

79.039/77.226

Konsumentenschutz

Protection des consommateurs

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

**Verhandlungen des Nationalrates und des Ständerates**

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



DOKUMENTATIONSDIENST DER BUNDESVERSAMMLUNG  
SERVICE DE DOCUMENTATION DE L'ASSEMBLÉE FÉDÉRALE

- 79 039 n Rechte der Konsumenten. Volksinitiative (Tat)  
Droits des consommateurs. Initiative populaire
- 77 226 n Parlamentarische Initiative. Konsumentenpolitik (Waldner)  
Initiative parlementaire. Protection des consommateurs (Waldner)

### Chronologie

1. Im Jahre 1974 unterbreitete die Kommission für Konsumentenfragen die Neufassung zu einem Art. 34octies der Bundesverfassung. Da dieser Entwurf zu einem Konsumentenschutzartikel bei verschiedenen Vertretern der Wirtschaft auf Widerstand stiess, setzte der Bundesrat am 26. Januar 1977 eine Expertenkommission unter dem Vorsitz von Prof. Hans Nef ein, mit dem Auftrag, zum Entwurf Stellung zu nehmen und ihn auf seine Angemessenheit zu überprüfen.
2. Um das in Gang gebrachte Verfahren zu beschleunigen, reichte Nationalrat F. Waldner am 4. Mai 1977 eine parlamentarische Einzelinitiative ein, die mit dem Text der Kommission von 1974 übereinstimmt.
3. Am 23. Dezember 1977 wurde schliesslich die Volksinitiative "zur Absicherung der Rechte der Konsumenten" eingereicht, deren Text nahezu dem Vorschlag der Kommission für Konsumentenfragen und der Initiative Waldner entspricht.
4. Die Kommission des Nationalrates, die sich mit der Initiative Waldner befasste, schlug nach Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens, eine eigene Fassung vor (Bericht der Kommission vom 10. Januar 1979, S. 3). Inzwischen hatte die Expertenkommission Nef am 28. August 1978 einen neuen Vorschlag ausgearbeitet, den eine Kommissionsminderheit zunächst als ihren Antrag übernahm (S. 5, Pkt. 21).
5. In der Stellungnahme zur parlamentarischen Initiative behandelte der Bundesrat ebenfalls die Volksinitiative und unterbreitete hierzu einen Gegenvorschlag (Botschaft vom 11.7.1979, S. 15).
6. Der Nationalrat beschloss am 25. September 1979, der parlamentarischen Initiative in der Fassung der Kommission des Nationalrates zuzustimmen. Der Ständerat seinerseits trat mit 26 : 16 Stimmen auf die parlamentarische Initiative nicht ein. Staatspolitisch und staatsrechtlich wollte er mit diesem Beschluss verhindern, dass mit dem Instrument der Einzelinitiative Volksbegehren blockiert werden könnten.
7. In der Sommersession 1980 hielt der Nationalrat an seinem Beschluss vom 25. September 1979 fest, während sich eine Minderheit für den Gegenvorschlag des Bundesrates zur Volksinitiative aussprach. Der Sprecher des Bundesrates liess durchblicken, dass der Bundesrat am Gegenvorschlag nicht festhalten wolle, wenn die Volksinitiative zurückgezogen werde und der Ständerat der Fassung des Nationalrates zustimme. Der Ständerat nahm die Fassung des Nationalrates an, nachdem feststand, dass das Volksbegehren zurückgezogen wurde. In der Schlussabstimmung vom 10. Oktober 1980 hat das Parlament der Fassung des Nationalrates zugestimmt, die nunmehr als Gegenvorschlag der Bundesversammlung Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet wird.

DOKUMENTATIONSDIENST DER  
BUNDESVERSAMMLUNG

Bern, 5.5.1981 Vk/lg



79 039 n Droits des consommateurs. Initiative populaire  
Rechte der Konsumenten. Volksinitiative

79 226 n Initiative parlementaire. Protection des consommateurs (Waldner)  
Parlamentarische Initiative. Konsumentenpolitik (Waldner)

#### Aperçu chronologique

1. En 1974, la commission fédérale de la consommation a présenté son projet d'article constitutionnel sur la protection des consommateurs (nouvel article 34 octies cst.). Cette proposition s'étant heurtée à l'opposition de divers milieux de l'économie, le Conseil fédéral a décidé, le 26 janvier 1977, d'instituer une commission d'experts, dont la présidence serait confiée au professeur Hans Nef, et qui aurait pour mandat de se prononcer sur le projet et d'en examiner le bien-fondé.
2. Dans le but d'accélérer la procédure engagée, le conseiller national F. Waldner a déposé une initiative parlementaire, le 4 mai 1977, qui correspond à la proposition présentée en 1974 par la commission de la consommation.
3. Enfin, une initiative populaire pour "la protection des droits des consommateurs" a été déposée le 23 décembre 1977. Son texte correspond approximativement à celui de la proposition faite par la commission de la consommation ainsi qu'au texte de l'initiative Waldner.
4. A l'issue de la procédure de consultation la commission du Conseil national chargée de traiter l'initiative Waldner a présenté sa propre version dans son rapport du 10 janvier 1978 (Rapport de la commission du 10 janvier 1979, p. 3). Dans l'intervalle, le 28 août 1978 la commission d'experts Nef avait élaboré un nouveau projet qui, par la suite, devait recueillir l'adhésion d'une minorité de la commission du Conseil national (p. 3, point 21).
5. Appelé à donner son avis sur l'initiative parlementaire, le Conseil fédéral en a profité pour examiner l'initiative populaire. Il a rejeté les deux textes et élaboré un contre-projet (Message du 11 juillet 1979, p. 15).
6. Le 25 septembre 1979, le Conseil national a décidé en revanche d'approuver l'initiative parlementaire dans la version présentée par sa commission. Il n'a pas été suivi par le Conseil des Etats qui a rejeté l'initiative parlementaire par 26 voix contre 16. Guidée par des considérations politiques et juridiques d'ordre général, la Chambre des cantons désirait éviter de la sorte que les initiatives parlementaires ne courtcircuient les initiatives populaires.
7. Au cours de la session d'été 1980, le Conseil national a maintenu sa décision du 25 septembre 1979, alors que la minorité s'est prononcée en faveur du contre-projet du Conseil fédéral à l'initiative populaire. Le porte-parole du gouvernement a toutefois laissé entendre que le Conseil fédéral pourrait renoncer à son contre-projet si l'initiative populaire était retirée et si le Conseil des Etats se ralliait à la proposition du Conseil national. La Chambre des cantons a répondu à cet appel après que l'initiative populaire eut été retirée. Lors du vote final, le 10 octobre 1980, le parlement a approuvé la version présentée par le Conseil national. Ce texte est ainsi soumis au vote du peuple et des cantons en tant que contre-projet de l'Assemblée fédérale.

SERVICE DE DOCUMENTATION  
DE L'ASSEMBLEE FEDERALE

Berne, le 8 mai 1981 Vk/lg

## INHALT

	<u>Seiten</u>
1. Uebersicht über die Verhandlungen	V
2. Detaillierte Uebersicht über die Verhandlungen	VI
2.1 <u>Nationalrat</u>	VI
77 226 Parlamentarische Initiative. Konsumentenpolitik (Waldner)	
2.1.1 Ordnungsanträge Weber und Bonnard	VI
2.1.2 Eintretensdebatte	VI
2.1.3 A Bundesbeschluss über den Konsumentenschutz	VII
2.1.4 B Bundesbeschluss über die Preisüberwachung	VII
79 039 Rechte der Konsumenten. Volksinitiative	
2.1.5 Eintretensdebatte	VIII
2.1.6 Detailberatung	VIII
2.2 <u>Ständerat</u>	IX
77 226 Parlamentarische Initiative Konsumentenpolitik (Waldner)	
2.2.1 Eintretensdebatte	IX
79 039 Rechte der Konsumenten. Volksinitiative	
2.2.2 Eintretensdebatte	IX
2.2.3 Detailberatung	IX
3 Rednerliste	X
3.1 Nationalrat	X
3.2 Ständerat	X

5.5.1981 JP/lg



TABLE DES MATIERES

	<u>Pages</u>
1. Résumé des Délibérations	V
2. Résumé détaillé des délibérations	
2.1 <u>Conseil national</u>	
77 226 Initiative parlementaire. Protection des consommateurs (Waldner)	
2.1.1 Motions d'ordre Weber-Altdorf et Bonnard	VI
2.1.2 Débat sur l'entrée en matière	VI
2.1.3 A Arrêté fédéral concernant la protection des consommateurs	VII
2.1.4 B Arrêté fédéral concernant la surveillance des prix	VII
79 039 Droits des consommateurs. Initiative populaire	
2.1.5 Débat sur l'entrée en matière	VIII
2.1.6 Discussion par article	VIII
2.2 <u>Conseil des Etats</u>	IX
77 226 Initiative parlementaire Protection des consommateurs (Waldner)	
2.2.1 Débat sur l'entrée en matière	IX
77 226 Initiative parlementaire protection des consommateurs (Waldner)	
2.2.2 Débat sur l'entrée en matière	IX
2.2.3 Discussion par article	IX
3. Liste des Orateurs	X
3.1 Conseil national	X
3.2 Conseil des Etats	

5.5.1981 JP/lg

1. Uebersicht über die Verhandlungen  
Résumé des Délibérations

40/77.226 n Konsumentenpolitik (Waldner),  
vom 4. Mai 1977.

Gestützt auf Artikel 93, Absatz 1, der Bundesverfassung und Artikel 27 des Geschäftsreglementes des Nationalrates beantrage ich, es sei die Bundesverfassung durch den folgenden neuen Konsumentenartikel zu ergänzen:

Art. 34<sup>octies</sup>

<sup>1</sup> Der Bund trifft im Rahmen des Gesamtwohls Massnahmen zur Wahrung der Interessen der Konsumenten.

<sup>2</sup> Der Bund ist insbesondere befugt,

a. Vorkehren zu ihrer Information über Markt, Waren und Dienstleistungen zu treffen;

b. Bestimmungen zur Vermeidung missbräuchlicher Verhaltensweisen von Anbietern zu erlassen.

<sup>3</sup> Die Vorschriften von Artikel 32 finden sinngemäss Anwendung.

N *Chopard, Auer, Bircher, Cavadini, Christinat, Darbellay, Dupont, Früh, Girard, Hofmann, Jaeger, Jaggi, Jung, Koller Arnold, Meier Josi, Neukomm, Ribli, Roth, Schärli* (19)

Bericht der Kommission des Nationalrates vom 10. Januar 1979 (BBl II, 53).

Stellungnahme des Bundesrates zur parlamentarischen Initiative über Konsumentenpolitik vom 11. Juli 1979 (BBl II, 745) (siehe auch Geschäft Nr. 119/79.039).

A. Bundesbeschluss über den Konsumentenschutz

1979 26. September. Beschluss des Nationalrates nach Antrag der Kommissionsmehrheit.

B. Bundesbeschluss über die Preisüberwachung

1979 26. September. Beschluss des Nationalrates: Die Beratung wird ausgesetzt, bis der Bericht des Bundesrates zur Volksinitiative über die Verhinderung missbräuchlicher Preise vorliegt.

S *Genoud, Aubert, Baumberger, Debétaz, Dreyer, Gassmann, Gerber, Hefti, Knüsel, Kündig, Lieberherr, Meier, Schaffter* (13)

1980 18. März: Der Ständerat beschliesst, auf die Initiative nicht einzutreten.

1980 18. Juni: Der Nationalrat beschliesst, die Beratung auszusetzen, bis der Ständerat zum Geschäft Nr. 132/79.039 Volksbegehren über die Rechte der Konsumenten Beschluss gefasst hat.

\* 123/79.039 n Rechte der Konsumenten. Volksinitiative

Botschaft und Beschlussesentwurf vom 11. Juli 1979 (BBl II, 745) zur Volksinitiative «zur Absicherung der Rechte der Konsumenten» und Stellungnahme des Bundesrates zur parlamentarischen Initiative über Konsumentenpolitik (siehe auch Geschäft Nr. 42/77.226).

N *Chopard, Auer, Bircher, Cavadini, Christinat, Darbellay, Dupont, Früh, Girard, Hofmann, Jaeger, Jaggi, Jung, Koller Arnold, Meier Josi, Neukomm, Ribli, Roth, Schärli* (19)

S *Genoud, Aubert, Baumberger, Debétaz, Dreyer, Gassmann, Gerber, Hefti, Knüsel, Kündig, Lieberherr, Meier, Schaffter* (13)

1980 18. Juni. Beschluss des Nationalrates abweichend vom Entwurf des Bundesrates.

