnung trägt. Die Kartelle stehen bekanntermassen auch in unserem Lande vielfach in einem angeschlagenen Rufe. Man verweist etwa auf gelegentliche Übermarchungen von Verbänden und Organisationen. Auch die Meinung, Kartelle seien preistreibende Institute, die ihrem Wesen nach auf monopolistische Ausschliesslichkeit ausgerichtet seien und den natürlichen Ausgleich zwischen Angebot und Nachfrage hemmen, ist nicht selten anzutreffen. Dabei werden in aller Regel bloss Einzelerscheinungen unerwünschter Art aufgegriffen, die für die gerechte Beurteilung der Kartelle und ähnlicher Organisationen nicht ausschlaggebend sein können. Die Kartelle sind nach Sinn und Sendung eindeutig Ordnungsformen der modernen Wirtschaft.

Die Notwendigkeit einer Wirtschaftsordnung und einer Wirtschaftspolitik kann wohl kaum ernstlich bestritten werden. Es ist eine ausgesprochen lebensfremde Utopie, zu glauben, auf dem Gebiet der Wirtschaft könne sich alles und jedes von selbst regeln, zumal heute, wo die Komplizierungen aller Art geradezu unübersehbar geworden sind. Abzulehnen sind sowohl die schrankenlose Wirtschaftsfreiheit im Sinne neoliberalistischer Tendenzen als auch die totale Verstaatlichung der Wirtschaft. Es hat auch im wirtschaftlichen Bereiche in Wahrung des allgemeinen Wohles der Grundsatz zu gelten: Soviel Freiheit wie möglich, soviel Zwang wie nötig! Träger der Wirtschaftsordnung ist nicht in erster Linie der Staat, sondern die Wirtschaft selber. Unter diesem Gesichtspunkte kommt den Kartellen als Vereinbarungen zwischen grundsätzlich freibleibenden Unternehmern oder Unternehmungen gleicher oder ähnlicher Branchen zum Zwecke der Konkurrenzbeschränkung sowie Verbandsbeschlüssen zur Beeinflussung des Marktes unverkennbar bedeutungsvolle Ordnungsfunktion zu. Dass die einzelnen Wirtschaftssubjekte zur Wahrung eines wirksamen Selbstschutzes Anlehnung an Berufs- und Branchengleiche suchen, ist eine durchaus natürliche Erscheinung im heutigen Wirtschaftskampfe. Dabei gelten für die Kartelle und ähnliche Organisationen ohne weiteres die allgemeinen Normen des Privatrechtes. Die einschlägige Praxis des Bundesgerichtes hat die Zulässigkeit privater Wettbewerbsbeschränkung zwar grundsätzlich stets bejaht, dabei aber das Recht der freien wirtschaftlichen Persönlichkeit gegen ungehörigen Kartellzwang nach innen und nach aussen konsequent und wirkungsvoll hochgehalten. Es ist nicht so, dass die Einzelperson oder die Einzelunternehmung beim heutigen Rechtsstande unvernünftigen Diktaten der Kartellgewalt schutzlos ausgeliefert wäre. Eine künftige Kartellgesetzgebung kann sich weitgehendst auf die bisherige Praxis unserer Gerichte abstützen.

Die Kartellfrage bedeutet auch für die Schweiz unbedingt ein gesellschaftliches und wirtschaftliches Problem ersten Ranges. Das erhellt schon aus der Tatsache, dass die Schweiz zu den kartellreichsten Ländern zählt. Es erklärt dies auch die vielseitigen und wiederkehrenden Vorstösse im Parlament, die auf den Erlass eines Kartellgesetzes tendieren. Wie die bundesrätliche Botschaft feststellt, sind bei uns in den meisten Erwerbszweigen Wettbewerbsbeschränkungen anzutreffen. So kann man sich eine gesicherte Landwirtschaft ohne Kartelle und kartellähnliche Gebilde kaum vorstellen. Auch Handwerk und Gewerbe, Handel und Verkehr, Banken und Versicherungen, und selbst die freien Berufe weisen in einem Masse Kartellbildungen auf, dessen man sich kaum voll bewusst ist. In der Industrie und im Grossehandel spielen Kartellabreden eine kaum gänzlich erfassbare Rolle.

Der freie Wettbewerb wird aber nicht nur durch private Abreden beschränkt. Wir treffen daneben auch sehr einschneidende Wettbewerbsbeschränkungen, die beispielsweise auf staatlichen Monopolen (wie Post, Telegraph, Telephon usw.) oder staatlichen Schutzmassnahmen, wie sie auf dem Landwirtschaftssektor, bei der Tabakwirtschaft, in der Uhrenindustrie usw. verbreitet sind. Diese Wettbewerbsbeschränkungen werden durch die Kartellinitiative an sich nicht berührt. Dagegen würde sich im Falle einer Annahme der Initiative die Frage stellen, ob für die betreffenden Branchen der staatliche Schutz beibehalten, verstärkt oder reduziert werden soll.

Zum Inhalt des Volksbegehrens gestatte ich mir kurz folgende Bemerkungen. In Absatz 1 wird der Schutz des Bürgers gegen die Beeinträchtigung seiner Freiheit in Handel und Gewerbe durch den Missbrauch privatwirtschaftlicher Macht proklamiert. Ob damit nur eine allgemeine Proklamation oder die Bestätigung der bisherigen Rechtsprechung gestützt auf das geltende Privatrecht, oder die Schaffung eines neuen Individualrechtes, oder eine Kompetenzerteilung an den Bund zum Erlass eines totalen Verbotes der Wettbewerbsbeschränkung, etwa im Sinne der amerikanischen Antitrustgesetze, angestrebt wird, ist unabgeklärt.

In Absatz 2, dem Kernstück der Initiative, werden alle Handlungen und Vereinbarungen von Firmen, Verbänden und Einzelpersonen als rechtswidrig erklärt, die darauf gerichtet sind, den wirtschaftlichen Wettbewerb einzuschränken, oder Monopole bzw. monopolähnliche Stellungen zu schaffen, oder die Konsumenten zu übervorteilen. Damit wird vorab nicht nur ein radikales Kartellverbot statuiert, sondern jede privatrechtliche Einschränkung der Wettbewerbsfreiheit untersagt. Wie sich dies im Wirtschaftsleben praktisch gestalten soll, ist unerfindlich. Offenbar haben die Initianten hierüber kaum gründliche Überlegungen angestellt. Der Ansturm gegen Monopole und monopolähnliche Gebilde dürfte in unseren Verhältnissen kaum von grosser Wirkung sein. Über die rechtlichen Auswirkungen eines Verbotes von Handlungen und Vereinbarungen, die darauf gerichtet sind, die Konsumenten zu übervorteilen, kann man sich kaum eine reale Vorstellung machen.

Offenbar aus abstimmungspolitischen Überlegungen werden in Absatz 3 der Initiative die Ab-

reden der Arbeitnehmer unter sich oder mit den Arbeitgebern zum Schutze des Lohnes und der Arbeitsbedingungen vom allgemeinen Verbot der Wettbewerbsbeschränkung ausgenommen. Es muss auffallen, dass die Ausnahme sich nur auf Abreden, nicht aber auf Handlungen bezieht, so dass es fraglich ist, ob beispielsweise der Streik als Handlung untersagt wird. Dass mit dieser Bestimmung die Gesamtarbeitsverträge geschont werden sollen, ist verständlich. Hingegen muss es Bedenken erwecken, wenn einerseits Lohnabmachungen, die sich nicht selten verteuern auswirken, zulässig sein sollen, während auf der andern Seite die Preisgestaltung jeglichen Schutzes durch private Abmachungen entblösst wird. Im übrigen ist zu beachten, dass sich Gesamtarbeitsverträge künftig nur mehr mit Lohnabmachungen und Arbeitsbedingungen befassen dürften und jede Regelung anderer Punkte wettbewerbsbeschränkender Art ausgeschlossen wäre.

Abgesehen von der in der Initiative vorgesehene Ausnahme zugunsten von Lohnabmachungen und der Regelungen über die Arbeitsbedingungen sollen auf dem Wege der Gesetzgebung noch andere volkswirtschaftlich oder sozial gerechtfertigte Ausnahmen bewilligt werden können. Dabei wird nicht gesagt, ob generelle Normen aufzustellen seien, oder ob sich die Ausnahmen auf konkrete Einzelfälle zu beziehen haben. Je nach der Auslegung dieser Bestimmung wäre es möglich, die in Absatz 2 vorgesehene Regelung weitgehend illusorisch zu machen.

Die Folgen der Zuwiderhandlungen gegen Absatz 2 sollen durch die Bundesgesetzgebung geregelt werden. Im Marginale zu dieser Bestimmung ist zwar nur von Strafen die Rede. In Wirklichkeit müssten aber doch wohl auch die zivilrechtlichen Folgen der Verbotsverletzung eine entsprechende Regelung finden.

Der vorgeschlagene Verfassungsartikel tritt nach der Übergangsbestimmung innert zwei Jahren nach seiner Annahme durch Volk und Stände in Kraft. Sofern bis zu diesem Zeitpunkt die erforderlichen Ausführungsbestimmungen nicht erlassen sind, finden ohne weiteres die zivil- und strafrechtlichen Sanktionen Anwendung, welche die Bundesgesetzgebung gegen den unlauteren Wettbewerb vorsieht. Bei der umwälzenden Auswirkung des neuen Verfassungsartikels kann nicht damit gerechnet werden, dass sich die einschlägigen Ausführungsgesetze innert der Frist von zwei Jahren bearbeiten lassen. Es müsste demnach wenigstens vorübergehend ein Zustand eintreten, der zu einer unhaltbaren Rechtsunsicherheit und einer babylonischen Konfusion führen würde.