1980 22. September. Beschluss des Ständerates: Zustimmung.

1980 10. Oktober. Beschluss des Nationalrates: Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen.

1980 10. Oktober. Beschluss des Ständerates: Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen.

40/77.226 n Protection des consommateurs (Waldner),  
du 4 mai 1977

Conformément à l'article 93, 1<sup>er</sup> alinéa de la constitution et à l'article 27 du règlement du Conseil national, je propose de compléter la constitution par un nouvel article 34<sup>octies</sup> ainsi libellé:

Art. 34<sup>octies</sup>

<sup>1</sup> Dans les limites du bien-être général, la Confédération prend des mesures propres à sauvegarder les intérêts des consommateurs.

<sup>2</sup> Elle peut notamment:

a. Prendre des dispositions de nature à assurer l'information des consommateurs sur l'état du marché, les marchandises et les services;

b. Edicter des prescriptions empêchant ceux qui offrent des marchandises et des services, de se comporter de manière abusive.

<sup>3</sup> Les dispositions de l'article 32 sont applicables par analogie.

N *Chopard, Auer, Bircher, Cavadini, Christinat, Darbellay, Dupont, Früh, Girard, Hofmann, Jaeger, Jaggi, Jung, Koller Arnold, Meier Josi, Neukomm, Ribli, Roth, Schärli* (19)

Rapport de la commission du Conseil national du 10 janvier 1979 (FF II, 57).

Avis du Conseil fédéral sur l'initiative parlementaire concernant la protection des consommateurs du 11 juillet 1979, v. n° 119/79.039).

A. Arrêté fédéral concernant la protection des consommateurs

1979 26 septembre. Décision du Conseil national selon la proposition de la majorité de la commission.

B. Arrêté fédéral concernant la surveillance des prix

1979 26 septembre: Le Conseil national décide de suspendre ses délibérations jusqu'au dépôt du message sur l'initiative populaire concernant la formation des prix, empêchement des abus.

E *Genoud, Aubert, Baumberger, Debétaz, Dreyer, Gassmann, Gerber, Hefti, Knüsel, Kündig, Lieberherr, Meier, Schaffter* (13)

1980 18 mars: Le Conseil des Etats décide de ne pas entrer en matière sur l'initiative.

1980 18 juin. Le Conseil national décide de suspendre ses délibérations jusqu'à ce que le Conseil des Etats ait pris une décision concernant l'objet n° 132/79.039 Droits des consommateurs. Initiative populaire.

\* 123/79.039 n Droits des consommateurs. Initiative populaire

Message et projet d'arrêté du 11 juillet 1979 (FF II, 713) sur l'initiative populaire «pour la protection des droits des consommateurs» et avis du Conseil fédéral sur l'initiative parlementaire concernant la protection des consommateurs (v. objet n° 42/77.226).

N *Chopard, Auer, Bircher, Cavadini, Christinat, Darbellay, Dupont, Früh, Girard, Hofmann, Jaeger, Jaggi, Jung, Koller Arnold, Meier Josi, Neukomm, Ribli, Roth, Schärli* (19)

E *Genoud, Aubert, Baumberger, Debétaz, Dreyer, Gassmann, Gerber, Hefti, Knüsel, Kündig, Lieberherr, Meier, Schaffter* (13)

1980 18 juin. Décision du Conseil national modifiant le projet du Conseil fédéral.

1980 22 septembre. Décision du Conseil des Etats: Adhésion.

1980 10 octobre. Décision du Conseil national: L'arrêté est adopté au vote final.

1980 10 octobre. Décision du Conseil des Etats: L'arrêté est adopté au vote final.



2. Detaillierte Uebersicht über die Verhandlungen  
Résumé détaillé des délibérations

2.1 Nationalrat Conseil national

77.226 Parlamentarische Initiative. Konsumentenpolitik (Waldner)	Initiative parlementaire. Protection des consommateurs (Waldner)
---	---

		<u>Seiten</u> <u>Pages</u>
2.1.1	<u>Ordnungsanträge Weber-Alt- und Bonnard</u>	
	Antrag der Kommission	
	Chopard, <u>Berichterstatter</u>	1
	Aubert, <u>rapporteur</u>	2
	Weber-Alt- dorf	4
	Bonnard	6
	Waldner	6
	Jaeger	7
	Mugny	7
	Ribi	8
	Kaufmann	8
	Zbinden	9
	Fischer-Bern	9
	Neukomm	9
	Koller	10
	Meier Josi	10
	Chopard, <u>Berichterstatter</u>	10
	Aubert, <u>rapporteur</u>	10
	Honegger, <u>Bundesrat</u>	10
	Abstimmung	12
		12
2.1.2	<u>Eintretensdebatte</u>	
	Chopard, <u>Berichterstatter</u>	12
	Etter	13
	Vincent	14
	Neukomm	14
	Ribi	16
	Jaeger	16
	Koller	17
	Bonnard	18
	Waldner	19
	Zbinden	20
	Christinat	21
	Mugny	22
	Rüttimann	22
	Oehen	23
	Chopard, <u>Berichterstatter</u>	24
	Aubert, <u>rapporteur</u>	24
	Abstimmung	24
		24

		<u>Seiten</u> <u>Pages</u>
2.1.3 A	Bundesbeschluss über den Konsumentenschutz	Arrêté fédéral concernant la protection des consommateurs 25
	Subsidiärantrag Waldner	Proposition subsidiaire Waldner 25
	Anträge Bonnard	Propositions Bonnard 25
	<u>Detailberatung</u>	<u>Discussion par article</u>
	Titel und Ingress, Ziff. I	Titre et préambule, ch. I 25
	Art. 31 sexies	25
	Mehrheit	Majorité 25
	Minderheit	Minorité 25
	Antrag Neukomm	Proposition Neukomm 26
	Antrag Jaeger	Proposition Jaeger 26
	Ribi	26
	Früh	27
	Jaeger	27
	Bächtold-Bern	28
	Neukomm	28
	Chopard, <u>Berichterstatter</u>	28
	Aubert, <u>rapporteur</u>	28
	Honegger, <u>Bundesrat</u>	29
	Aubert, <u>rapporteur</u>	30
	Abstimmung	Vote 30
	Ziffer II	chiffre II 30
	Antrag Alder, Rückkommen	Proposition Alder, de revenir sur une décision antérieure 30
	Alder	31
	Waldner	31
	Chopard, <u>Berichterstatter</u>	31
	Abstimmung	Vote 31
	Gesamtabstimmung	Vote sur l'ensemble 31
2.1.4 B	Bundesbeschluss über die Preisüberwachung	Arrêté fédéral concernant la sur- veillance des prix 31
	Antrag der Kommission	Proposition de la commission 31
	Jaeger	32
	Grobet	32
	Aubert	32
	Honegger, <u>Bundesrat</u>	33
	Abstimmung	Vote 33
	Geschäft zurückgestellt	Objet est suspendu 55



79 039 Rechte der Konsumenten. Volksinitiative	Droits des consommateurs. Initiative populaire
---	---

2.1.5	<u>Eintretensdebatte</u>	<u>Débat sur l'entrée en matière</u>	49
	Antrag der Kommission	Proposition de la commission	49
	Chopard, <u>Berichterstatter</u>		49
	Dupont, <u>rapporteur</u>		49
	Hofmann		50
	Jaeger		50
	Neukomm		51
	Cavadini		52
	Ribi		52
	Koller		53
	Mascarin		53
	Honegger, <u>Bundesrat</u>		53
2.1.6	<u>Detailberatung</u>	<u>Discussion par article</u>	
	Titel und Ingress Art. 1	Titre et préambule, art. 1	54
	Art. 2	art. 2	54
	Jaggi		54
	Abstimmung	Vote	55
	Art. 3	art. 3	
	Gesamtabstimmung	Vote sur l'ensemble	55
	Schlussabstimmung	Vote final	65

2.2	<u>Ständerat</u>	<u>Conseil des Etats</u>	37
-----	------------------	--------------------------	----

77 226 Parlamentarische Initiative Konsumentenpolitik (Waldner)	Initiative parlementaire. Pro- tection des consommateurs. (Waldner)
--	--

2.2.1	<u>Eintretensdebatte</u>	<u>Débat sur l'entrée en matière</u>	37
	Antrag der Kommission	Proposition de la commission	37
	Antrag Lieberherr	Proposition Lieberherr	37
	Genoud, <u>rapporteur</u>		37
	Lieberherr		39
	Aubert		39
	Baumberger		41
	Kündig		41
	Bauer		42
	Gassmann		42
	Genoud, <u>rapporteur</u>		42
	Honegger, <u>Bundesrat</u>		43
	 Abstimmung	 Vôte	 45

79 039 Rechte der Konsumenten. Volksinitiative	Droits des consommateurs. Initiative populaire
---	---

2.2.2	<u>Eintretensdebatte</u>	<u>Débat sur l'entrée en matière</u>	
	Antrag der Kommission	Proposition de la commission	59
	Genoud, <u>rapporteur</u>		59
	Lieberherr		60
	Reymond		61
	Dreyer		61
	Honegger, <u>Bundesrat</u>		62

2.2.3	<u>Detailberatung</u>	<u>Discussion par article</u>	62
	Titel und Ingress, Art. 1	Titre et préambule, art. 1	62
	Art. 2	art. 2	62
	Antrag Reymond	Proposition Reymond	62
	Art. 3	art. 3	62
	Antrag Reymond	Proposition Reymond	62
	Genoud, <u>rapporteur</u>		62
	Reymond		62
	Abstimmung	Vote	63
	Gesamtabstimmung	Vote sur l'ensemble	63
	Schlussabstimmung	Vote final	67



3.1 NationalratConseil national

Alder	31
Aubert, <u>rapporteur</u>	2, 10, 24, 28, 30, 32
Bächtold-Bern	28
Bonnard	6, 18
Cavadini	52
Chopard, <u>Berichterstatter</u>	1, 10, 12, 24, 28, 31, 49
Christinat	21
Dupont	49
Etter	13
Fischer-Bern	9
Früh	27
Grobet	32
Hofmann	50
Honegger, <u>Bundesrat</u>	11, 29, 33, 53
Jaeger	7, 16, 27, 32, 50
Jaggi	54
Kaufmann	8
Koller Arnold	10, 17, 53
Mascarin	53
Meier Josi	10
Mugny	7, 22
Neukomm	9, 14, 28, 51
Oehen	23
Ribi	8, 16, 26, 52
Rüttimann	22
Vincent	14
Waldner	6, 19, 31
Weber-Altdorf	4
Zbinden	9, 20

3.2 StänderatConseil des Etats

Aubert	39
Bauer	42
Baumberger	41
Dreyer	61
Gassmann	42
Genoud, <u>rapporteur</u>	37, 42, 59, 62
Honegger, <u>Bundesrat</u>	43, 62
Kündig	41
Lieberherr	39, 60

Nationalrat  
Conseil national

Sitzungen vom 25./26.9.1979  
Séances du 25./26.9.1979



77.226

**Parlamentarische Initiative. Konsumentenpolitik (Waldner)****Initiative parlementaire.****Protection des consommateurs (Waldner)**

Bericht der Kommission des Nationalrates und Beschlussentwürfe vom 10. Januar 1979 (BBI I, 53)

Botschaft und Stellungnahme des Bundesrates vom 11. Juli 1979 (BBI II, 745)

Rapport de la commission du Conseil national et projets d'arrêtés du 10 janvier 1979 (FF I, 57)

Message et avis du Conseil fédéral du 11 juillet 1979 (FF II, 713)

**Ordnungsantrag Weber-Aldorf**

Aufschub der Behandlung der parlamentarischen Initiative Waldner bis zur Erledigung der Volksinitiative, allenfalls bis nach deren Volksabstimmung.

**Ordnungsantrag Bonnard**

Zusammen mit der parlamentarischen Initiative wird auch die Volksinitiative Rechte der Konsumenten (79.039) beraten.

**Anträge der Kommission**

Siehe Bericht der Kommission

**Motion d'ordre Weber-Aldorf**

Surseoir à l'examen de l'initiative parlementaire Waldner jusqu'à ce que l'initiative populaire ait été traitée, le cas échéant jusqu'après la votation populaire sur cet objet.

**Motion d'ordre Bonnard**

Traiter l'initiative populaire sur les droits des consommateurs (79.039) conjointement avec l'initiative parlementaire.