Die Initiative ist in der textlichen Fassung derart mangelhaft und unklar, dass sie schon aus diesem Grunde abgelehnt werden muss. Sie steht aber auch in einem ungeklärten Verhältnis zu Artikel 31 bis, Absatz 3, Litera d, der geltenden Bundesverfassung, die den Bund ermächtigt, Bestimmungen gegen volkswirtschaftlich oder sozial schädliche Auswirkungen von Kartellen und ähnlichen Organisationen zu erlassen. Sofern die Initiative tatsächlich nur den Kampf gegen schädliche Auswirkungen von Wettbewerbsbeschränkungen bezweckt, ist sie gänzlich überflüssig. Der bereits erwähnte Artikel 31 bis der Bundesverfassung ist hiefür ohne weiteres ausreichend. Überdies steht dem Bunde gemäss Arti-

kel 64 der Bundesverfassung ohnehin generell das Recht zur Gesetzgebung auf dem Gebiete des Zivilrechtes zu. Und schliesslich ist gemäss Artikel 64 bis der Bund zur Gesetzgebung im Gebiete des Strafrechtes zuständig. Die verfassungsmässigen Grundlagen für eine wirkungsvolle Missbrauchbekämpfung sind demnach bereits eindeutig vorhanden.

Die Annahme der Initiative würde einen radikalen Bruch mit den bisher organisch aus der Wirtschaft selbst entwickelten Marktverhältnissen und einer erprobten Rechtspraxis bedingen. Zu einem derartigen Radikalismus liegt keine ausreichende Veranlassung vor. Eine in langer Entwicklung gestaltete Ordnung im Wirtschaftsleben lässt sich nicht ungestraft aus saloppem Doktrinarismus einfach aus der Welt schaffen.

Der vorgeschlagene Artikel 33 bis würde für unser Wirtschaftsleben eine Erschütterung und Zerrüttung auslösen, deren Auswirkungen unabsehbar wären. Die sinnvolle Koalitionsfreiheit auf dem Wirtschaftsgebiete würde eliminiert und die bestehende Markt- und Konkurrenzregelung der Privatwirtschaft vernichtet. Der Kampf aller gegen alle müsste unweigerlich innert kurzer Zeit zu vermehrter staatlicher Intervention zugunsten bedrückter Wirtschaftszweige führen. Was die Initiative in verfänglichem Gewande zu realisieren vorgibt, würde sich im Endeffekt zwangsläufig in das Gegenteil wandeln. Dabei würden vor allem Kartelle mit einer Vielzahl von Beteiligten und mit einer gut ausgebauten Organisation in erster Linie nachteilig betroffen. Formlose Verständigungen einer kleinen, aber einflussreichen Zahl von Unternehmern blieben verschont. Branchen mit einer geringen Anzahl von Unternehmungen hätten eher die Möglichkeit, sich durch kapitalmässige Verflechtungen zu schützen, ohne dass es möglich wäre, ihnen einen Kartell- oder Monopolcharakter nachzuweisen. Ohne in Schwarzseherei oder in Zweckpessimismus zu machen, ist zu sagen, dass insbesondere die Landwirtschaft das Gewerbe und die Kleinindustrie nicht ohne Grund die Auswirkungen der Initiative zu fürchten hätten. Sie würden dem schonungslosen Konkurrenzkampf ausgeliefert, während die Lasten, die aus den geschonten Arbeitsverträgen erwachsen, nicht berührt würden. Die mutwillige Gleichgewichtsstörung müsste die wirtschaftliche Situation der Unternehmer empfindlich beeinträchtigen, was schliesslich zu einem unerwünschten Druck auf die Gesamtarbeitsverträge und einer Gefährdung des Arbeitsfriedens führen müsste. Es wäre die allmähliche Ausschaltung der schwächeren Betriebe und eine vermehrte Konzentrationsbewegung zum Nachteil der mittleren Betriebe zu befürchten. In Handel, Handwerk und Gewerbe, wie in der Industrie würden alle Abreden über Preis, Lieferung, Tarife, Rechnungsunterlagen usw. rücksichtslos und unter Strafandrohung ausgemerzt. Es ist nicht einzusehen, warum die Unternehmungen der Freiheit zum Eingehen von selbstgewollten Bindungen im Rahmen der öffentlichen Ordnung beraubt werden sollen.

Ein radikales Verbot der Wettbewerbsbeschränkungen müsste das Gesicht unserer Wirtschaft im Sinne einer Zusammenballung auf wenig Machtgebilde verändern. Dieser Tendenz darf aus staatspolitischen Überlegungen nicht Vorschub geleistet

werden. Die aufgelockerte Struktur in allen Erwerbszweigen entspricht unserer schweizerischen Eigenart besser als eine Vermachtung in der Hand von wenigen. Die rechtlichen, wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und staatspolitischen Bedenken gegen die vorliegende Initiative sind derart gewichtig, dass sich nur deren klare Ablehnung verantworten lässt. Dementsprechend beantragt Ihnen die Kommission einstimmig Ablehnung der Initiative.

Zu einem Gegenentwurf besteht keine Veranlassung, nachdem Bundesrat und Kommission einhellig der Auffassung sind, dass ein generelles Verbot der Wettbewerbsbeschränkung im Sinne der gemachten Darlegungen weder notwendig noch tragbar ist und die verfassungsmässigen Grundlagen für eine Gesetzgebung zur Bekämpfung schädlicher Auswirkungen von Wettbewerbsbeschränkungen bereits gegeben sind. Die Kommission steht aber auf dem Standpunkt, bei der blossen Ablehnung der Initiative könne es nicht sein Bewenden haben. Zur wirkungsvollen Bekämpfung der missbräuchlichen Machtentfaltung von Kartellen und ähnlichen Gebilden ist ein entsprechender Gesetzeserlass durchaus wünschbar. Die Verlautbarung des Bundesrates in seiner Botschaft geht denn auch dahin, dass diesem Bedürfnis Rechnung getragen werden soll.

Der in Aussicht stehende Bericht der Eidgenössischen Preisbildungskommission über das schweizerische Kartellwesen dient der Grundlagenbereinigung für eine bezügliche Vorlage.

Zur nachdrücklichen Dokumentierung der in gleicher Richtung gehenden einhelligen Auffassung der Kommission habe ich Ihnen folgende Motion zu unterbreiten:

„Angesichts der starken Kartellierung der schweizerischen Wirtschaft ist eine gesetzliche Regelung nach dem Grundsatz der Missbrauchsbekämpfung wünschbar.

Der Bundesrat wird eingeladen, den eidgenössischen Räten auf Grund der Wirtschaftsartikel der Bundesverfassung den Entwurf eines besonderen Gesetzes gegen volkswirtschaftlich oder sozial schädliche Auswirkungen von Kartellen und ähnlichen Organisationen vorzulegen.“

Namens der einstimmigen Kommission beantrage ich Ihnen Eintreten und Genehmigung des Bundesbeschlusses in globo und Erheblicherklärung der Motion.

**Rohner:** Die Kritik an Kartellen und andern auf eine gewisse Marktregelung abzielenden Gebilden übersieht, dass diese Gebilde ja gerade unter dem Schutz und der Geltung der Wirtschaftsfreiheit entstanden sind. Die schweizerische Wirtschaftsverfassung ist auf ein Ziel ausgerichtet: auf die Errichtung der freien Konkurrenz, des freien Leistungswettbewerbes. Sie soll dem einzelnen ein Maximum an wirtschaftlicher Freiheit ermöglichen, unter gleichzeitiger Garantie wirtschaftlicher Produktivität. Kann nun aber bei Ungleichheit, bei Verschiedenartigkeit der Startbedingungen von freier Konkurrenz noch gesprochen werden? Man muss sich vor dem theoretischen Wunschbild eines, wie es die Fachsprache nennt, „atomistischen Wettbewerbsystems“ hüten, in dem Anbieter und Nachfrager angeblich gleich stark sind. Politiker und Ge-

setzgeber haben von der Wirklichkeit auszugehen. Sie haben zu berücksichtigen, dass, je nach den Verhältnissen in den einzelnen Wirtschaftszweigen, kartellistische Bindungen ganz unterschiedlich bewertet werden müssen, genau wie die marktpolizeiliche Aufgabe des Staates differenziert gewürdigt werden muss, eines Staates, der in der Schweiz aus sozialwirtschaftlichen und staatspolitischen Zwangsläufigkeiten heraus in starkem Masse kartellfördernd und -bildend gewirkt hat und immer noch wirkt. Denken Sie an die Zwangskartelle in der Landwirtschaft, denken Sie aber auch an die Tatsache, dass der modernen Wirtschaft eine allgemeine Tendenz zur Oligopol- und Monopolbildung innewohnt, der die Kartellierung eher entgegenwirkt als etwa dient. Zwischen solchen Zusammenballungen von Eigentum und Wirtschaftsmacht in der Hand einzelner und einer massvollen Kartellorganisation muss deutlich unterschieden werden. Wir gehen sogar einen Schritt weiter: das eine ist des andern Feind. Ein generelles Kartellverbot, wie es den Initiaten, aber auch allgemein den Vertretern des sogenannten Neoliberalismus vorschwebt, müsste dem Staat allein schon deshalb schwer fallen, weil er selber in starkem Masse kartellbildend wirkt. Man könnte unter diesem Gesichtspunkt, um Professor Marbach zu zitieren, von einem „christlichen Staat“ sprechen, dessen Linke in diesem Fall auch nicht wissen will, was die Rechte tut!