**Propositions de la commission**

Voir rapport de la commission

---

**Präsident:** Zu diesem Geschäft liegen zwei Ordnungsanträge vor von den Herren Weber-Aldorf und Bonnard.

**Chopard, Berichterstatter:** Ich spreche vorerst lediglich zu den beiden Ordnungsanträgen Weber-Aldorf und Bonnard. Beide Ordnungsanträge beinhalten ein Vorgehen, das bereits in der Kommission eingehend diskutiert wurde. Die Kommission stellte dabei folgendes fest: Die ersten Vorstösse in der Angelegenheit Konsumentenschutz gehen in die sechziger Jahre zurück. Nach einem Vorstoss unseres damaligen Kollegen Primborgne setzte der Bundesrat Anfang der siebziger Jahre eine erste Expertenkommission ein. Diese Kommission schlug eine Generalklausel vor, wie sie dem heutigen Text der Initiative Waldner und auch dem Text der «Tat»-Initiative entspricht. Der Bundesrat betrachtete damals in dieser Form den vorgeschlagenen Text als unrealistisch und setzte eine neue Expertenkommission ein. Unterdessen folgten neue parlamentarische Vorstösse und eine Volksinitiative, eben die «Tat»-Initiative. Nach dem Studium all dieser Unterlagen und den Resultaten des Vernehmlassungsverfahrens kam die Kommission zum Schluss, ein – Ich sage es, wie es in der Kommission gesagt wurde – Scherbenhaufen müsse vermieden werden; darum empfiehlt die Kommission das Vorgehen so, dass zunächst die Initiative Waldner zu beraten ist. Dadurch kann erreicht werden, dass die «Tat»-Initiative eventuell zurückgezogen wird, so dass keine sogenannte Nulllösung resultiert, weil ja der Initiative Waldner kein Gegenvorschlag gegenübergestellt werden kann. Dieses Vorgehen hat somit den Vorteil, dass das Parlament einen zweckmässigen und, ich möchte betonen, auch ehrlichen Vorschlag für einen Konsumentenschutzartikel erarbeiten



kann, während auf der anderen Seite die Initianten der «Tat»-Initiative die Frage des Rückzuges ihrer Initiative nach genauer Kenntnis der Haltung des Parlamentes abklären können.

Was passiert, wenn Sie einem der Ordnungsanträge zustimmen? Nachdem materiell dem Parlament alle Unterlagen zugestellt wurden und Ihnen alle Möglichkeiten bekannt sind, würde sich die Situation ergeben, dass wir eventuell die Sitzung hier unterbrechen müssten, um der Kommission Gelegenheit zu einer neuen Stellungnahme zu geben. Das wäre eine Möglichkeit; oder man müsste eine Verschiebung der Arbeiten auf die neue Legislaturperiode vorsehen, was ich nicht empfehlen würde, weil einerseits die Fristen laufen und auf der anderen Seite – ich habe es eingangs meines Referates betont – die Geschichte schon sehr lange hinausgezögert wurde, von den sechziger Jahren bis heute. Darum bitte ich Sie im Namen der grossmehrheitlichen Kommission – sie fasste den Beschluss mit 16 zu 1 Stimmen –, die beiden Ordnungsanträge Weber-Aldorf und Bonnard abzulehnen. Weil Resultat und Diskussion dem entsprechen, was wir in der Kommission schon diskutierten, und weil ich der Meinung bin, dass es eine ehrliche und saubere Haltung dieses Parlamentes ist, jetzt in einer Form zu diesem Konsumentenschutzartikel Stellung zu nehmen, der eben keinen Scherbenhaufen und keine Nulllösung produziert, bitte ich um Zustimmung zu den Anträgen der Kommission.

**M. Aubert, rapporteur:** Dans cette matière assez confuse, je vais m'efforcer d'apporter un peu de clarté.

Nous ouvrons maintenant un débat constitutionnel, un débat sur une révision possible de la constitution. Faut-il donner à la Confédération des compétences nouvelles en matière de protection des consommateurs? Pour comprendre la portée de ce débat, je crois qu'il est utile de décrire d'abord la situation actuelle.

La situation actuelle, c'est que la Confédération dispose, aujourd'hui déjà, d'assez nombreuses compétences en la matière, compétences nombreuses, mais dispersées. Voyez les articles 31bis, 2e alinéa, 31quater, 34, 34septies, 64, 69bis. De ces compétences nombreuses, la Confédération a déjà fait usage. Elle a, en un siècle, édicté beaucoup de lois et j'aimerais vous en rappeler quelques-unes:

En 1885, la loi sur la surveillance des entreprises d'assurance privées; en 1905, la loi sur le commerce des denrées alimentaires; en 1934, la loi sur les banques; en 1943, la loi sur la concurrence déloyale; en 1951, la loi sur les stupéfiants; en 1962, par une révision du code des obligations, des règles sur la vente à tempérament et la vente par acomptes; la même année 1962, la loi sur les cartels; en 1969, la loi sur les toxiques. Depuis que j'appartiens à ce conseil, j'ai vu naître les lois suivantes: en 1972, un arrêté fédéral sur la protection des locataires; en 1975, une révision de la loi sur les stupéfiants; en 1976, une loi sur la sécurité des installations et des appareils techniques; en 1977, la loi sur la métrologie, avec son fameux article 11 sur les indications de quantité et de prix; en 1978, une révision de la loi sur la concurrence déloyale, par l'insertion des articles 20a et suivants sur l'indication des prix; le même jour, le 23 juin, révision totale de la loi sur la surveillance des entreprises d'assurance privées; le 15 décembre 1978 encore, une révision de la loi sur le commerce des denrées alimentaires, par la modification de l'article 54, 3e alinéa, qui permet d'instituer la déclaration de composition des produits. Décidément, la Confédération a fait quelque chose dans le domaine de la protection des consommateurs.

Il s'agit, si vous avez suivi cette énumération un peu fastidieuse, principalement de lois de police; dans une certaine mesure aussi de lois de politique sociale, au sens que le Tribunal fédéral donne à cette notion depuis son arrêt Grlessen, de 1971; et également d'une loi de politique économique, la loi de 1962 sur les cartels.

Beaucoup de lois, pas mal de compétences, mais il y a des lacunes. En ce qui concerne, par exemple, le comportement des producteurs et des distributeurs, des industriels et des commerçants, la Confédération dispose d'une très large compétence – c'est l'article 31bis, 2e alinéa. Un article qui a des virtualités immenses, mais qui n'ont pas encore été toutes exploitées. En revanche, en ce qui concerne le comportement des consommateurs eux-mêmes, lorsqu'il s'agit de dispositions qui s'adressent directement à eux et non pas aux producteurs et aux distributeurs, la Confédération a beaucoup moins de pouvoirs; elle en a dans des domaines spéciaux, par exemple dans ceux de l'article 69bis, mais elle n'a pas de compétence générale. Il n'y a pas de règle, dans la constitution fédérale, qui permette à la Confédération d'encourager l'information du consommateur. Tout ce qui se rapporte à la connaissance du marché, ou aux tests comparatifs de marchandises, échappe aujourd'hui à la législation fédérale. Il y a donc, malgré l'abondante marqueterie constitutionnelle, des lacunes et la question qui se pose maintenant, c'est de savoir si ces lacunes doivent être comblées.

Le débat d'aujourd'hui porte sur deux questions: faut-il combler les lacunes? Si oui, comment, par quelles sortes de dispositions?

D'abord, faut-il combler les lacunes? C'est un sujet très délicat que celui de l'opportunité d'une législation sociale. Vous connaissez l'objection: les consommateurs sont assez forts pour se défendre eux-mêmes. C'est le même langage que celui qu'on tenait il y a un siècle, lorsqu'on parlait de la protection des travailleurs. Il y avait des esprits très libéraux qui disaient que les travailleurs étaient assez forts pour se défendre eux-mêmes. Il est vrai que, jadis, les syndicats ont fait beaucoup; qu'aujourd'hui, les associations de consommateurs ne manquent pas d'efficacité. Il n'en demeure pas moins que les efforts des syndicats pour la protection des travailleurs, tout comme les efforts des associations pour la protection des consommateurs, ne suffisent pas.

Face aux producteurs et aux distributeurs, aux industriels et aux commerçants, les consommateurs sont en général faibles. Il est certes agaçant de dire ici que des gens sont faibles, et je crois que cette faiblesse, nous ne l'éprouvons pas nous-mêmes, dans notre situation personnelle. Nous nous sentons assez avisés pour nous comporter en consommateurs prudents. Et même s'il nous arrive parfois de faire des bêtises, c'est une vérité que personne ne pourra contester, disons-le franchement, nous avons des revenus suffisants pour le supporter. Mais nous devons aussi penser à toute une partie de la population, dont les revenus sont inférieurs. Nous avons tous entendu un de nos parents, un de nos amis, une de nos connaissances, qui nous parlaient de leur embarras, d'opérations malheureuses, d'achats regrettables qu'ils avaient conclus, qui ne leur apportaient que des ennuis et aucune satisfaction. Ces gens-là existent et sont nombreux. Face aux producteurs et aux distributeurs, qui sont des professionnels, les consommateurs sont des amateurs. Il n'est pas besoin ici d'imputer aux industriels et aux commerçants des procédés pervers ou des intentions malignes. Non, simplement, ils sont dotés d'un formidable appareil et devant eux le consommateur, que l'on dit être un roi, est un roi dérisoire, un roi débile, un roi nu.

Je crois qu'il y a lieu de combler les lacunes. Nous allons voir comment il faut procéder pour y parvenir.

A mon avis, ces lacunes doivent être comblées au niveau fédéral: c'est d'une compétence législative fédérale dont nous parlons ici. Pourquoi? parce que, pour la plupart des produits, le marché a pris une ampleur nationale et que l'on ne peut les saisir par une législation locale. Reste la forme, la formule, le texte que nous pouvons juger souhaitable d'insérer dans la constitution.

J'essaie de démêler ici un certain fouillis. Trois textes sont soumis aujourd'hui à la discussion publique: les deux textes issus de l'initiative parlementaire de M. Waldner;



mais aussi, en filigrane et avec une insistance particulière, si l'on tient compte des propositions de M. Weber et de M. Bonnard, le texte de l'Initiative populaire. Cela fait le compte: le texte de la majorité de la commission qui s'est occupée de l'initiative de M. Waldner, le texte de la minorité de cette même commission et, nous ne pouvons l'ignorer, le texte de l'initiative populaire. Je vais vous en faire rapidement l'exégèse.

L'avantage de ces trois textes est d'être relativement différents les uns des autres. Puisque je suis chargé de le défendre, je commencerai par le texte de la majorité de la commission.

Vous avez vu qu'il est composé de trois alinéas; les alinéas 2 et 3 ne nous intéresseront pas ici, d'abord parce qu'ils ne sont pas contestés et ensuite parce qu'ils appartiennent plutôt au domaine législatif. C'est l'alinéa 1er qui est important. Il donne, dans une clause générale, la compétence globale à la Confédération de légiférer en matière de protection des consommateurs. Mais avec deux réserves, celle des intérêts généraux de l'économie suisse et celle de la liberté du commerce et de l'industrie. Ces deux réserves sont prises, mot pour mot, à l'article 31bis, 2e alinéa, qui a eu l'agrément des Chambres fédérales en 1946, celui du peuple et des cantons en 1947. Il s'agit donc d'un style connu.

De la première de ces réserves, je n'attends pas grand-chose à vrai dire, tellement il va de soi que, lorsque la Confédération légifère, elle se préoccupe des intérêts généraux de l'économie.

La deuxième réserve, celle de la liberté du commerce et de l'industrie, a plus d'importance. Je conviens – et je n'avais pas besoin de lire le message du Conseil fédéral pour en être certain – que la notion n'est pas facile à comprendre.

Il y a une quinzaine d'années, il m'est arrivé d'écrire des pages sur la liberté du commerce et de l'industrie. Je croyais alors savoir exactement ce que signifiaient ces mots. Depuis lors, j'ai perdu un peu d'assurance. Je trouve que cette notion est bien insaisissable et je vous en donne quelques exemples: Est-ce que la législation sur les cartels est conforme ou contraire à la liberté du commerce et de l'industrie? Je connais la réponse de texte, mais au fond? Est-ce que les mesures conjoncturelles, du moins dans les domaines classiques, sont conformes ou contraires à la liberté du commerce et de l'industrie? Est-ce que les dispositions sur le contrôle technique des montres sont conformes ou contraires à la liberté du commerce et de l'industrie? C'est difficile à dire. Mais je voudrais que vous sentiez – et je suis sûr que vous le sentirez – qu'en apportant cette réserve, on restreint le législateur fédéral. Bien sûr, il y aura encore matière à discussion pour les professeurs de droit constitutionnel et pour les membres de cette assemblée. C'est vrai, mais il y a une différence entre un texte qui réserve la liberté du commerce et de l'industrie et un texte qui ne la réserverait pas, quel que soit le mal que nous ayons à interpréter cette notion. Donc, le premier texte qui nous est soumis est une clause générale avec la réserve dont je viens de parler.

J'en viens au deuxième texte, celui de la minorité de la commission. Bien entendu, il appartient au porte-parole de la minorité d'en faire le commentaire, mais je crois pouvoir déjà dire ici ce qu'en pense la majorité. Ce texte ne contient pas de clause générale attributive de compétence. Il propose, dans son premier alinéa, une sorte de mode d'emploi sur la manière dont la Confédération doit user des compétences qu'elle a déjà. Puis, dans les alinéas 2 à 4, sous la forme d'une énumération, trois ou quatre attributions de compétences. L'énumération est assez satisfaisante pour l'esprit, j'en conviens, mais elle n'apporte pas grand-chose de neuf. Je prétends que l'alinéa 2 de la version de la minorité ne va pas au-delà de ce qu'offre déjà aujourd'hui l'article 31bis, 2e alinéa, de la constitution. Je prétends qu'on peut en dire autant de l'alinéa 4, première phrase. Je conviens que la deuxième phrase de l'alinéa 4 apporte un petit quelque chose, avec les déci-

sions d'extension; mais, comme les conventions collectives qu'il s'agirait d'étendre n'existent pas encore, sa vertu est plutôt théorique. Seul, du texte de la minorité, l'alinéa 3 propose une nouveauté réelle et c'est justement en matière d'information.

Je résume donc. A côté d'un texte général, qui est le texte de la majorité, avec la réserve de la liberté économique, vous avez une énumération, qui est le texte de la minorité; énumération fort bien faite – puisqu'elle vient d'une commission d'experts présidée par mon collègue M. Hans Nef, convaincante pour certains puisqu'elle a remporté l'assentiment du Conseil fédéral, mais qui n'apporte pas grand-chose de neuf hormis l'alinéa 3.

Reste le troisième texte, celui qui n'est pas directement en discussion, mais qui pourrait l'être selon les décisions que vous prendrez. C'est le texte de l'initiative populaire dite de la «TAT», déposée au mois de décembre 1977; texte qui reprend le résultat d'un premier travail de l'administration fédérale et qui contient une clause générale dans son premier alinéa, sans aucun tempérament, sans aucune réserve, sans mention de la liberté du commerce et de l'industrie. Les alinéas 2 et 3 n'ajoutent rien.

En résumé, si nous devons ranger les trois textes par ordre d'ampleur, le plus large, c'est l'initiative populaire, clause générale sans réserve, mais vous savez bien qu'elle a rencontré un accueil extrêmement frais dans la procédure de consultation, que ses chances de succès ne sont pas très grandes. Au deuxième rang, le texte de la majorité de la commission du Conseil national, clause générale avec une réserve qui signifie tout de même quelque chose. Au troisième rang, une énumération dont la nouveauté principale réside dans l'alinéa 3.

J'arrive à mon dernier point. Il s'agit de la question de la procédure. Il y a naturellement des personnes qui ne veulent rien changer à la constitution et qui estiment que les textes que j'énumérais au commencement de cet exposé et la législation qu'ils ont permis de produire sont suffisants; celles-là ont une position claire. Mais il y en a qui désirent changer quelque chose à la constitution, que ce soit par une disposition ambitieuse ou modeste. Il a paru à la commission qu'une chose, surtout, devait être évitée: c'est d'opposer un contre-projet à l'initiative populaire.

Cela doit être évité. Pourquoi sommes-nous aussi fermes sur ce point? C'est que, quel que soit le jugement que nous pouvons porter sur les propositions qui nous sont faites, rien n'est plus malencontreux que de voir, dans un scrutin populaire, une majorité de réformistes se diviser sur deux textes et se trouver finalement battus par une minorité de conservateurs! Or cela se produit. Je vous rappelle brièvement la statistique des contre-projets dans l'histoire constitutionnelle fédérale. Nous avons eu, en tout, depuis le début du siècle, dix-neuf contre-projets à des initiatives populaires. Dans huit cas, l'initiative populaire a été retirée – le dernier exemple était celui des sentiers pédestres. Dans onze cas, il y a eu confrontation entre l'initiative et le contre-projet. Une fois, au grand déplaisir des autorités fédérales, l'initiative l'a emporté, c'était en 1920. Six fois, le contre-projet, raisonnable, l'a emporté sur une initiative qui a paru excessive. Quatre fois, l'initiative et le contre-projet ont été l'un et l'autre battus et je précise que, dans les quatre cas, si on ajoute les voix de ceux qui approuvaient l'initiative à celles des partisans du contre-projet, on avait plus de la majorité des personnes qui s'étaient exprimées. Cela est vrai de l'initiative pour la protection des locataires et des consommateurs, en 1955; de celle concernant l'assurance-maladie, en 1974; de celle sur la participation, en 1976, quand même des bruits contraires circulent encore quelquefois; et de celle sur la protection des locataires, en 1977. Quatre fois! Trois fois dans un laps de temps court: 1974, 1976, 1977! Cela n'est pas satisfaisant. Notre commission, dans sa majorité, désire qu'une chose semblable ne se reproduise pas.



Assurément, il y a des cas où la confrontation d'une initiative et d'un contre-projet peut se faire sans danger: c'est lorsque l'initiative est vraiment excessive et que le contre-projet est substantiel et raisonnable. On a vu que le contre-projet avait alors de bonnes chances. Je pense à la prévoyance sociale en 1972, au référendum en matière de traités internationaux en 1977. Ce sont de bons exemples, où l'on pouvait aller en bataille référendaire avec l'initiative et le contre-projet sans s'exposer au reproche de torpiller quoi que ce soit. En revanche, quand nous sommes en présence d'un texte comme celui de l'initiative populaire sur la protection des consommateurs, qui, malgré son ambition, recueille de nombreux appuis dans notre pays, et que nous lui opposons un contre-projet, si raisonnable soit-il, je dis que nous courons à un double non, que le risque est très grand que nous ajoutions un cinquième exemple aux quatre que j'ai indiqués tout à l'heure. Cela doit être évité et, pour y parvenir, il y a deux procédures: ou bien nous traitons d'abord l'initiative populaire, sans contre-projet, et ensuite l'initiative parlementaire; ou bien nous commençons par traiter l'initiative parlementaire – à supposer que le Conseil des Etats soit d'accord et fasse quelque chose – et nous passons ensuite à l'initiative populaire.

J'aimerais vous décrire brièvement, pour terminer, ces deux canevas.

Première possibilité: nous traitons d'abord l'initiative populaire – nous avons d'ailleurs un délai pour cela; la loi sur les rapports entre les conseils nous en impartit un. Nous nous faisons une opinion. Nous n'opposons pas de contre-projet, cela paraît fondamental dans une telle affaire. L'initiative est présentée au vote du peuple et des cantons. Si elle est acceptée, je suppose que l'exercice s'achève là. J'imagine mal qu'on travaille ensuite à un texte mineur. Si elle est refusée, nous reprenons les travaux suspendus sur une initiative parlementaire. Et, si nous arrivons à chef, dans un deuxième vote, nous soumettons au peuple et aux cantons le produit de notre délibération.

L'inconvénient de cette procédure, que nous suggère apparemment M. Alfred Weber, c'est qu'elle consiste, pour le Parlement, à s'effacer devant l'initiative populaire. J'admets que l'humilité est une vertu chrétienne et qu'il n'y a pas lieu d'en décourager les manifestations. Mais, comme parlementaire, je ne peux pas souscrire à une proposition qui aurait pour effet que les initiatives parlementaires cèdent le pas aux initiatives populaires. Oh, je connais bien la contre-objection qui consiste à dire que l'initiative parlementaire elle-même est venue en travers de l'initiative populaire! Je reviendrai sur ce point quand j'aurai entendu M. Weber, mais j'annonce dès maintenant que la vraie antériorité, non pas seulement juridique mais aussi politique, appartient à ce Parlement. C'est ce Parlement qui a voté des motions au début des années 70.

L'autre manière d'échapper au contre-projet, c'est de faire ce que la majorité de la commission vous propose: c'est de conduire d'abord à terme l'initiative parlementaire, que ce soit dans la version de la majorité ou dans celle de la minorité, vous en déciderez vous-mêmes; ensuite, il faut encore que le Conseil des Etats fasse quelque chose. Après quoi ce texte sera soumis au vote du peuple et des cantons, puisqu'il s'agit d'un texte constitutionnel. Qu'il soit accepté ou refusé, l'initiative populaire sera traitée ensuite et, à son tour, soumise au vote du peuple et des cantons. A moins qu'un texte suffisamment large, du genre de celui que propose la majorité de la commission, n'entre dans la constitution; ce qui, si je suis bien informé, entraînerait le retrait de l'initiative populaire.

L'inconvénient de cette procédure, c'est que nous devons observer un délai, celui de la loi sur les rapports entre les conseils. Ce délai est-il de quatre ans ou de trois ans plus un an? La question peut être longuement débattue. J'admets que c'est l'ancienne règle qui est encore applicable en l'espèce. S'il s'agit de trois ans, l'Assemblée fédérale

devrait se déterminer jusqu'au mois de décembre 1980. Je vous invite toutefois à lire l'alinéa 4 de l'article 29: «L'Assemblée fédérale peut décider de prolonger le délai d'une année lorsque les décisions des conseils diffèrent au sujet d'un contre-projet ou d'un acte législatif en étroit rapport avec l'initiative populaire». Il me paraît évident que l'initiative parlementaire dont nous traitons a pour objet un acte législatif en étroit rapport avec l'initiative populaire et je comprendrais mal que, par une interprétation restrictive de cet article 29, 4e alinéa, on nous empêche de prolonger d'un an le délai dans lequel nous devons nous déterminer. A mon avis, nous avons donc jusqu'au mois de décembre 1981 pour achever le traitement de l'initiative parlementaire, si vous voulez bien l'accepter.

Conclusion. La vertu de la proposition de la majorité de la commission est, premièrement, de déconnecter l'initiative d'un contre-projet et d'empêcher que tout ne tombe par terre lors d'un de ces scrutins populaires organisés comme vous le savez. Deuxièmement, c'est de conserver au Parlement les droits qui lui appartiennent. Troisièmement, c'est de proposer au peuple d'abord une mesure moyenne – parce que c'est certainement cela qui sortira de nos travaux – avant qu'il ne statue sur la mesure plus ample que lui propose l'initiative populaire. Nos propositions sont donc les suivantes: premièrement, rejeter la proposition de M. Weber-Altdorf; deuxièmement, parce que nous pensons qu'une réforme est nécessaire, rejeter la proposition de M. Bonnard; troisièmement, approuver la proposition de la majorité de notre commission.

**Präsident:** Das Wort hat jetzt Herr Weber-Altdorf zur Begründung seines Ordnungsantrages.

**Weber-Altdorf:** Ich möchte vorausschicken, dass ich der vorbereitenden Kommission unseres Rates nicht angehörte. Ich bin auch weder «Tat»-verdächtig noch bezwecke ich mit meinem Antrag eine andere Absicht, als das rechtspolitische Gewissen unseres Rates etwas wachzurufen. Mit dem von der Kommission vorgeschlagenen Vorgehen kann ich mich nicht einverstanden erklären. Wir dürfen eine solche Behandlungsweise der Volksrechte in diesem Hause, und ausgerechnet in der Volkskammer, nicht zulassen. Diese Auffassung vertritt auch eine grosse Mehrheit unserer Fraktion. Ich vertrete die überzeugte Meinung, dass mit dem vorgeschlagenen Verfahren die Volksrechte missachtet werden und damit nicht im Sinne unserer staatsrechtlichen Ordnung gehandelt wird.

Zuerst zur Ausgangslage meiner Behauptung: Die «Tat» lancierte am 4. April 1977 eine Volksinitiative unter dem Titel «Volksbegehren zur Absicherung der Rechte der Konsumenten». Diese wurde am 23. Dezember 1977 bei der Bundeskanzlei deponiert. Am 4. Mai 1977, also zeitlich nach dem Aufliegen der Initiativ-Unterschriftenbogen, reichte Kollege Waldner im Nationalrat eine parlamentarische Initiative mit nahezu dem gleichen Wortlaut ein. Einzige die Artikelbezeichnung wurde geändert, Artikel 34decies anstatt 34octies, und in Absatz 3 wurde das Wort «sinngemäss» durch «entsprechend» ersetzt.