Dem Kartellproblem liegt die natürliche Antinomie zwischen wirtschaftlicher Sicherheit und wirtschaftlicher Freiheit zugrunde. Der Herr Kommissionsreferent hat in seinem vorzüglichen Referat bereits darauf hingewiesen, dass nicht in erster Linie der Staat, sondern die Wirtschaft selbst Träger der Wirtschaftsordnung ist und dass Kartelle Wirtschaftsgebilde darstellen, die unter der Vertragsfreiheit rechtmässig entstanden sind. Über die soziale und wirtschaftliche Nützlichkeit oder Schädlichkeit von Kartellen kann auch nicht generell, nach einem feststehenden Schema, entschieden werden. Die Auswirkungen jedes Kartells und ähnlicher marktregulierender Organisationen müssen einzeln beurteilt werden. Je nach der betriebswirtschaftlichen Struktur einer Industrie kann die Kartellierung eine rationelle Betriebsführung erst ermöglichen, zum Beispiel bei hochgradig kapitalintensiven Industrien mit starrer Kostenstruktur. Ferner ist daran zu denken, dass die Wirtschaftsfreiheit dann am gefährlichsten getroffen ist, wenn die Verfügungsgewalt über lebenswichtige Güter angetastet wird, bei denen die Preiselastizität sehr gross, die Nachfrageelastizität aber sehr gering ist. Gesetzgebung gegen den Kartellmissbrauch bedeutet vor allem Gesetzgebung gegen die Monopolstellung des Kartells, insbesondere dort, wo es sich um lebensnotwendige Güter mit geringer Nachfrageelastizität handelt, die nicht substituiert werden können.

Der Artikel 31 BV statuiert den Grundsatz der Handels- und Gewerbefreiheit, die übrigen Wirtschaftsartikel sehen Ausnahmen von diesem Prinzip vor. Durch die Handels- und Gewerbefreiheit, in Verbindung mit diesen Ausnahmen, soll die freie Konkurrenz entstehen und erhalten werden. Darin liegt auch der grundsätzliche Unterschied gegenüber der alten Ordnung, die glaubte, dass durch die

Handels- und Gewerbefreiheit allein schon die Freiheit der Konkurrenz, des freien Leistungswettbewerbes gesichert werden könne. Die freie Konkurrenz, die grundsätzliche Gleichheit der Startbedingung soll für jedermann gewährleistet werden. Sie wird aber gestört, wenn die Startbedingungen für die verschiedenen Wirtschaftssubjekte wesentlich ungleich sind. Der Bund wird in der Verfassung ermächtigt, notfalls in Abweichung von der Handels- und Gewerbefreiheit, wenn das Gesamtinteresse es rechtfertigt, derartige Ungleichheiten durch staatliche Eingriffe zu beheben, einmal dort, wo wichtige Wirtschaftszweige in ihrer Existenz gefährdet sind, dann auch dort, wo Ungleichheiten, die von der wirtschaftlichen Macht Privater herühren, soziale und volkswirtschaftliche Schäden zur Folge haben. Unter den alten Wirtschaftsartikeln hätte man, vom Wortlaut ausgehend, eigentlich zwei sich gegenseitig ausschliessende Folgerungen ziehen können: Es sei die Kartellbildung unbeschränkt zuzulassen, weil jede Schranke einen unerlaubten Eingriff nicht nur in die Vertragsfreiheit, sondern auch in die Handels- und Gewerbefreiheit darstelle, andererseits: Es sei die Kartellbildung total zu verbieten, weil jedes Kartell faktisch eine Beeinträchtigung der totalen wirtschaftlichen Freiheit des einzelnen Wirtschaftssubjektes bedinge. Aus unserer heutigen Wirtschaftsverfassung heraus wird aber keine der beiden Folgerungen mehr gezogen werden können. Der Verfassungsgesetzgeber hat die Kartelle als nicht mehr wegzudenkende Tatsachen anerkannt und sie als einen Versuch der Wirtschaft, sich selbst Ordnungselemente zu geben, gewürdigt.

Das Modellbild einer absolut freien Marktwirtschaft, die schliesslich zur allgemeinen Harmonie der Interessen führen werde, hält auch in unserem Lande vor der harten Wirklichkeit nicht stand. Darüber existiert eine Fülle von Tatsachenmaterial und von wissenschaftlicher Dokumentation – ich erinnere Sie vor allem an die Behandlung des Kartellproblems im Rahmen der Jahresversammlung 1951 der Schweizerischen Gesellschaft für Statistik und Volkswirtschaft. Dort ist die Antithetik klar herausgearbeitet worden, die besteht zwischen einer optimal freien Wirtschaft, die die Kartelle zulässt, aber durch die Bekämpfung des Machtmissbrauches der Marktfreiheit grösseren Spielraum sichern will, und einer vom Staat, angeblich im Interesse der Freiheit, „bis an den Rand des Erreichbaren“ interventionistisch bereinigten Wettbewerbswirtschaft. Der Freiheit wird aber durch die Bekämpfung des Missbrauchs wirtschaftlicher Machtstellungen besser gedient als mit einem Verbot der Kartelle und mit einer „bis zum Rand des Erreichbaren zuschlagenden staatlichen Marktpolizei“, die im Effekt gleiche Wege wie eine totale „Kommandowirtschaft“ geht.

Ich bekenne mich ganz zum Gedanken einer staatlichen Missbrauchsgesetzgebung, nicht aber zu einer Verbotsgesetzgebung, wie sie die Initiative postuliert. Ich bin auch überzeugt, dass weder unsere im allgemeinen kartellintensive Industrie noch das Gewerbe einer solchen Missbrauchsgesetzgebung opponieren werden. Wenigstens liegen eindeutige Zeugnisse in diesem Sinne vor. Dass die Kommission dazu gelangt ist, auf Grund der in

Artikel 33bis, Absatz 3, Litera b, erteilten Ermächtigung dem Bundesrat, in Gestalt einer Motion, den Auftrag zur Vorbereitung eines Gesetzes zur Bekämpfung volkswirtschaftlich und sozial schädlicher Auswirkungen von Kartellen und ähnlichen Organisationen zu erteilen, ist sicher richtig und sollte auch die Urheber des Volksbegehrens gegen den Missbrauch wirtschaftlicher Macht davon überzeugen, dass schutzwürdige soziale und wirtschaftliche Interessen, die durch moderne Organisationsformen in Industrie, Gewerbe oder Landwirtschaft bedroht werden könnten, unter die starke Obhut, unter den Schirm der staatlichen Rechtsordnung gestellt werden sollen.

Noch eine letzte Bemerkung: Wir begegnen immer wieder der irrtümlichen Auffassung, dass starke Kartellierung zwangsläufig zu Machtzusammenballung, zu Privilegien, Monopolstellungen, zur Preishochhaltung und Übervorteilung der Konsumenten führen müsse. Ein Blick auf die volkswirtschaftlichen Realitäten unseres Landes bestätigt aber weitgehend das Gegenteil. Kartellabreden, die auf eine gewisse Marktordnung, auf eine Verstetigung des Beschäftigungsgrades, auf die Sicherung der Arbeitsplätze der Arbeiterschaft, auf die Erhaltung der wirtschaftlichen Substanz hochgradig kapitalintensiver Industrien, auf Erfahrungsaustausch und Rationalisierung ausgehen, können nicht einfach einer Politik der Preishochhaltung und der Schaffung von Monopolstellungen gleichgesetzt werden. Man verwendet in diesem Zusammenhang mit Vorliebe das Bild vom Convoi, wo das letzte seeuntüchtigste Schiff im Kartell noch mitgeschleppt wird und dieses schwächste Schiff die Fahrgeschwindigkeit des ganzen Geleitzuges bestimmt. Sicher ist die Tatsache, dass eine Menge langsamer Schiffe im Geleitzug mitschwimmt, vom Standpunkt maximaler Rationalität und Produktivität nicht gerade erhebend. Professor Marbach weist aber mit Recht auf die Bedeutung einer soziologisch befriedigenden Unternehmungsstruktur und des für die gesellschaftliche Ordnung so wichtigen ruhigen Entwicklungstempos hin. Ohne Kartelle kann man sich die Beibehaltung der einzigartigen, für die Schweiz so segensreichen, heute auf der weitgehenden gewerblichen und industriellen Unternehmungsdezentralisation beruhenden Dorfkultur gar nicht vorstellen. Die Meinung, dass die Kartellierung aus der Natur der Dinge heraus zur Machtzusammenballung, zur Zerstörung der kleinen und mittleren Existenzen, zur Verklumpung und Vermassung der Wirtschaft führe, ist grundsätzlich unrichtig. Sollen wegen der technischen Rationalität oder wegen des theoretischen Traumbildes einer uneingeschränkten Konkurrenz die kleineren Betriebe des Mittelstandes dem Ruin entgegengetrieben, deren Arbeiterschaft auf die Strasse gestellt und eine Konzentration auf wenige Grossbetriebe befürwortet werden? Gerade aus dieser Fragestellung wird offenbar, dass bei der Betrachtung des Kartellproblems auch staatspolitische, föderative und soziale Gesichtspunkte – Schutz des Mittelstandes und des Kleingewerbes – mitberücksichtigt werden müssen und für die Aufrechterhaltung gemässigter Kartellorganisationen als Ordnungselementen der Volkswirtschaft sprechen, ohne dass deshalb missbräuchliche Kartellpraktiken beschönigt und ge-

deckt werden sollen. Eine ruhige Abwägung und Abgrenzung von Freiheit und Bindung wird immer das Hauptanliegen unserer Staats- und Wirtschaftspolitik bilden müssen; wir alle haben aber auch darauf Bedacht zu nehmen, nicht den Teufel mit dem Beelzebub auszutreiben und, aus einer berechtigten Sorge um den Missbrauch der Freiheit heraus, die Freiheit selbst zu begraben.