Der Bundesrat aber hat meines Erachtens durchaus richtig und in Achtung der Volksrechte wie der Verfassung in seiner Botschaft vom 11. Juli 1979 einen Bundesbeschluss über die Volksinitiative den Räten unterbreitet. Seine Ueberlegungen kommen im Ingress dieses Bundesbeschlusses klar zum Ausdruck und entsprechen ungefähr dem Antrag Bonnard. Ich zitiere diesen Ingress: «Nach Prüfung der am 23. Dezember 1977 eingereichten Volksinitiative zur Absicherung der Rechte der Konsumenten, nach Prüfung einer parlamentarischen Initiative, nach Einsicht in den Bericht einer Kommission des Nationalrates vom 10. Januar 1979 und nach Einsicht in die Botschaft und die Stellungnahme des Bundesrates vom 11. Juli 1979 beschliesst», d. h. der Bundesrat schlägt Ihnen vor, die Volksinitiative mit der parlamentarischen Initiative gemeinsam zu behandeln. Der Bundesrat hat dann noch einen



Gegenvorschlag gemacht. In der Richtung geht auch Herr Bonnard. Eine logischere Behandlung identischer Initiativen kann man sich nicht mehr vorstellen. Die Kommission hat jedoch diesen Vorschlag und die Volksinitiative überhaupt nicht behandelt. Ich habe noch gestern abend mit Herrn Bundesrat Honegger darüber gesprochen. Er konnte den Standpunkt des Bundesrates zur Volksinitiative in der Kommission nicht vertreten, so dass es richtig ist, wenn schon die Volksinitiative hier behandelt werden soll, in der Kommission zuerst auch dem bundesrätlichen Sprecher Gelegenheit zu geben, Stellung zu beziehen. Es ist auch üblich, wenn eine Vorlage an eine Kommission unseres Rates verwiesen wird, dass sie das Geschäft auch zu behandeln hat, bevor sie es an den Rat trägt, und dass sie den bundesrätlichen Sprecher zur Vorlage des Bundesrates – insbesondere auch zum Gegenvorschlag – Stellung beziehen lässt. Hier vielleicht unterscheidet sich mein Ordnungsantrag in etwa vom Ordnungsantrag Bonnard. Ich muss allerdings Herrn Bonnard noch anhören, denn wenn er die Auffassung hat, dass heute die Volksinitiative mit der parlamentarischen Initiative und mit seinem Ablehnungsantrag materiell behandelt wird, dann wäre ich nicht einverstanden. Ich bin einverstanden mit seiner Ueberlegung, wenn die Vorlage zuerst noch einmal an die Kommission geht und die Kommission dann die Volksinitiative behandelt. Das ist leicht möglich. Da die beiden Initiativen identisch sind, sollte die Kommission innerhalb etwa einer Stunde zu einem Schluss kommen, nachdem sie den bundesrätlichen Sprecher noch angehört hat.

Nun will aber die Kommission die parlamentarische Initiative Waldner der Volksinitiative vorziehen, sie dem Volk zur Abstimmung vorlegen und je nach dem Ausgang der Volksabstimmung erst die Volksinitiative behandeln bzw. dem Volke unterbreiten. Worin liegen die Gründe bzw. die Hintergründe zu einem solchen Vorschlag? Wohl nur darin, dass befürchtet wird, dass bei Vorlage einer Initiative und eines Gegenvorschlages beide Vorlagen vom Volke verworfen werden könnten. Und hier, mein lieber Präsident, glaube ich nicht mehr an die «saubere und ehrliche Handlung der parlamentarischen Beratung». Ihnen nehme ich das ab als Präsident. Aber die Katze aus dem Sack hat Herr Aubert gelassen, indem er klipp und klar erklärte: Wenn ein doppeltes Nein in der Luft liegt, sind wir nicht mehr bereit, den Volksrechten den Vorzug zu geben, sondern in diesem Falle nehmen wir die parlamentarische Initiative vorweg und vermeiden damit, dass ein Gegenvorschlag zur Diskussion gestellt wird. Das ist eine glatte Ueberspielung der Volksrechte, es ist ein glatter Missbrauch politischer Macht. Die Wahl eines solchen Vorgehens muss wohl im Arsenal politisch-taktischer Waffen gesucht werden, nicht aber im von der Verfassung gewollten Primat der Volksrechte. Die Stellungnahme unseres Rates sollte nicht allzu schwerfallen. Rechtspolitisch ergibt sich das Primat der Volksrechte aus dem System unserer Demokratie. Das Volk wird mit seinen Rechten dem Parlament übergeordnet; es kann deshalb die repräsentative Gewalt im Bunde mittels Initiative und Referendum überspielen. Die Verhandlungspriorität ergibt sich auch aus der Behandlung der Volksrechte und der parlamentarischen Initiative im Geschäftsverkehrsgesetz. Die Behandlungsfristen für die Volksinitiativen sind Verwirkungsfristen. Ich verweise auf den bundesgerichtlichen Entscheid Band 100, I, Seite 54, und auf das Lehrbuch unseres Kollegen Aubert «Traité de droit constitutionnel suisse» im Band 1, Nr. 398. Ich habe mir die Mühe genommen, die Verhandlungen zum Geschäftsverkehrsgesetz nachzulesen. Mit Vehemenz widersetzte sich damals das Parlament dem bundesrätlichen Begehren, die Verlängerungsfrist für die Behandlung von Volksinitiativen auf zwei bzw. drei Jahre festzulegen. Der Rat hielt an der Einjahresfrist, wie sie heute gilt, fest, dies mit dem klaren Ziele, die Volksinitiativen speditiv zu erledigen und auch um einen Zwang auf die speditive parlamentarische Behandlung auszuüben. Die parlamentarische Initiative dagegen ist an keine Fri-

sten gebunden. Sie kann deshalb warten, wenn man bedenkt, dass ein Parlamentarier, der eine Initiative deponiert hat, dem Volkswillen von über 100 000 Bürgern (damals waren es 50 000 Bürger) gegenübertritt. Die Begünstigung der parlamentarischen Initiative ist dem Missbrauch eines politischen Rechtes gleichzustellen. Die gleiche Ueberlegung gilt auch, wenn man Artikel 21ter des Geschäftsverkehrsgesetzes heranzieht, wo mit Bezug auf Gegenstände, die bei der Bundesversammlung bereits hängig sind, vom Vorschlagsrecht nicht Gebrauch gemacht werden darf, wenn die Form des Antrages zur Verfügung steht. Mit welchem Recht sollte das Volksrecht dem parlamentarischen Recht untergeordnet werden? Es ist speziell im vorliegenden Falle, in welchem die Identität des Begehrens festgestellt werden kann und die parlamentarische Initiative nach Auflegung der Initiativtexte eingereicht worden ist, auf den missbräuchlichen Charakter des vorgeschlagenen Verfahrens hinzuweisen.

Ich möchte aber noch auf einen andern wesentlichen Punkt hinweisen. Das vorgeschlagene Verfahren bewirkt, dass die Behandlung der Volksinitiative gemäss Artikel 26 ff. des Geschäftsverkehrsgesetzes erschwert oder sogar verunmöglicht wird. Das Parlament würde damit auf ein fundamentales Recht verzichten oder es zum mindesten gefährden. Es wird dann schwierig sein, unter dem Zeitdruck diese Initiative noch zu behandeln, nachdem man ein Verfahren wählt, zuerst die parlamentarische Initiative durchzuexerzieren. Wir wissen ja nicht, was der Ständerat macht, wir wissen auch nicht, ob ein Differenzbereinigungsverfahren kommt. Dann müssen wir diese parlamentarische Initiative dem Volke unterbreiten, um nach dem negativen Volksentscheid hier wieder neu zu beginnen, weil eine zwingende Pflicht besteht, die Volksinitiative zu behandeln. Das Parlament würde sich derart unter Zeitdruck stellen lassen, dass es nicht mehr in sorgsamer und ihm aufgetragener Pflicht dieses Geschäft behandeln könnte.

Weiter möchte ich auf den präjudiziellen Charakter des vorgeschlagenen Verfahrens hinweisen. Bei jeder noch nicht eingereichten Volksinitiative könnte ein Parlamentarier eine parlamentarische Initiative gleichen oder andern Wortlautes einreichen und damit gleichermassen das Volksrecht unterwandern, obsolet machen aus opportunistischen, parteipolitischen oder interessegebundenen Gründen, um damit für sich ein Vorrecht abzuleiten oder das Volksrecht auszuhöhlen oder die Initianten lächerlich zu machen oder die Macht zu demonstrieren, oder aber auch das Parlament in einen Zeitzwang zu bringen, damit es die Volksinitiative nicht mehr mit der genügenden Sorgfalt oder überhaupt nicht mehr behandeln kann. Das darf unter keinen Umständen zugelassen werden. Oder soll das Parlament von Fall zu Fall entscheiden können, ob es der Volks- oder der parlamentarischen Initiative den Vorzug geben will?

Aus diesen rechtspolitischen Gründen komme ich zum Schluss, dass das von der Kommission vorgeschlagene Vorgehen als rechtsmissbräuchlich angesehen werden muss. Ich verlange deshalb, dass die Volksinitiative zuerst zu behandeln ist. Die Kommission hat dies jedoch noch nicht getan. Mein Antrag besagt somit, dass die Kommission die Volksinitiative zuerst behandeln und dem Rate Antrag stellen soll.

Zeitverzögerung entsteht keine; denn glauben Sie im Ernst, dass der Ständerat auf die parlamentarische Initiative eintreten wird? Glauben Sie wahrhaftig, dass der Ständerat die Volksrechte – und dies noch vor den Wahlen – gleichermassen missachten würde wie die Volksvertretung und dass er auf das Recht für eine zeitlich genügende Behandlung der Volksinitiative im Interesse der sorgsamen Ausübung des parlamentarischen Mandates verzichten würde, wissend, dass die parlamentarische Initiative an keine Verwirkungsfristen gebunden ist? Und was dann, wenn der Ständerat auf die parlamentarische Initiative nicht eintritt? Dann müssen Sie selbst wieder auf die



Volksinitiative eintreten, aber mit selbstverschuldeter zeitlicher Verzögerung.

Noch eine letzte Bemerkung zur Frage über das negative Ergebnis von Initiativen und Gegenvorschlägen: Herr Aubert hat es Ihnen bereits dargetan, dass von 18 Initiativen seit 1848, denen Gegenvorschläge gegenüberstanden, nur viermal Initiative und Gegenvorschlag zugleich verworfen wurden.

Ich möchte Sie ausdrücklich warnen, einen Gewaltkonflikt mit dem Volke auszutragen. Sie spielen mit einem Vertrauenspotential, das in unserer Demokratie nicht so leicht aufs Spiel gesetzt werden darf. Wenn auch eine klare rechtliche Regelung für das Verfahren fehlt, so geht doch aus dem Gewaltensystem der Erhaltung des parlamentarischen Freiraumes für die Behandlung von Volksinitiativen als Folge der Verwirkungsfristen eindeutig hervor, dass ein Vorziehen der parlamentarischen Initiative rechtspolitisch als Missbrauch angesehen werden muss. In Achtung der Volksrechte dürfte es angezeigt sein, in der Auslegung nach dem Satze *in dubio pro populo* zu verfahren.

Herr Jaeger, Sie haben vorhin so hämisch gelacht. Ich möchte Ihnen nur eines sagen: Sie haben bereits das genau gleiche Beispiel wie Herr Waldner mit Ihrer parlamentarischen Initiative demonstriert, nachdem ein Volksinitiativverfahren hängig ist. Ich wiederhole meinen Antrag: Aufschub der Behandlung der parlamentarischen Initiative und Auftrag an die Kommission, die Volksinitiative zu behandeln und dem Rate Antrag zu stellen.

**M. Bonnard:** Ma proposition d'ordre ne se comprend pas sans que je renseigne sur ma position quant au fond du problème. En ce qui concerne le fond, je suis opposé non pas aux consommateurs ni à leurs organisations, mais à tout article constitutionnel consacré spécialement aux consommateurs. Je propose donc – et vous avez ma proposition sous les yeux – que l'initiative Waldner et celle de la commission soient rejetées et que l'on soumette au vote populaire l'initiative «Tat» sans contre-projet et avec recommandation de rejet; telle est ma position sur le fond. Cela m'amène naturellement à avoir une autre position que celle de la commission sur le plan de la procédure.