Ich schliesse mich dem Antrag des Kommissionsreferenten an und bitte Sie, das Volksbegehren ohne Aufstellung eines Gegenvorschlages zur Verwerfung zu empfehlen, gleichzeitig aber dem Motionstext zuzustimmen, der den Bundesrat zur baldigen Vorlage eines Gesetzesentwurfes über die Bekämpfung volkswirtschaftlich und sozial schädlicher Auswirkungen von Kartellen und ähnlichen Organisationen einlädt.

**Darms:** Die Bedeutung dieser Initiative darf nicht unterschätzt werden. Wenn sie angenommen und ein entsprechender Artikel in die Bundesverfassung aufgenommen werden sollte, würde sie auf wirtschaftlichem Gebiet geradezu eine Umwälzung mit sich bringen. Der Text der Initiative ist recht verhänglich. Namentlich Absatz 1, der den Bürger gegen die Beeinträchtigung seiner Freiheit in Handel und Gewerbe durch den Missbrauch privatrechtlicher Macht schützt, wird überall Anklang finden. Denn wer würde nicht – wenigstens theoretisch – die Freiheit gegen den Missbrauch schützen! Diese Bestimmung scheint auf den ersten Blick geradezu geeignet zu sein, einen Idealzustand zu schaffen. Sie redet auch nur von Missbrauch der privatrechtlichen Macht.

Der Pferdefuss liegt in Absatz 2. Zwar ist auch in diesem Absatz nirgends ausdrücklich von einem Kartellverbot die Rede. Wenn hier aber Vereinbarungen von Firmen, Verbänden oder Einzelpersonen, die darauf gerichtet sind, den wirtschaftlichen Wettbewerb einzuschränken, als rechtswidrig erklärt werden, so werden damit zwar nicht dem Buchstaben, aber dem Sinn nach die Kartelle verboten, denn Kartelle sind – wenigstens grundsätzlich – gerade Vereinbarungen zwischen grundsätzlich frei bleibenden Unternehmungen und Unternehmern gleicher oder ähnlicher Branche, um mittels Einschränkung des Wettbewerbes den Ertrag zu erhalten oder zu verbessern.

Verboten wären aber auch die Verbände, sofern sie konkurrenzeinschränkende Massnahmen kennen. Solche Verbände könnten, da sie einen rechtswidrigen Erfolg verfolgen würden, gar nicht entstehen, und bereits bestehende müssten aufgelöst werden. Ein Berufsverband, der sich zum Ziele setzen würde, die Interessen seiner Mitglieder durch konkurrenzeinschränkende Massnahmen zu schützen, wäre gesetzeswidrig.

Die mächtigen Trusts dagegen würden vom Verbot nicht ohne weiteres erfasst. Herr Professor Marbach äussert sich darüber auf Seite 58 seines Gutachtens über die Kartellinitiative u. a.:

„Während, wie wir wissen, Kartelle auf Grund des Initiativtextes verboten sind, bleiben die besonders marktpotenten Unternehmungen nach dem Initiativtext erlaubt. Dieses Erlaubtsein ist deswegen eigentlich selbstverständlich, weil man wohl Kartelle als Organisationsformen der Unterneh-

mungen verbieten kann, ohne die Unternehmungen an sich, das heisst in ihrem Bestehen, zu treffen, nicht aber die besonders marktpotenten Unternehmungen, zum Beispiel Trusts oder gar andere Einzelunternehmungen.“

Dass eine solche Lösung grundsätzlich nicht befriedigt, ist selbstverständlich.

Unter die verbotenen Vereinbarungen würden beispielsweise auch die, gestützt auf Artikel 536 bis 560 und Artikel 418, Absatz 2, des Obligationenrechtes, vertraglich vereinbarten Konkurrenzverbote fallen. Ob die von Gesetzes wegen bestehenden Konkurrenzverbote der Artikel 464, 536, 561 und 818 OR weiter bestehen könnten oder ob diese nach Auffassung der Initianten eventuell unter Absatz 4 des vorgeschlagenen Verfassungsartikels als Ausnahme fallen würden, kann man sich fragen. Dass sich der neue Verfassungsartikel mit den Wirtschaftsartikeln in Widerspruch setzen würde, hat der Kommissionsreferent in seinen klaren Ausführungen schon darzulegen.

Gemäss dem Initiativtext wäre sodann jede Handlung, die den wirtschaftlichen Wettbewerb einschränkt, Monopole oder monopolartige Stellungen schafft oder die Konsumenten übervorteilen möchte, rechtswidrig, obschon ja jeder Konkurrent bewusst oder unbewusst darauf ausgeht, den Gegenkonkurrenten aus dem Feld zu schlagen, um sich selber Vorteile zu verschaffen, und nicht etwa, um diese Vorteile dem Konsumenten zuzuhalten.

Nicht leicht zu beantworten wäre in diesem Zusammenhang die Frage, was als Monopol oder monopolähnliche Stellung anzusprechen wäre, denn über den Begriff „Monopol“ lässt sich streiten. Noch viel schwieriger wäre es, unter solchen Umständen, festzustellen, ob allenfalls ein Konsument übervorteilt worden sei. Ohne eine ständige Preiskontrolle, die sich mit dem Gedanken der Wettbewerbsfreiheit nicht ohne weiteres verträgt, wäre gar nicht auszukommen.

Der uneingeschränkte Wettbewerb würde in einen allgemeinen Wirtschaftskrieg ausarten. Ich möchte den Richter nicht beneiden, der jeweilen zu befinden hätte, ob eine Handlung den freien Wettbewerb einschränke oder eine Firma, ein Verband oder eine Einzelperson einen Konsumenten übervorteilt habe.

Sobald die Reserven erschöpft wären, müssten sich die Konkurrenten nach blutigem Kampf an den Verhandlungstisch setzen und versuchen, die eigene Existenz vor einer schrankenlosen Konkurrenz zu schützen. Auf dem Gebiete der Verkehrspolitik haben wir für eine derartige Entwicklung bereits sprechende Beispiele. Ich stimme deshalb aus voller Überzeugung gegen die Initiative, die insbesondere den Mittelstand benachteiligen würde. Ich empfehle Ihnen ebenfalls, dem Antrag des Bundesrates und der einstimmigen Kommission zuzustimmen.

**Spühler:** Die Kartellinitiative ist Ausdruck einer weitverbreiteten Stimmung und Bewegung gegen Machtzusammenballungen monopolistischer Wirtschaftsgebilde. Diese Stimmung und Bewegung ist nicht neu. Wer Nationalökonomie studiert hat, weiss, dass er schon als Student über die Frage der Kartelle Vorlesungen anhören durfte oder musste – je nach dem Standpunkt.

Die Kartelldiskussion ist alt. Sie hat im Ausland längst sehr tiefe Wurzeln geschlagen. Aber auch in der Schweiz bestehen zahlreiche Publikationen, und die öffentliche Diskussion ist schon vor Jahren sehr rege gewesen.

In der Botschaft wird darauf hingewiesen, dass auch einige parlamentarische Vorstösse unternommen worden sind. Der erste datiert vom Jahre 1924, wurde von Herrn Grimm unternommen, der letzte, der vor dem Kriege erfolgte, stammt vom heutigen Bundesrat Feldmann. Ich selbst habe im Nationalrat im Jahre 1955 eine Motion für eine Kartellgesetzgebung eingereicht, die hinfällig geworden ist, weil ich jetzt die Ehre habe, unter Ihnen zu sitzen.

Der Bundesrat hat im Jahre 1936 die Preisbildungskommission geschaffen und dieser den Auftrag gegeben, eine Kartellenquete zu veranlassen. Der Ruf nach der Kartellkontrolle und der Antimonopolpolitik hatte in der Weltwirtschaftskrise zweifellos einen anderen Charakter als in der heutigen Zeit der Hochkonjunktur. Heute sind die Voraussetzungen für die Wirksamkeit von Kartellen viel günstiger als in der Krise. Bei uns hat ebenfalls insofern eine Entwicklung Platz gegriffen und Fortschritte gemacht, als die Kenntnis der Kartelle und der Verbandsabmachungen heute viel grösser ist als in den dreissiger Jahren. Sie wissen, dass das Volkswirtschaftsdepartement im Jahre 1951 der Preisbildungskommission einen neuen Auftrag gegeben hat, nämlich den, über das ganze Problem einer allfälligen Kartellgesetzgebung einen Bericht zu erstatten. Ich glaube, Sie sind mit mir einig, dass es bedauerlich ist, dass die Arbeit der Preisbildungskommission noch nicht vorliegt. Am 3. Februar 1955 ist die Kartellinitiative eingereicht worden, also vier Jahre nach dem Auftrag des Departements, und die Preisbildungskommission ist leider noch nicht über ihre wissenschaftlichen Hemmungen hinausgekommen. Es ist zuzugeben, dass es ein sehr schwieriges Problem ist; alle, die sich damit befassen, müssen das eingestehen.

Ich gehe so weit, zu behaupten, dass die Initiative vermeidbar gewesen wäre, wenn wir heute in der Abklärung des ganzen Problems weiter wären, das heisst wenn wenigstens die Anfänge einer Kartellgesetzgebung sichtbar wären. Ich bin überzeugt, wir kommen nicht darum herum, eine Kartellgesetzgebung zu erlassen. Man täusche sich nicht: die Initiative, über die wir heute befinden, ist sehr geschickt formuliert und wird bei starkem propagandistischem Einsatz auch einen grossen Widerhall in der Bevölkerung finden. Es genügt dann nicht, einfach zu sagen, sie sei illusionär, führe nicht weiter als zum heutigen Zustand, wir fänden ja schon in den Wirtschaftsartikeln die rechtliche Grundlage für die Kartellgesetzgebung.

Die Sozialdemokratische Partei und die Gewerkschaften sind immer auf dem Boden einer Kartellgesetzgebung im Sinne der Missbrauchsbekämpfung gestanden und haben sich auch dementsprechend dafür eingesetzt, dass in den Wirtschaftsartikeln die Formulierung zustande gekommen ist, wie wir sie heute in der Bundesverfassung besitzen und die eine Grundlage für ein Kartellgesetz darstellt. Aber was wir fordern müssen, ist, dass nun die Kartellgesetzgebung kommt. Ich freue mich deshalb, dass die Kommission sich nach

einigem Zögern doch meinem Standpunkt, den ich in der Kommission vertrat, anschliessen konnte und nicht nur ein Postulat, sondern eine Motion einreicht. Weil ich aus der bisherigen Diskussion und aus dem öffentlichen Echo sehe, dass diese Motion angenommen werden wird, stimme auch ich dem Antrage der Kommission auf Ablehnung der Initiative zu, sonst hätte ich mich der Stimme enthalten.

Es wäre angenehm, wenn wir in der Abstimmung – sofern die Initiative nicht zurückgezogen wird, was immer noch zu hoffen bleibt – dann nicht mit leeren Händen dastünden, sondern bereits eine gewisse Klärung über den Inhalt der Kartellgesetzgebung vorweisen könnten. Das ist der Wunsch, den ich hier anbringen möchte.

**Bundesrat Holenstein:** Die Initiative befasst sich mit einem gesetzgeberischen Problem, das zu den interessantesten und schwierigsten unserer Zeit gehört. Es geht im besonderen um die Frage, ob und inwieweit die geltende Vertrags- und Handelsfreiheit auf dem Gebiete des wirtschaftlichen Wettbewerbes eingeschränkt werden soll, um die Freiheit des Wettbewerbes zu sichern: Bindung der Freiheit für die Freiheit.

Zur Beurteilung der Initiative möchte ich einige Ausführungen, im besondern vom gesetzgeberischen und rechtlichen Standpunkt aus, machen. Es sind die volkswirtschaftlichen Aspekte im Votum Ihres Herrn Kommissionspräsidenten und auch in den übrigen Voten berührt worden, und wir haben darüber in unserem Bericht Näheres gesagt. Ich gehe aus von der heutigen Rechtsordnung auf dem Gebiete des wirtschaftlichen Wettbewerbes, wie sie sich im Laufe der vergangenen Jahrzehnte gebildet hat. Grundlage ist einerseits der allgemeine Teil des Obligationenrechtes und sind einige Bestimmungen aus dem Zivilgesetzbuch über das Personenrecht. Wir müssen dabei unterscheiden zwischen der Grenzziehung für die Vertragsfreiheit und derjenigen für die Handlungsfreiheit auf dem Gebiete des wirtschaftlichen Wettbewerbes. Was die Vertragsfreiheit betrifft, so ist die grundlegende Bestimmung heute in Artikel 19 des Obligationenrechtes enthalten. Dieser Artikel sagt: „Der Inhalt eines Vertrages kann innerhalb der Schranken des Gesetzes beliebig festgestellt werden.“ Für diese grundsätzliche Freiheit umschreibt nun der Gesetzgeber die allgemein gültigen Grenzen in Artikel 20 OR: „Ein Vertrag, der einen unmöglichen oder widerrechtlichen Inhalt hat oder gegen die guten Sitten verstösst, ist nichtig.“ Eine wichtige Ergänzung erhielt diese grundlegende Bestimmung bei der Schaffung des Zivilgesetzbuches durch Artikel 27, der vom Schutz der Persönlichkeit handelt und der in seinem Absatz 1 sagt: „Auf die Rechts- und Handlungsfähigkeit kann niemand ganz oder zum Teil verzichten.“ In einem zweiten Absatz fügt dieser Artikel bei: „Niemand kann sich seiner Freiheit entäussern oder sich in ihrem Gebrauch in einem das Recht oder die Sittlichkeit verletzenden Grade beschränken.“

Das sind die Fundamente unseres Vertragsrechtes, wie sie auch für den wirtschaftlichen Wettbewerb gelten. Zu beachten ist aber auch, was der Gesetzgeber über die Handlungsfreiheit ausserhalb

vertraglicher Bindungen, also gegenüber Drittpersonen im wirtschaftlichen Wettbewerb gegenüber Aussenseitern zum Beispiel (mit denen keine vertraglichen Bindungen bestehen) sagt. Eine ausdrückliche Anerkennung der Handlungsfreiheit hat der Gesetzgeber im Obligationenrecht nicht gegeben, weil der Gesetzgeber diese hier auf Grund der Bundesverfassung als selbstverständlich betrachtet. Ihre Grenzen umschreibt er in Artikel 41 OR wie folgt:

„Wer einem andern widerrechtlich Schaden zufügt, sei es mit Absicht, sei es aus Fahrlässigkeit, wird ihm zum Ersatz verpflichtet.“

Und in Absatz 2 heisst es: „Ebenso ist zum Ersatz verpflichtet, wer einem andern in einer gegen die guten Sitten verstossenden Weise absichtlich Schaden zufügt.“ Dazu kommen Artikel 28 des Zivilgesetzbuches sowie Artikel 49 des Obligationenrechtes zum Schutze der Persönlichkeit. Absatz 1 des Artikels 28 sagt: „Wer in seinen persönlichen Verhältnissen unbefugterweise verletzt wird, kann auf Beseitigung der Störung klagen.“ In Absatz 2 sowie in Artikel 49 des Obligationenrechtes werden die aus der Verletzung erwachsenden Ansprüche auf Schadenersatz und Genugtuung geregelt. Früher enthielt der allgemeine Teil des Obligationenrechtes in Artikel 48 auch eine Bestimmung gegen den unlauteren Wettbewerb. Diese Schutzbestimmung wurde 1943 durch ein Spezialgesetz gegen den unlauteren Wettbewerb ersetzt.

Das sind die grundlegenden Bestimmungen über die Begrenzung der Vertrags- und Handlungsfreiheit. Man kann sie mit einem Satz dahin umschreiben: Es gilt grundsätzlich Vertrags- und Handlungsfreiheit, aber sie hat ihre Grenzen dort, wo Verträge oder Handlungen gegen das Recht, die guten Sitten oder gegen den Schutz der Persönlichkeit verstossen. Man kann dies als eine Missbrauchsordnung im weitesten Sinn des Wortes bezeichnen. Wie nun im Einzelfall diese Grenzen zu bestimmen sind, bleibt der Gerichtspraxis anheimgestellt. Wie Ihnen bekannt sein dürfte, liegt eine Reihe von interessanten bundesgerichtlichen Entscheidungen auch aus jüngster Zeit vor über die Zulässigkeit wettbewerbsbeschränkender, besonders kartellmässiger Vereinbarungen, Boykottmassnahmen usw. Ich verweise auf die zwei letzten Entscheide; bei dem einen handelt es sich um einen solchen aus dem Gebiet der Uhrenindustrie über den Fall Gruen Watch vom September des letzten Jahres, bei dem zweiten um den Fall einer Kioskfirma (P.G.) aus dem Tabakverkaufsgewerbe vom Februar 1957.

Nun befasste sich seit den zwanziger Jahren dieses Jahrhunderts die öffentliche Diskussion in unserm Land wie auch in andern Ländern in wachsendem Mass mit dem Kartellwesen, das heisst den verbandlichen Konkurrenzbeschränkungen, ihrer gerade in den Krisenjahren der zwanziger und dreissiger Jahre besonders starken Entwicklung und mit den Klagen über damit verbundene Missbräuche und volkswirtschaftlich nachteilige Auswirkungen. Immer wieder wurde der Ruf laut nach einer besondern Kartellgesetzgebung, über deren Ausgestaltung die Meinungen allerdings sehr weit auseinander gingen.