Sur le plan de la procédure, je demande que soient traitées, en même temps, toutes les propositions qui sont en présence: l'initiative Waldner, l'initiative populaire, le contre-projet du Conseil fédéral. Je ne demande aucun renvoi de la discussion; je prétends que la commission – je reconnais ne pas y avoir appartenu – mais je prétends quand même, sur la base des textes que nous avons, que la commission a, en fait, traité toutes les propositions. Elle a traité le contre-projet du Conseil fédéral puisque la proposition de la minorité de la commission est exactement le contre-projet du Conseil fédéral; elle a traité l'initiative populaire puisque l'initiative Waldner se recoupe avec cette initiative populaire. Elle a tout traité. Aujourd'hui elle est donc en mesure de rapporter sur tous les problèmes.

Je partage, dans une assez large mesure, les réflexions qu'a faites, devant nous, M. Weber. Je me permets donc d'être relativement bref. Je voudrais ajouter simplement cet élément à ce qu'il a dit: je ne crois pas que le peuple comprendra la procédure qui est proposée par la commission. Je ne vois pas ce peuple se prononcer, dans quelques mois, sur le problème des consommateurs, dans le cadre de nos délibérations sur l'initiative Waldner, puis être appelé quelques mois plus tard, ou une année, ou une année et demie plus tard à se déterminer une nouvelle fois sur le problème ou pratiquement sous le même angle. Il se demandera finalement qui se moque de lui. Nous avons aujourd'hui en main l'ensemble des propositions; nous avons pu étudier tous les aspects du problème. Il nous appartient donc de trancher l'affaire dans sa totalité. Je suis parfaitement conscient des risques que l'on court, risques évoqués notamment par M. Aubert; mais je crois que l'incertitude qui résulterait, pour le peu-

ple, de la procédure suivie par la commission serait encore plus grave que le mal qui pourrait résulter du double non. Je vous demande donc de vous rallier à ma proposition.

**Waldner:** Ordnungsanträge werden in der Regel gestellt, um formelle Schwierigkeiten zu überwinden. Es ist aber auch möglich, mit einem Ordnungsantrag einen materiellen Entscheid zu verzögern oder ihn gar zu verhindern. Die Ordnungsanträge der Kollegen Alfred Weber und Bonnard müssen zur zweiten Kategorie gezählt werden. Mit einer Annahme eines sogenannten Ordnungsantrages, ob nun Weber oder Bonnard, ist die Einzelinitiative Waldner erledigt und kann sofort gemäss Antrag Nummer zwei des Kollegen Bonnard abgeschrieben werden. Wenn das Volk über die «Tat»-Initiative entschieden hat, ob zustimmend oder ablehnend, kann die Einzelinitiative Waldner nicht mehr aufrechterhalten werden. Bekanntlich haben sowohl die Redaktoren der «Tat» wie der Sprechende für ihre Initiative den Text der Expertenkommission Wyss übernommen. Die Einzelinitiative Waldner stimmt also mit dem Wortlaut der Volksinitiative überein. Wird die «Tat»-Initiative von den Stimmberechtigten angenommen, ist auch der Vorstoss Waldner erfüllt. Wird die «Tat»-Initiative von den Stimmberechtigten abgelehnt, kann ich mit gutem Gewissen nicht verlangen, dass wir mit dem abgelehnten Text nochmals vor das Volk treten. So oder so ist nach einem Volksentscheid die Weiterbehandlung der Einzelinitiative Waldner hinfällig. Die Begründung der Ordnungsanträge durch die Kollegen Weber und Bonnard stimmt nicht. Wenn wir heute entscheiden, ob Initiativtext Waldner, ob Mehrheitstext oder Minderheitstext, so kann eine ständerrätliche Kommission die Vorberatung des Geschäftes bis zur Dezembersession abschliessend beraten und dem zweiten Rat für die Behandlung und Verabschiedung im Dezember Bericht und Antrag stellen.

Ich weiss, dass heute ein materieller Entscheid den Gegnern eines Konsumentenartikels in der Bundesverfassung «Bauchweh» macht. Es ist unangenehm, kurz vor den Wahlen gegen ein Begehren Stellung nehmen zu müssen, das mit Postulaten und Motionen in diesem Rate von Kollegen und Kolleginnen aus verschiedenen Fraktionen, auch aus der freisinnigen Fraktion, verlangt worden ist, und das die Konsumenten- und Frauenorganisationen unseres Landes mit Nachdruck verlangen. Um nicht, wie es unser Reglement ermöglicht, den Antrag stellen zu müssen, es sei auf den Vorstoss Waldner nicht einzutreten, wird mit dem Ordnungsantrag Weber versucht, sich durch die Hintertüre aus der Verantwortung zu ziehen. Ich finde das nicht fair, Kollege Weber! Ich lobe mir da den Kollegen Etter, der in der Kommission den klaren Antrag gestellt hat, auf das Geschäft nicht einzutreten. Er ist zwar mit grosser Mehrheit abgelehnt worden, hat aber klare Verhältnisse geschaffen. Kollege Bonnard hat nun hier im Rat mit seinem Antrag Nummer 2 ebenfalls klar zu erkennen gegeben, dass er grundsätzlich jeden Verfassungsartikel ablehnt. Ein Ordnungsantrag, wie er heute von den Kollegen Weber und Bonnard gestellt wird, hat bereits in der Kommission keine Gnade gefunden. Ein weiteres: Ich bin erstaunt, dass gerade aus der freisinnigen Fraktion ein Vorstoss kommt, der eindeutig eine sogenannte Volksinitiative aufwerten will, die lediglich als Werbegag für eine neue Zeitung, die inzwischen trotzdem eingegangen ist, aufgezogen worden ist, und die nur mit Mühe und mit der Bezahlung der Unterschriftensammler zustande gekommen war. Darf ich daran erinnern, dass auch bei der Beratung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte Fraktionspräsident Kollege Eng nach dem Ei des Kolumbus gesucht hat, um zukünftig die Gratiswerbung mit Initiative und Referendum zu verhindern. Nun soll einer solchen Werbeinitiative einem Vorstoss aus der Mitte unseres Rates der Vorzug gegeben werden, ein Vorstoss der bekanntlich sieben Monate vor der Einreichung der «Tat»-Initiative eingebracht wurde. Man merkt natürlich die Absicht und



wird verstimmt. Der Einzelinitiative Waldner kann man keinen Gegenvorschlag gegenüberstellen. Man kann sie ablehnen, gutheissen oder abändern. Bei der Volksinitiative besteht dagegen die Möglichkeit des Gegenvorschlags. Ein Recht, das auch dazu missbraucht werden kann, einen unbeliebten Vorstoss aus dem Volke nicht direkt ablehnen zu müssen. Mit dem doppelten Nein und dem fehlenden doppelten Ja sind mit diesem Vorgehen bekanntlich schon verschiedene Volksinitiativen zu Fall gebracht worden. Kollege Aubert hat uns das hier ausführlich erläutert. Offensichtlich will man dieses Vorgehen auch beim Begehren auf den Einbau eines Konsumentenartikels in die Verfassung wählen. Der Bundesrat hat bereits in dieser Richtung den Fahrplan aufgestellt. Er wird nun offensichtlich mit dem Ordnungsantrag Weber unterstützt. Mit der Annahme der Ordnungsanträge ist nicht der Entscheid über die Aufnahme eines Konsumentenartikels in die Verfassung auf spätere Zeiten verschoben. Die Ordnungsanträge entsprechen einem Nichteintretensantrag. Der Einbau eines Konsumentenartikels in die Verfassung fällt mit der Annahme der Ordnungsanträge aus Abschied und Traktanden. Darüber aber soll das Volk entscheiden! Mit dem Eintreten und der Annahme des Mehrheitsantrages der Kommission geben Sie dem Stimmberechtigten Gelegenheit, diesen Entscheid zu fällen.

Ich fasse zusammen und komme zum Schluss: Meine Einzelinitiative trägt das Datum vom 4. Mai 1977. Während mehr als zweieinhalb Jahren habe ich in der Kommission allen Verschiebungsanträgen und auch den Verschiebungswünschen des Bundesrates zugestimmt. Heute ist das Problem allseitig abgeklärt. Sie kennen den Text meiner Initiative, Sie kennen die Anträge der Kommissionsmehrheit und -minderheit. Eine Verschiebung würde lediglich die Werbeinitiative der eingegangenen «Tat» auf- und meine Einzelinitiative abwerten. In wenigen Tagen werde ich aus diesem Rat ausscheiden, auch aus diesem Grunde bitte ich Sie, meine Initiative hier und heute zu behandeln und die Ordnungsanträge der Kollegen Weber und Bonnard abzulehnen.

**Jaeger:** Man kann ein Gegner einer verfassungsmässigen Grundlage für den Konsumentenschutz sein, man kann auch ein Befürworter einer solchen Verfassungsgrundlage sein, aber nach meiner Auffassung ist es doch ehrlicher, wenn man das so bekundet, wie das beispielsweise Herr Kollega Etter in der Kommission gemacht hat. Alle Achtung! Er hat gesagt: Ich bin gegen eine solche verfassungsmässige Grundlage, weil ich sie nicht für nötig erachte; ich persönlich finde eine solche Haltung ehrlich. Ich habe eine andere Auffassung, und so kann man auch miteinander diskutieren. Aber wenn man dann in der Kommission miterleben konnte, wie andere Anträge vorgebracht worden sind, Anträge, die jeweils so begründet worden sind: Ja, selbstverständlich sind auch wir für einen wirksamen Konsumentenschutz. Dann kommen Vorschläge und Anträge, denen man, sobald man sie besser studiert hat, bald einmal anmerkt, dass damit im Grunde genommen nicht ein wirksamer Konsumentenschutz gewünscht wird, sondern dass man auf irgendeine Weise versuchen will, ein solches Vorhaben zu verhindern. Ich möchte nicht etwa Herrn Kollega Weber unterstellen, dass er mit seinem Antrag eine ähnliche Strategie verfolgt. Er ist Jurist, und ich habe hohe Achtung vor seinen juristischen Kenntnissen. Ich habe viele Jahre lang seine Ueberlegungen mitanhören können. Heute komme ich indessen zur Auffassung, dass seine juristischen Ueberlegungen doch etwas gesucht sind, indem, wie bereits Herr Waldner gesagt hat, wahrscheinlich beabsichtigt ist, eine gewisse Unordnung zu schaffen, um mindestens ein weiteres Aufschieben der Beratungen über den Konsumentenschutzartikel zu bewirken. Wenn Herr Weber hier im Namen der Initianten gesprochen und immer wieder die Volksrechte verteidigt hat, so möchte ich darauf hinweisen, dass ich mit einzelnen dieser Initianten ebenfalls Kontakte hatte. Ich konnte mit ihnen über die Frage der Behandlung des Ge-

schäftes diskutieren. Wir werden in der Eintretensdebatte nochmals auf dieses Problem zurückkommen. Wenn aber jetzt durch die Behandlung des Gegenvorschlags der Kommission die Volksrechte übergangen würden, müsste auch ich mich verschaukelt fühlen; denn ich habe mehrere tausend Unterschriften zu dieser Volksinitiative beigegeben. Ich hätte dann allen Grund, Kritik und Protest gegen das Vorgehen anzumelden. Wenn ich es nicht tue, so deshalb, weil es den Unterzeichnern der Initiative vor allem darum geht, dass endlich materiell etwas geschieht. Jahrelang wurde der Konsumentenschutz verschleppt. Expertenkommissionen waren an der Arbeit, die sehr gute gesetzgeberische Arbeit verrichtet haben. Auch unsere Kommission hat eine nach meiner Auffassung ausgezeichnete Arbeit geleistet; jahrelang haben wir es aber miterleben müssen, dass von den interessierten Kreisen zu viele Widerstände gegen eine entsprechende Verfassungsgrundlage geltend gemacht wurden, was eine Verankerung des Konsumentenschutzgedankens in der Verfassung verhindert hat.

In der Kommission liessen wir uns selbstverständlich von der Ueberlegung leiten, dass, wenn man tatsächlich die Verankerung des Konsumentenschutzgedankens in der Verfassung will, es gefährlich ist, einen Gegenvorschlag zu präsentieren, denn ein Gegenvorschlag wird immer, wie Ihnen schon Herr Aubert dargelegt hat, die Gefahr des doppelten Neins und damit eines Nullentscheids in sich bergen. Deshalb stehen wir einem solchen Vorgehen mit aller Reserviertheit gegenüber.