Diese Frage stellte sich für die Behörden des Bundes, den Bundesrat und die Bundesversamm-

lung erstmals, als sie 1937 an die Revision der Wirtschaftsartikel der Bundesverfassung traten. In seiner Botschaft vom 10. September 1937 vertrat der Bundesrat die Auffassung, es wäre verfrüht, „sich schon heute über die nähere Ausgestaltung einer künftigen Kartellgesetzgebung aussprechen zu wollen. Immerhin ist schon jetzt darauf hinzuweisen, dass es sich nicht etwa um eine Verhinderung oder Bekämpfung des Kartellwesens an sich handeln kann, sondern lediglich um eine Kontrolle der Kartelle, insbesondere um die Einführung einer gewissen Publizitätspflicht und um die Bekämpfung vorkommender Missbräuche und Auswüchse.“ Er schlug folgende Bestimmung vor: „Er (der Bundesrat) ist befugt, ohne an die Schranken der Handels- und Gewerbefreiheit gebunden zu sein, unter Wahrung der Gesamtinteressen Vorschriften zu erlassen... c) über Kartelle und ähnliche Organisationen.“

Aus den parlamentarischen Beratungen ging eindeutig hervor, dass man die Kompetenz des Bundes auf die Bekämpfung von Missbräuchen beschränken wollte. Die Räte umschrieben dann schliesslich den in Frage kommenden Artikel wie folgt: „Wenn das Gesamtinteresse es rechtfertigt, ist der Bund befugt, nötigenfalls in Abweichung von der Handels- und Gewerbefreiheit Vorschriften zu erlassen: c) gegen volkswirtschaftlich und sozial schädliche Auswirkungen von Kartellen und ähnlichen Organisationen.“

Das war 1939. Bekanntlich wurde angesichts der nach Kriegsausbruch eingetretenen Lage von einer Durchführung der Volksabstimmung abgesehen. Es wurde nach dem Krieg auf Grund einer Ergänzungsbotschaft eine zweite Beratung durchgeführt und dabei die zitierte Fassung der Kartellbestimmung unverändert übernommen. Das Volk hat ihr durch die Abstimmung über die Wirtschaftsartikel seine Zustimmung erteilt. Diese heute in der Bundesverfassung enthaltene Bestimmung über die Voraussetzungen der Kartellgesetzgebung liegt in der Linie unserer bereits umschriebenen Rechtsentwicklung: Grundsätzliche Vertrags- und Handlungsfreiheit, auch hier also nicht Verbotgesetzgebung, aber Begrenzung dieser Freiheit dort, wo sie in missbräuchlicher Weise ausgenützt wird und dadurch zu schädlichen Auswirkungen führt.

Nachdem die neuen Wirtschaftsartikel in Kraft getreten waren, handelte es sich darum, die Situation betreffend das Bestehen und die Auswirkungen kartellmässiger Wettbewerbsbeschränkungen in unserem Land und die Möglichkeit zur Verhinderung nachteiliger Auswirkungen abzuklären. Das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement hatte schon, als die Wirtschaftsartikel erstmals in Vorbereitung standen (im Jahre 1936), der Preisbildungskommission den Auftrag erteilt, eine Untersuchung über das schweizerische Kartellwesen an die Hand zu nehmen und über Art und Vorkommen der Kartelle und kartellmässigen Abmachungen branchenmässig Bericht zu erstatten. Diese Kommission hatte in der Folge eine Zahl von Berichten über das Bestehen von Kartellabmachungen in verschiedenen Industrien und Gewerbebranchen unseres Landes erstattet. Sie wurden jeweils als Sonderhefte der „Volkswirtschaft“ publiziert. Der letzte dieser Berichte über die Branchen der Textilindustrie erschien 1949. Im Jahre 1951 erteilte dann das Volkswirtschaftsdepartement der Preisbildungskommission

den Auftrag, die Ergebnisse dieser Kartellerhebungen gesamthaft auszuwerten, darüber Bericht zu erstatten und zur Frage einer gesetzlichen Wettbewerbsregelung, also eines Kartellgesetzes, Stellung zu nehmen.

Während diese Arbeiten noch im Gange waren, wurde zu Beginn des Jahres 1955 die vorliegende Volksinitiative eingereicht. Wir hatten gehofft – gleich wie Herr Ständerat Spühler –, dass der vorerwähnte Bericht bei der Behandlung der Initiative durch die Räte, die bekanntlich innert drei Jahren nach der Einreichung der Initiative erfolgen soll, vorliege. Leider ist dies nicht möglich geworden. Der Bericht, der einen sehr bedeutenden Umfang angenommen hat, liegt nunmehr im Entwurf vor; die Übersetzung und die Drucklegung sind im Gange. Wie mir kürzlich mitgeteilt wurde, dürfte die deutsche Fassung des Berichtes im Laufe des Monats Mai im Druck erscheinen; die französische Fassung wird etwas später folgen. Sie wird zweifellos eine interessante und wertvolle Grundlage für die Vorbereitung eines Kartellgesetzes im Sinne von Artikel 31bis, Absatz 2, Litera d, der Bundesverfassung bedeuten. – Das zur bisherigen Rechtsentwicklung.

Nun möchte ich in möglichster Kürze noch einiges zu der vorliegenden Initiative sagen.

Es ist sehr schwer, wie schon von einigen Herren Votanten betont wurde, sich aus dem Text dieses Volksbegehrens ein klares Bild über den wirklichen Zweck und die rechtliche Tragweite der Initiative zu machen. Verschiedene der vorgeschlagenen Bestimmungen sind zwar propagandistisch sehr verlockend formuliert, geben aber durchaus kein klares Bild über die wirkliche Bedeutung. Dabei ist doch zu sagen, dass man wenigstens ein Minimum an Klarheit verlangen dürfte, wenn eine Initiative es unternimmt, Verfassungsbestimmungen in unser Grundgesetz einreihen zu wollen.

Diese Unklarheit gilt vor allem schon für den ersten Absatz, der den Schutz des Bürgers proklamiert gegen die Beeinträchtigung seiner Freiheit in Handel und Gewerbe durch den Missbrauch privatwirtschaftlicher Macht. Wie einige Herren Votanten bereits erwähnt haben, ist die rechtliche Tragweite dieses ersten Absatzes bereits völlig unbestimmt. Handelt es sich um eine blosser Kompetenzbestimmung für die künftige Bundesgesetzgebung? Hat sie allgemein programmatischen Charakter, oder soll sie, was aus ihrer kategorischen Formulierung geschlossen werden könnte, nach der Annahme durch das Volk unmittelbare Rechtswirkungen haben, etwa im Sinne der Schaffung einer Art Individualrecht des Bürgers? Hierzu ist ein grosses Fragezeichen zu setzen.

Der eigentliche Kernpunkt der Initiative liegt im zweiten Absatz, der erklärt:

„Rechtswidrig sind alle Handlungen und Vereinbarungen von Firmen, Verbänden oder Einzelpersonen, die darauf gerichtet sind, den wirtschaftlichen Wettbewerb einzuschränken, Monopole oder monopolähnliche Stellungen zu schaffen oder die Konsumenten zu übervorteilen.“

Für die Beurteilung dieser Bestimmung muss man beachten, dass sie nicht etwa nur allgemein programmatischen Charakter besitzt als Richtlinie für die Ausarbeitung einer künftigen Bundesgesetzgebung, sondern sie soll von ihrem Inkrafttreten an,

das heisst also zwei Jahre nach der Annahme der Initiative durch Volk und Stände, unmittelbare Rechtswirkung wie eine Gesetzesbestimmung haben. Dem Bundesgesetzgeber lässt sie nur die Freiheit, von dem allgemeinen Verbot, das in Absatz 2 ausgesprochen ist, gewisse Ausnahmen zu bewilligen und die Folgen der Zuwiderhandlung gegen Absatz 2 näher zu bestimmen. Kommt aber ein solches ergänzendes Bundesgesetz innerhalb der zwei Jahre nach Annahme der Initiative nicht zustande, so gilt Absatz 2 ohne Ausnahme – vorbehalten den dritten Absatz –, und jede Zuwiderhandlung gegen diese Bestimmung unterliegt den zivil- und strafrechtlichen Sanktionen gemäss Bundesgesetz über den unlauteren Wettbewerb. Die Ordnung, die hier vorgeschlagen wird, stellt ein Unikum in unserem Verfassungsrecht dar. Man muss sie im Auge behalten, wenn man an die Beurteilung von Absatz 2 geht.

Das Schwergewicht dieses Absatzes liegt in seinem ersten Teil. Er erklärt als rechtswidrig und damit als verboten alle Handlungen und Vereinbarungen von Firmen, Verbänden oder Einzelpersonen, die darauf gerichtet sind, den wirtschaftlichen Wettbewerb einzuschränken. Die Bestimmung geht also von der Auffassung aus, dass grundsätzlich jede wirtschaftliche Wettbewerbsbeschränkung als schädlich zu verurteilen und zu verbieten sei. Sie sieht offenbar das Ideal, das der Staat durch zivil- und strafrechtliche Sanktionen erzwingen soll, in der absoluten Freiheit der Konkurrenz aller gegen alle, wobei Ausnahmen nur durch Bundesgesetz bewilligt werden könnten. Um die Tragweite dieser Bestimmung zu beurteilen, muss man sich vergegenwärtigen, wie ausserordentlich weit und dehnbar der Begriff der „wirtschaftlichen Wettbewerbsbeschränkung“, von welcher Absatz 2 spricht, ist. Wir haben versucht, in der Botschaft einen gedrängten Überblick zu geben, was alles darunterfallen würde, und der Herr Kommissionspräsident hat das in seinem Votum auch bereits getan. Wir müssen zwei Gruppen unterscheiden: die erste Gruppe, die vor allem unter dieses Verbot fallen würde, wären alle kartellmässigen Vereinbarungen, die in unserem Lande bestehen, da sie alle ihrem Wesen nach eine gewisse Einschränkung des wirtschaftlichen Wettbewerbs bezwecken. Ich will hier nicht längere Ausführungen über die Kartellsituation in unserem Lande machen. Wir haben das in unserem Bericht in möglichst gedrängter Kürze getan. Der Herr Kommissionsreferent und die Herren Votanten haben sich auch dazu geäussert, einerseits über die Gründe, die im Laufe der Jahrzehnte zur Bildung von kartellmässigen Vereinbarungen geführt haben, sodann über die volkswirtschaftliche Bedeutung der Kartelle, aber auch über die damit verbundenen und immer wieder etwa festzustellenden Nachteile und missbräuchlichen Auswirkungen. Ich verweise dazu auf den Bericht.

Wir sind zum Schluss gekommen, dass ein allgemeines Verbot von kartellmässigen Vereinbarungen weit über das Ziel einer vernünftigen Bekämpfung von nachteiligen Auswirkungen des Kartellwesens hinauschiessen würde und volkswirtschaftlich schwerwiegende Nachteile mit sich bringen müsste. Nach unserer Auffassung ist die Bekämpfung von Missbräuchen und nachteiligen Auswirkungen auf Grund der bestehenden Verfassungsbestimmungen,

besonders Artikel 31bis und Artikel 64 und 64bis, zu erreichen.

Nun ist aber zu beachten, dass die in Absatz 2 ausgesprochene Widerrechtlicherklärung nicht nur die eigentlichen Kartellabmachungen, also wettbewerbsbeschränkende Vereinbarungen unter selbständigen Unternehmungen erfasst, sondern darüber hinaus jegliche Handlung oder Vereinbarung von Firmen, Verbänden oder Einzelpersonen, seien es selbständig oder unselbständig Erwerbende, gehören sie dem oder jenem Berufe an, sofern es sich dabei um irgendeine Einschränkung des wirtschaftlichen Wettbewerbs handelt. So lautet der wenigstens in dieser Hinsicht klare Wortlaut des Absatzes 2.

Wenn man sich nun vor Augen hält, wie ungezählt viele Vertragsverhältnisse im Wirtschaftsleben bestehen, die für den einen oder für beide Partner gewisse Beschränkungen des wirtschaftlichen Wettbewerbs in sich schliessen, wird klar, dass die Grenzen dieses Verbotes gar nicht klar feststellbar wären. Ich verweise auch dafür auf das im Bericht Gesagte. Die Tatsache, dass die Initianten selber im Absatz 3 eine ausdrückliche Ausnahme von diesem Verbot, für Abreden zwischen Arbeitnehmern unter sich oder mit den Arbeitgebern zum Schutze des Lohnes oder der Arbeitsbedingungen, als nötig fanden, beweist klar, wie weit diese Verbotsbestimmung in die verschiedensten Gebiete wirtschaftlichen Lebens hineingreifen würde.

Nicht weniger unklar sind die weiteren Bestimmungen in Absatz 2, welche Handlungen und Vereinbarungen als widerrechtlich erklären, die darauf gerichtet sind, monopolistische oder monopolähnliche Stellungen zu schaffen oder die Konsumenten zu übervorteilen. Schon über die Begriffe des Monopols und besonders der monopolähnlichen Stellungen gehen die Auffassungen in den Fachkreisen bekanntlich sehr weit auseinander. Wären als solche nur die sogenannten Oligopole zu betrachten, von denen im Bericht Näheres gesagt wird? Oder würden darunter auch, wie das auch Herr Ständerat Darms angetönt hat, Formen, wie Konzerne, Trusts, Syndikate und ähnliche Wirtschaftsgebilde, die oft mit grosser wirtschaftlicher Machtzusammenballung verbunden sind, fallen? Nach dem üblichen Begriff, wie ich ihn mir aus der Literatur bilden kann, wäre diese Frage zu verneinen. Dann hätten wir aber die Tatsache, dass ausgerechnet solche Gebilde nicht unter die Verbotsbestimmungen von Artikel 2 fallen würden, wohl aber irgendwelche wettbewerbsbeschränkenden Vereinbarungen unter kleineren Unternehmern, zum Beispiel aus dem Gewerbe, zum Schutze gegen übermächtige Konkurrenz, was eine Ungleichheit schaffen würde, die den Starken noch stärker und den Schwachen noch schwächer machen würde. Ich möchte ferner folgende Frage aufwerfen: Wenn ein Fabrikationsgebilde zum Beispiel auf dem Gebiete der Maschinen- oder Apparateindustrie usw. es durch seine Leistungsfähigkeit und die Qualität seiner Produkte dazu bringt, dass es für seine Fabrikation eine monopolähnliche Stellung in unserem Lande erreicht: Wäre diese Aktivität nach Absatz 2 widerrechtlich? Wenn ja, welches sind die Folgen davon? Was soll gegen die Firma geschehen? Soll sie bestraft werden? Soll ihre Tätigkeit eingestellt werden? Das sind lauter Unklarheiten, die der Text dieser Bestimmung offen lässt.

Nicht weniger unklar ist die dritte Verbotsbestimmung, nach welcher alle Handlungen oder Vereinbarungen widerrechtlich sind, die bezwecken, die Konsumenten zu übervorteilen. Wann liegt eine solche Übervorteilung vor und welches sind ihre Folgen? Man muss sich nur diese Fragen stellen, um zu erkennen, welche Knäuel von Auslegungsschwierigkeiten, Rechtsstreitigkeiten und eventuellen Strafuntersuchungen eine derart unklare Bestimmung nach sich ziehen müsste. Ich darf daran erinnern, dass unser Recht bereits in einer Gesetzesbestimmung Massnahmen gegen Übervorteilungen im Vertragsrecht getroffen hat. Es ist dies Artikel 21 des Obligationenrechtes. Dort hat aber der Gesetzgeber die Voraussetzungen für das Bestehen einer Übervorteilung und die rechtlichen Massnahmen, die dem Betroffenen dagegen zur Verfügung stehen, klar und eindeutig umschrieben. Aber hier, bei einer solchen Bestimmung, ist absolut unklar, was damit eigentlich praktisch bewirkt werden soll. Dabei betone ich wieder, dass, wenn nicht innert zwei Jahren ein Ausführungsgesetz dazu erlassen wird, ohne weiteres die zivil- und strafrechtlichen Sanktionen des Gesetzes über den unlauteren Wettbewerb gegen jede Übertretung dieser unklaren Bestimmung anwendbar wären. Es gilt sonst in unserem Rechte der Grundsatz: „*nulla poena sine lege*“, keine Strafe ohne eine klare Gesetzesbestimmung darüber, was strafbar sei. Diese absolut unklaren Bestimmungen, wie sie hier angeregt werden, würden diesem Gedanken ins Gesicht schlagen.

Die Sachlage wird nicht dadurch besser, dass die Initiative in Absatz 4 dem Gesetzgeber die Möglichkeit gewährt, volkswirtschaftlich oder sozial gerechtfertigte Ausnahmen von diesen Verbotsbestimmungen des Absatzes 2 zu bewilligen. Angesichts der unklaren Fassung der Verbotsbestimmungen in Absatz 2 kann man sich kaum vorstellen, wie der Gesetzgeber diese Aufgabe erfüllen und die unverantwortlich oberflächliche Fassung der Initiativbestimmung auf ein vernünftiges Mass einschränken könnte. In der bereits von einem Votanten zitierten umfangreichen Schrift sagt Prof. Marbach, meines Erachtens mit Recht, dass dieser Artikel 4 von „einer nur schwer zu überbietenden Weltfremdheit“ sei.

Aus all diesen Erwägungen, die sich noch erweitern liessen, wenn man kritisch alle weiteren Bestimmungen unter die Lupe nehmen wollte, komme ich dazu, Sie, in Übereinstimmung mit der Kommission, zu ersuchen, dem Volk die Verwerfung der Initiative zu beantragen. Der Bundesrat beantragt Ihnen gleichzeitig, von einem Gegenvorschlag abzusehen. Er hat aber in seinem Bericht erklärt, dass er beabsichtige, nach Eingang des früher erwähnten Kartellberichtes der Preisbildungskommission an die Ausarbeitung gesetzlicher Kartellbestimmungen zu gehen. Er wird demnächst eine Expertenkommission einsetzen, die auf Grund des Berichtes Vorschläge für eine gesetzliche Regelung ausarbeiten soll.

Über die Fragen, mit denen sich ein solches Gesetz zu befassen hätte, haben wir in unserem Bericht bereits einiges ausgeführt. Ich kann selbstverständlich gegenwärtig noch nicht konkrete, bindende Erklärungen über den Inhalt dieses Gesetzes geben, möchte immerhin folgendes beifügen:

Die Gesetzgebung hat davon auszugehen, dass die Kartelle an und für sich statthaft, also nicht verboten sind und nur allfällige Missbräuche bekämpft werden dürfen. Es ist keine einfache Aufgabe, die sich hier dem Gesetzgeber stellt, wie gerade die Erfahrung anderer Länder auf diesem Gebiete beweist. Man hat auf die nötige Ordnungsfunktion der Kartelle Rücksicht zu nehmen; andererseits sollen Überbordungen und Missbräuche verhindert werden. Man wird gut tun, wenn man bei der Ausarbeitung der Vorschriften die langjährige Praxis des Bundesgerichtes zu Rate zieht, die eine sehr wertvolle Grundlage für die gesetzgeberische Arbeit bildet.