Die Anträge Weber-Altendorf und Bonnard mögen formaljuristisch etwas für sich haben. Gleichzeitig steht aber auch die Initiative Waldner zur Debatte. Wir haben von unserer Fraktion aus den Antrag gestellt, die Initiative Waldner gleich zu behandeln wie die übrigen Vorschläge, d. h. diese Initiative zum Hauptantrag zu erheben. Wenn dem so ist, ist es materiell doch so, dass wir in dieser Debatte gleichzeitig auch über den Text Waldner befinden können, der ja wortwörtlich mit der Volksinitiative übereinstimmt. Ich glaube also, die Initianten werden sogar dankbar sein, wenn wir das Geschäft jetzt behandeln und die Beratung nicht verschieben. Den Initianten ist es doch egal, ob wir die Initiative unter dem Titel «Initiative Waldner» oder unter dem Titel «Tat»-Initiative behandeln. Es geht vielmehr darum, dass wir in glaubhafter Art und Weise ein Geschäft beraten, das auch nach der Meinung zahlreicher Schweizer Bürger endlich behandelt werden sollte. Ich beantrage Ihnen deshalb entweder Nichteintreten, wenn Sie diesen Konsumentenschutzartikel nicht wollen, oder Eintreten durch Ablehnung der Anträge Weber-Altendorf und Bonnard, wenn Sie für einen Konsumentenschutzartikel sind. Unsere Fraktion ist einstimmig für Eintreten.

Noch ein Wort an die Adresse von Herrn Weber-Altendorf. Herr Weber-Altendorf hat mir vorgeworfen, ich hätte auch schon einmal das gleiche Prozedere gewählt. Ich nehme an, er meinte die Preisüberwachungsinitiative. Der Richtigkeit halber muss ich ihm indessen sagen, dass dort das Vorgehen umgekehrt war. Ich hatte zuerst die parlamentarische Initiative eingereicht, worauf erst Monate später eine Volksinitiative gleichen Inhalts angemeldet wurde. Dafür war ich nicht verantwortlich.

In der Eintretensdebatte werden wir über die verschiedenen Vorschläge diskutieren können. Ich bitte Sie somit, jetzt die Ordnungsanträge abzulehnen, damit wir die Möglichkeit erhalten, dieses Geschäft überhaupt in dieser Session zu behandeln.

**M. Mugny:** Comme l'a souhaité notre président, nous en restons pour le moment à la motion d'ordre et je n'entre-rais donc pas dans le fond du problème. Nous aurons l'occasion de reprendre les arguments pour et contre dans quelques minutes, ou dans quelques heures, du moins je le souhaite.



Je vous propose de refuser les motions d'ordre de MM. Weber et Bonnard, ceci essentiellement pour la raison déjà évoquée ici, à savoir que, dans la situation où nous nous trouvons, face à ce problème dont nous discutons et qui viendra devant le peuple, proposer à la fois une initiative et un contre-projet – dans les conditions actuelles, je le répète, – c'est le plus sûr moyen d'en arriver au double non. Nous pensons que le moment est venu de prendre une décision sur ces propositions concernant la politique de la consommation et que le meilleur moyen pour le faire, c'est de se présenter devant le peuple avec un seul texte. Le projet de la commission est, à notre avis, celui qui a le plus de chances de recueillir une majorité en tout cas dans ce Parlement et peut-être aussi devant le peuple.

Je sais que la procédure proposée est nouvelle, mais il n'est pas interdit d'innover en procédure parlementaire. En outre, dans la mesure où l'on respecte les délais – et M. Aubert a apporté la preuve que l'on respecterait les délais légaux concernant l'initiative populaire – on peut parfaitement bien adopter une procédure nouvelle. A ceux qui auraient quelques scrupules, pensant que l'on ne respecte pas les droits des auteurs de l'initiative et se demandant surtout si l'on respecte la place et la fonction des initiatives parlementaires dans notre système démocratique, je voudrais malgré tout leur faire observer que l'essentiel – M. Jaeger vient d'ailleurs de le rappeler – c'est la volonté des auteurs ou des signataires de l'initiative de réaliser quelque chose. Un texte est proposé, il est peut-être possible d'en adopter un autre s'il a plus de chances de passer devant le peuple, mais l'essentiel, c'est d'avancer dans cette direction. Si l'on considère en revanche la procédure proposée par le Conseil fédéral et reprise par M. Weber, l'on est presque certain, et en tout cas l'on peut raisonnablement l'admettre, que la plus grande des probabilités est d'obtenir un double non. Je voudrais insister sur ce point car cette disposition de la loi sur les droits politiques, qui ne permet pas les deux oui mais seulement les deux non, n'est pas satisfaisante.

L'initiative de notre collègue M. Muheim a posé ce problème et la commission que préside M. Cevey et qui s'occupe de cette initiative, a, dans une votation préliminaire, admis à l'unanimité que la formule actuelle permettant les deux non mais interdisant les deux oui n'est pas satisfaisante. Il faut donc tâcher d'en trouver une autre, pour permettre précisément à la volonté populaire de bien s'exprimer sur des problèmes parfois difficiles et délicats, là où surtout initiative et contre-projet sont en présence. C'est donc vraiment dans le respect de la volonté populaire et pour lui permettre de s'exprimer au mieux que votre commission a choisi cette procédure nouvelle mais qui, à notre avis, est précisément de nature à trouver un accord au Parlement. Pour le moment, nous souhaitons en tout cas éviter cet écueil du double non pour ce qui est de l'initiative et du contre-projet, et la formule qui vous est proposée nous paraît juridiquement inattaquable; même si c'est une nouveauté, dans notre situation, elle nous semble la meilleure. En conséquence, nous vous proposons de refuser les motions d'ordre de MM. Weber et Bonnard.

**Frau Ribl:** Auch ich möchte einige Bemerkungen machen zu den Ordnungsanträgen; Sie wissen, ich war Mitglied der Kommission. Wer die Verhandlungen in der Kommission mitgemacht hat, wird bestätigen können, dass am letzten Sitzungstag nichts mehr klar war, sondern alles unklar und verworren. Man gab mehrheitlich einem Vorschlag auf Rückstellung der Volksinitiative und des Gegenvorschlages des Bundesrates die Stimme, ohne dass man wusste, ob dieses Vorgehen überhaupt rechtens sei und ob damit dem Volkswillen genügend entsprochen werde. Schliesslich sollte ja das unser oberstes Gebot sein. Es blieb unter zeitlichem Druck auch gar keine Gelegenheit mehr – weder für den Bundesrat noch die Kom-

missionsmitglieder –, sich genügend über die Konsequenzen eines solchen Vorgehens Rechenschaft abzulegen. Darf ich darauf hinweisen, dass mit diesem Vorgehen auch ein Präzedenzfall geschaffen würde, der möglicherweise das Vertrauen in die Initiativrechte des Volkes erschüttern könnte.

Ich empfehle Ihnen deshalb, die Begründungen zu den Rückweisungsanträgen Weber und Bonnard in voller staatspolitischer Verantwortung zu würdigen und Ihren Entscheid entsprechend zu fällen. Dazu möchte ich aber sagen: Damit geht es weder um ein Ja noch um ein Nein zum Konsumentenschutz, es geht auch nicht um eine zeitliche Verzögerung. Entsprechende Vorhalte, wie wir sie bereits zu hören bekamen, sind unberechtigt und nach meiner Ansicht irreführend. Sollte der Rückweisungsantrag abgelehnt werden, kann ich jetzt schon sagen, dass die freisinnig-demokratische Fraktion für Eintreten auf den Beschluss A stimmen wird; damit ist wohl zur Genüge bewiesen, dass unsere Fraktion mit diesem Rückweisungsantrag nicht einfach eine generelle Ablehnung der Verankerung der Konsumentenrechte in irgendeiner Form beabsichtigt.

**Kaufmann:** Ich bin auch nicht Mitglied der Kommission, daher in der Sache unverdorben.

Die Ausführungen von Herrn Weber und sein Antrag sind juristisch klar; aber wir haben ebenso klar zu sehen: sie führen zu einer Nuller-Lösung. In CVP-Kreisen möchte man nicht nichts. Vor mehr als elf Jahren ist aus unseren Kreisen ein Bundesverfassungsartikel gefordert worden, und die Sorgen, die Herr Weber wegen der Missachtung der Volksrechte hat, haben mich nicht überzeugt. Ich frage mich vielmehr: Liegt nicht ein Missbrauch der Volksrechte darin, wenn wir den Volkswillen, die Äusserung des echten Volkswillens, durch das zweimalige Nein verhindern? Beim Ordnungsantrag Weber besteht die Möglichkeit und sogar die Wahrscheinlichkeit, dass zur Volksinitiative ein Gegenvorschlag kommt. Der Bundesrat hat ihn bereits verabschiedet. Aus Ihren Kreisen – Herr Weber – wird ja dieser Gegenvorschlag auch unterstützt. Also dann zweimal Nein vor dem Volk, obwohl eine Mehrheit – vielleicht oder wahrscheinlich – für einen mittleren Vorschlag zu haben wäre! Ich glaube, das ist eher ein Missbrauch der Volksrechte als das Zurückstellen einer Initiative.

Ich glaube, man darf auch nicht damit argumentieren, damit werde ein wichtiger Präzedenzfall geschaffen, so könnte man es dann immer mit einer Volksinitiative machen. Herr Mugny hat das bereits angedeutet; wir haben ja jetzt die Initiative Muheim, und es ist doch anzunehmen, dass wir diese traurigen Folgen des doppelten Neins in Kürze ausmerzen können. Ich möchte Ihnen deshalb beliebt machen, dem Ordnungsantrag Weber nicht zuzustimmen.

Noch zwei Worte zum Antrag Bonnard: Er gefällt mir besser als der Ordnungsantrag Weber. Einmal ist er in dem Sinn korrekter, als er das doppelte Nein bewusst verhindern möchte. Zudem zeigt er klar Flagge; das ist mindestens seit dem gestrigen Abend doch von einer gewissen Bedeutung, vor den Wahlen. Ich gehe mit Herrn Bonnard auch darin einig, dass wir durchaus die beiden Initiativen miteinander behandeln können, und zwar jetzt, denn sie sind identisch, und auch der Gegenvorschlag ist bekannt. Auch der Bundesrat hat in der Kommissionssitzung schon Stellung beziehen können und hat das auch mit seinem Bericht zum Vorschlag der parlamentarischen Initiative getan.

Ich bin beim Vorschlag Bonnard nur deshalb nicht glücklich, weil er uns natürlich nicht garantieren kann, dass zwischen seinem Ordnungsantrag und den Sachanträgen ein zwingender Konnex besteht. Wenn wir den Ordnungsantrag annehmen, wer garantiert uns dann, dass bei den Sachanträgen aus dem Rat kein Gegenvorschlag eingebracht wird? Dann haben wir die genau gleiche Situation wie beim Antrag Weber.



Es kommt das zweite Anliegen: Mit dem Antrag Bonnard ist damit zu rechnen, dass der Konsumentenartikel wahrscheinlich beim Volk und bei den Ständen nicht durchgehen wird. Dann haben wir das Anliegen, das nun zwölf Jahre bei uns liegt, wiederum vor uns hergeschoben. Ich glaube, wir sollten tatsächlich einmal zu einem Entscheid im Sinne einer – nach meinem Dafürhalten – mittleren Lösung kommen und dieser zustimmen können.

**Zbinden:** Ich habe lediglich eine konkrete Frage zu stellen, die ich vom Sprecher der Kommission beziehungsweise vom Vertreter des Bundesrates beantwortet haben möchte. Es besteht die Gefahr, dass sich bei sukzessiver Abstimmung der Volksinitiative einerseits und der parlamentarischen Initiative Waldner beziehungsweise der Lösung, welche wir hier beschliessen, andererseits zwei widersprechende, vom Volk sukzessive angenommene Verfassungsartikel ergeben können. Diese Gefahr besteht wenigstens theoretisch.

Ich möchte nun die Frage stellen: Ist das tragbar? Wie sieht der Staatsrechtler, ich wende mich an unseren Kollegen Aubert, die Lösung, wenn das Volk zweimal ja sagen würde? Ich finde ein solches Ergebnis untragbar und bitte Sie, diese Frage für den ganzen Rat, für alle Ratsmitglieder klar und deutlich zu beantworten. Ich persönlich hege noch gewisse Zweifel.

**Fischer-Bern:** Ich möchte vorgängig feststellen, nur damit es keine Missverständnisse gibt, dass ich persönlich nicht der Überzeugung bin, dass ein Konsumentenartikel das dringendste ist, was wir heute brauchen.