Die öffentliche Kritik richtet sich besonders gegen jene Abreden, welche darauf gerichtet sind, die Aussenseiter übermässig zu behindern oder gar vom Markt zu verdrängen, z. B. durch Boykottierung. Die bundesgerichtliche Praxis hat jetzt schon eine Verdrängung vom Markte als Verstoss gegen das Recht der Persönlichkeit gemäss Artikel 28 des Zivilgesetzbuches erklärt, weil sie die Freiheit der wirtschaftlichen Betätigung beseitigt. Solche Boykotte schädigen nicht nur den unmittelbar betroffenen Aussenseiter, sondern haben auch volkswirtschaftlich unerwünschte Auswirkungen. Es besteht ein volkswirtschaftliches Interesse daran, dass die Teilnahme am wirtschaftlichen Wettbewerb gewährleistet bleibt. Ausschliesslichkeit führt oft zu Erstarrung, Konkurrenz dagegen wird meist zu besserer Leistung anspornen. Die Verdrängung von Aussenseitern sollte entweder unterbunden oder mindestens von strengen Voraussetzungen abhängig gemacht werden. Eine Überspannung des Organisationszwanges ist aber nicht nur im Verhältnis zum Aussenseiter, sondern auch im Verhältnis zu den Kartellmitgliedern selbst denkbar, namentlich wenn die Austritte aus den Kartellen übermässig erschwert sind. Es wird deshalb zu prüfen sein, ob nicht durchwegs ein Austritt aus wichtigen Gründen oder ein kurzfristiges Kündigungsrecht zugelassen werden soll. In dieser Hinsicht liegt wenig Judikatur vor, weil die Verbände den Entscheid vielfach ihrer eigenen Schiedsgerichtsbarkeit vorbehalten haben. Vom Standpunkt des Gesamtinteresses aus könnte es aber notwendig sein, dass Streitigkeiten dieser und auch ähnlicher Art nicht endgültig der Verbandsschiedsgerichtsbarkeit überlassen werden, sondern schliesslich an den ordentlichen Richter weitergezogen werden dürfen.

Gesetzliche Vorschriften gegen den äusseren und inneren Organisationszwang, wie ich sie soeben skizziert habe, sollen die Wettbewerbsfreiheit soweit sicherstellen, als es zum Funktionieren der Marktwirtschaft unerlässlich ist. Sie wären zivilrechtlicher Natur gleich den Grundsätzen, die das Bundesgericht in seiner Boykottrechtsprechung anwendet. Ihre Grundlage würde daher die allgemeine Zivilrechtskompetenz des Bundes bilden, die in Artikel 64 der Bundesverfassung niedergelegt ist. Streitigkeiten über die Anwendung solcher Bestimmungen wären im Wege des Zivilprozesses auszutragen.

Des weitern stellt sich aber die Frage, ob darüber hinaus Vorschriften notwendig seien, die mit Mitteln des öffentlichen Rechtes volkswirtschaftlich oder sozial schädliche Auswirkungen von Kartellen begegnen würden. Solche Vorschriften, die der Bund

gemäss Artikel 31bis der Verfassung erlassen könnte, würden nicht im Zivilprozess geltend gemacht, sondern wären von den Verwaltungsbehörden zu handhaben. In den Diskussionen wird zum Beispiel oft die Einführung eines Kartellregisters befürwortet, aus welchem die wettbewerbsbeschränkenden Abreden ersichtlich wären; dies hätte dann unter Umständen eine Meldepflicht der Kartelle den Registerbehörden gegenüber zur Folge. Ferner wäre an einen amtlichen Kartellausschuss zu denken, der mit der Untersuchung von Wettbewerbsbeschränkungen beauftragt und allenfalls auch den Gerichten für Gutachten zur Verfügung stehen würde. Bisher war es die Preisbildungskommission, die Kartellerhebungen durchführte. Sie war aber auf die freiwillige Mitwirkung der Wirtschaft angewiesen.

Heute wäre es verfrüht, in irgendeiner Richtung verbindliche Erklärungen über diese künftige Gestaltung abzugeben. Es muss auch dahingestellt bleiben, ob man endgültig ein Spezialgesetz ausarbeiten oder eine Regelung vorziehen will, welche die zivilrechtlichen Bestimmungen in bezug auf das Zivilgesetzbuch und das Obligationenrecht aufnehmen würde, wie dies letztes Jahr bei der Neuordnung der Gesamtarbeitsverträge geschah.

Die Bestimmungen, die ich genannt habe, bilden selbstverständlich keinen abschliessenden Katalog der Möglichkeiten, die sich dem Gesetzgeber darbieten. Der Bundesrat hat im Bericht an die Bundesversammlung in Aussicht gestellt, dass eine Expertenkommission eingesetzt werden soll, sobald der Bericht der Preisbildungskommission vorliegt. Ihre Aufgabe wird es sein, alle die Möglichkeiten zu prüfen und dem Bundesrat Vorschläge zu unterbreiten. Ihre Kommission hat unserem Antrag, auf einen Gegenvorschlag zu verzichten, zugestimmt. Sie hat aber beschlossen, Ihnen eine Motion zu beantragen, mit welcher der Bundesrat eingeladen wird, den eidgenössischen Räten den Entwurf eines besonderen Gesetzes gegen volkswirtschaftlich oder sozial schädliche Auswirkungen von Kartellen und ähnlichen Organisationen auf Grund der Wirtschaftsartikel der Bundesverfassung vorzulegen. In unserem Bericht und in meinen soeben abgegebenen mündlichen Ausführungen haben wir bereits erklärt, dass der Bundesrat diese Absicht hat. Die vorgeschlagene Motion ist daher an sich nicht notwendig. Sie bedeutet aber die Feststellung, dass Ihr Rat mit unserer Absicht einverstanden ist, und in diesem Sinne nimmt sie der Bundesrat entgegen.

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Kommission 35 Stimmen  
(Einstimmigkeit)

*Artikelweise Beratung – Discussion des articles*

*Titel, Ingress, Art. 1–3*

**Antrag der Kommission**

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates.

*Titre, préambule, art. 1–3*

**Proposition de la commission**

Adhérer au projet du Conseil fédéral.

*Angenommen – Adoptés*

*Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble*

Für Annahme des Bundesbeschlusses 35 Stimmen  
(Einstimmigkeit)

**Motion der Kommission – Motion de la commission**

*Abstimmung – Vote*

Für Annahme der Motion 36 Stimmen  
(Einstimmigkeit)

*An den Nationalrat – Au Conseil national*

**7309. Motion des Nationalrates. Kapitalmarkt**

**Motion du Conseil national.**

**Marché des capitaux**

Beschluss des Nationalrates vom 11. Dezember 1956

Décision du Conseil national du 11 décembre 1956

Siehe Jahrgang 1956, Seite 735 – Voir année 1956, page 735

**Antrag der Kommission**

Ablehnung der Motion.

**Proposition de la commission**

Rejeter la motion.

**Speiser**, Berichterstatter: Am 11. Dezember 1956 hat der Nationalrat mit 84:43 Stimmen einer am 5. Dezember 1956 von Nationalrat Professor Dr. Max Weber eingereichten Motion über die Geldmarktpolitik des Bundes zugestimmt, obschon dieselbe vom Bundesratstisch aus abgelehnt worden war. Diese ist damit zu einer Motion des Nationalrates geworden, mit der sich auch der Ständerat zu befassen hat. Das Geschäft wurde Ihrer Finanzkommission zugewiesen, die es am 28. Februar behandelt hat und zum Schlusse kam – mit 8 gegen 1 Stimme, bei einer Enthaltung –, die Motion sei abzulehnen. Bei den Beratungen Ihrer Kommission waren Herr Bundesrat Streuli als Chef des Finanzdepartementes und Dr. Schwegler (Präsident des Generaldirektoriums der Nationalbank) anwesend und gaben die nötigen Auskünfte. Die Motion hat folgenden Wortlaut:

„Die Sterilisierungsmassnahmen des Bundes und der Nationalbank haben im Zusammenhang mit der bedeutenden Vergrösserung des Importüberschusses zu einer Verknappung des Kapitalmarktes und einer Erhöhung der Zinssätze geführt.

Der Bundesrat wird ersucht, in Verbindung mit der Nationalbank eine Lockerung der Sterilisierungspolitik vorzunehmen, um eine Verteuerung des Hypothekarkredits und eine weitere Erhöhung der Lebenshaltungskosten zu verhindern.“

Es ist sofort und jedem ersichtlich, dass die Motion in drei klar voneinander getrennte Teile fällt.

Der erste Teil ist eine Feststellung, deren Richtigkeit niemand bestreiten kann. Die uns gut bekannten Sterilisierungsmassnahmen des Bundes und der Nationalbank haben tatsächlich, verbunden mit den grossen, aber sehr erwünschten Importen, zu einer allerdings bescheidenen Verknappung des

## **Kartellinitiative**

### **Initiative des cartels**

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1957
Année	
Anno	
Band	I
Volume	
Volume	
Session	Frühjahrssession
Session	Session de printemps
Sessione	Sessione primaverile
Rat	Ständerat
Conseil	Conseil des Etats
Consiglio	Consiglio degli Stati
Sitzung	05
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	7301
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	19.03.1957
Date	
Data	
Seite	53-64
Page	
Pagina	
Ref. No	20 036 305

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.  
Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.  
Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.