Nun aber zur Sachfrage: Es geht hier um einen politischen Entscheid, den wir fällen müssen. Es ist keine Rechtsfrage; man kann mit gutem Gewissen das vertreten, was Herr Weber gesagt hat, nämlich dass man zuerst die Volksinitiativen behandeln soll, aus politischen Gründen, weil das Volk über dem Parlament steht. Man kann aber auch den Standpunkt einnehmen, dass die Einzelinitiative Waldner vor der Volksinitiative eingereicht worden ist und dass man deshalb eines nach dem anderen behandeln soll. Wesentlich ist aber die politische, die staatspolitische Entscheidung und die praktische Sachlage. Wie geht es nun weiter? Wenn wir den Antrag von Herrn Weber annehmen, haben wir nachher zwei Möglichkeiten: Wir haben die Möglichkeit, einen Gegenvorschlag zur Initiative aufzustellen. Dieser Gegenvorschlag würde die Initiative paralisieren, d. h. es würde beides weggewischt, es würde beides verworfen. Das wäre mir an sich materiell nicht zuwider, wir müssen uns aber darüber im klaren sein, dass damit das Problem nicht aus der Welt geschafft ist. Es ist im Raum, ob uns das nun passt oder nicht. Diese Konsumentenmentalität wird sich nicht abschwächen, sondern immer stärker werden, wobei die Gefahr oder die Wahrscheinlichkeit, dass am nächsten Tag wieder etwas Neues auf die Beine gestellt wird, wenn durch eine Patt-Situation dieser Konsumentenartikel weggewischt wird, sehr gross ist, sie ist sogar offensichtlich. Wenn kein Gegenvorschlag gemacht wird, dann hat sich das Parlament des Mitspracherechts bei einer für die Wirtschaftsordnung ausserordentlich wichtigen Frage freiwillig begeben, denn es ist ganz offensichtlich, dass diese Initiative wegen der Handels- und Gewerbefreiheit, die nicht mehr gewährleistet ist, zu einer grundlegenden Aenderung eines weiten Bereichs unserer Wirtschaftsordnung führen müsste.

Ich halte es für unmöglich, dass das Parlament hier einfach zusieht und es darauf ankommen lässt, ob nun zufällig eine Mehrheit für diese Initiative zustande kommt oder nicht. Das heisst mit anderen Worten, wir müssen unbedingt ein Mitspracherecht des Parlamentes, gestützt auf sorgfältige Beratungen, gewährleisten. Wir haben aber nur diese zwei Möglichkeiten, eine dritte Möglichkeit gibt es nicht: entweder Patt-Situation, wobei das staatspolitisch Unerfreuliche offensichtlich ist, oder dass sich das Parlament des Mitspracherechts bedient.

Das führt mich dazu, Ihnen zu beantragen, die beiden Anträge Weber und Bonnard abzulehnen. Ich sage Ihnen ganz offen: Wenn ich kurzfristig politisieren wollte, dann würde ich ja sagen, denn dann hätten wir wieder Zeit gewonnen. Nachher gibt es einen Gegenvorschlag, dieser wird abgelehnt und so weiter. Aber ich versuche hier etwas langfristiger zu denken und bin der Auffassung, dass wir danach trachten müssen, dieses Politikum des Konsumentenschutzes, das ich innerlich nicht anerkenne, das aber nun einmal Realität ist, gemeinsam auf eine vernünftige Art und Weise zu bewältigen, d. h. einen Verfassungsartikel aufzustellen, zu dem wir entweder stehen können oder den wir mindestens nicht zum vorneherein verurteilen wollen.

Aus diesem Grunde bin ich der Auffassung, dass wir auf die Kommissionsvorschläge eintreten sollten, wobei ich persönlich der Meinung bin, dass man die Minderheit unterstützen soll. Das würde dann hier zu einer Ausmarchung führen, wonach der Ständerat auch noch etwas zu sagen hat. Nachher wird die Geschichte, das es eine Verfassungsabstimmung ist, vor Volk und Stände gebracht. Nachher, wenn sie angenommen würde, werden sich die Leute von der «Tat»-Initiative, wenn sie noch vorhanden sind, überlegen müssen, ob sie die Initiative zurückziehen wollen. Wenn sie sie nicht zurückziehen wollen, dann werden wir Volk und Ständen sagen müssen, hier haben wir eine vom Parlament ausgearbeitete Mittellösung, die mit unserer Wirtschaftsordnung noch einigermaßen in Übereinstimmung steht, und auf der andern Seite haben wir eine extreme Lösung. Dann bin ich überzeugt, werden Volk und Stände Sinn dafür haben, dass man das tut, was vernünftig ist, und nicht das, was unvernünftig ist.

Aus diesem Grunde, der Not gehorchend, nicht dem eigenen Trieb, wenn Sie wollen, möchte ich Ihnen beantragen, die beiden Anträge abzulehnen.

**Neukomm:** Ich befürchte in Anlehnung an das Votum von Herrn Waldner, die Herren Bonnard und Weber wollen im Grunde genommen das, was in anderer Form und mit anderen Worten die Aktion für freie Meinungsbildung bereits in der vergangenen Woche in allen grösseren Schweizer Zeitungen in teuren Inseraten zum Ausdruck brachte. So konnte man am Samstag in der «Neuen Zürcher Zeitung» im Trumpf-Buur-Inserat lesen: «So wird man sich noch lange über einen höchstwahrscheinlich überflüssigen Verfassungsartikel streiten, statt in dieser Zeit nächstliegende gesetzliche Bestimmungen vorzubereiten. Den Anliegen der Konsumenten ist mit diesem langwierigen Vorgehen nicht gedient. Vielleicht sollten Schweizerinnen und Schweizer nicht nur im Laden gut einkaufen. Am 21. Oktober kaufen sie sich für vier Jahre wiederum Nationalräte ein. Da wäre allenfalls darauf zu achten, dass nicht Politiker mit Vorliebe für unnötige Vorschriften mit zugehörigen Aemtern gewählt werden, sondern Frauen und Männer, die den Mitbürgern noch gewisse Freiheiten mit der entsprechenden Verantwortung belassen wollen.»

Früher leisteten ausgerechnet verschiedene Kreise Widerstand gegen die Förderung der Konsumenteninformation und gegen weitere Massnahmen zugunsten des Konsumenten, unter anderem mit dem Argument, die Verfassungsbasis sei zu schmal, und jetzt, nach 15jährigen Bemühungen um eine saubere und klare Rechtsbasis, wird in diesem Inserat und auch in verschiedenen anderen Kreisen scheinheilig behauptet, ein Verfassungsartikel sei höchstwahrscheinlich gar nicht nötig. Im Grunde genommen wollen diese Leute und ihre Kreise gar keine verbesserte Markttransparenz, gar keine Massnahmen gegen Benachteiligungen des einzelnen Konsumenten, und versuchen jetzt wieder auf Zeit zu spielen. Gleichzeitig geben sich gewisse Anbieter nach wie vor grösste Mühe, den Konsumenten mit raffinierten Werbe- und Verkaufsstrategien zu beeinflussen, falsche Leitbilder vorzugaukeln und mit psychologischen Tricks den Konsumenten fremd zu bestimmen. Ich bitte Sie dringend, diese beiden Ordnungsanträge abzulehnen.



**Koller Arnold:** Herr Kollege Weber hat an dieser Stelle recht massive Vorwürfe zum Vorgehen der Kommission gemacht. Da fühle ich mich als Jurist, als Appenzeller und als Konservativer, die Ende letzten Jahrhunderts die Volksinitiative gegen den Willen der Radikalen eingeführt haben, doch sehr betroffen und möchte dazu einige Bemerkungen machen.

Auch Herrn Kollege Weber ist es nicht gelungen, darzutun, dass das von der Kommission gewählte Vorgehen irgendeine geltende Bestimmung der Verfassung, des Gesetzes oder irgendeines Reglementes verletzen würde. Wir haben nach dem Geschäftsverkehrsgesetz ausreichend Zeit, um diese Einzelinitiative zur Initiative der beiden Räte zu erheben. Vorerst bis Ende nächsten Jahres, und wenn sich zwischen den beiden Räten irgendeine Divergenz ergibt, können wir nach Artikel 29 Absatz 4 des Geschäftsverkehrsgesetzes die Frist noch einmal um ein Jahr, also bis Ende 1981, verlängern.

Also bleibt von den Vorwürfen von Herrn Kollege Weber höchstens ein Verstoss gegen den Geist der Volksrechte übrig. Aber auch das bedarf näherer Untersuchung. Ich bin mit Herrn Kollege Weber natürlich einverstanden, dass das Volk als Ganzes über dem Parlament steht. Aber das steht hier überhaupt nicht zur Frage. Zur Frage steht hier einzig das Problem, wer zuständig ist zur Einleitung einer Partialrevision der Bundesverfassung. Und diesbezüglich sieht unsere Verfassung sowohl in Artikel 93 wie in Artikel 121 der Bundesverfassung die Gleichwertigkeit von Volksinitiative und Behördeninitiative vor. Gegeneinander stehen hier nämlich nicht Einzelinitiative und Volksinitiative, sondern Ratsinitiative (also Behördeninitiative) und Volksinitiative; und aus der Verfassung lässt sich keinerlei Vorrang einer dieser beiden möglichen Arten der Einleitung eines Partialrevisionsverfahrens entnehmen. Also komme man hier nicht mit rechtlichen Bedenken, denn rechtlich besteht hier für das Parlament unter Wahrung aller positivrechtlichen Bestimmungen ein Freiraum, und es ist daher eine rein politische Frage, die wir zu entscheiden haben. Dazu kommt, dass im letzten Jahr nicht weniger als drei wissenschaftliche Arbeiten zur Volksinitiative veröffentlicht worden sind. Und alle drei Arbeiten von Deutsch- und Westschweizern kommen zum Schluss, dass das häufige Prozedere der Gegenvorschläge in der Regel darauf hinauslaufe, den Abstimmungserfolg einer Volksinitiative zu verhindern. Das unglückliche Abstimmungsverfahren, dass man nur zweimal nein und nicht zweimal ja stimmen kann, was schon Giacometti eindeutig kritisiert hat, aber heute eben noch geltendes Recht ist, führt dazu, dass wir bei politisch brisanten Fragen am Schluss regelmässig vor einem Scherbenhaufen stehen.

Ich kann es, nachdem es hier nicht um eine rechtliche, sondern um eine politische Frage geht, ruhig Ihrem Urteil überlassen, wer die Volksrechte besser wahr, nämlich diejenigen, die durch das bisherige Prozedere in ein doppeltes Nein hineinführen, oder diejenigen, die sich bemühen, in Ausnutzung einer rechtlichen Handlungsmöglichkeit die Ziele der Initianten wenigstens in etwa zu realisieren.

**Frau Meler Josi:** Wenn man den eidgenössischen Parlamentsbetrieb kennt, ist der spontane Verdacht nicht ganz zu verdrängen, dass die Ordnungsanträge zum Teil vielleicht den Sack schlagen, aber den Esel meinen. Mit Kollege Fischer halte ich dafür, dass eine solche Betrachtungsweise kurzsichtig wäre. Ich bitte Sie, die Ordnungsanträge abzulehnen, und zwar im Interesse der Volksrechte!

Nach den rechtlichen Ausführungen von Kollege Koller möchte ich noch einige politische Bemerkungen beifügen. Welche Volksrechte stehen denn überhaupt heute zur Diskussion? Erstens das Recht der Mitbestimmung des Volkes bei der Verfassungsgesetzgebung. Dieses Recht ist bei den Vorschlägen der Kommission in keiner Weise tangiert. Es geht um einen Verfassungstext, und Verfassungstexte müssen stets dem Volk und dem Ständerat vorgelegt

werden. Dabei kommen nicht nur die Initianten, sondern auch die übrigen Mitglieder des Volkes zu Wort. Es geht zweitens um das Recht der Volksinitiative an sich. Wenn wir die Ausübung dieses Rechtes durch die Jahrzehnte beobachten, dann stellen wir fest: das Wesen der Volksinitiative besteht darin, Dinge aufs Tapet zu bringen, welche Regierung und Parlament aus irgendwelchen Gründen zurückstellen oder verzögern. Den Initianten geht es in der Regel gar nicht um einen ganz bestimmten Text, es geht ihnen um eine Sache. Sie wollen Regierung und Parlament in ihrer Richtung in Trab bringen. Sie ziehen ihre Vorstösse noch so gerne zurück, wenn ihr Anliegen sachlich verwirklicht wird, sogar wenn das auf einer anderen Stufe als der verfassungsmässigen geschieht. Sie legen kein Gewicht auf verfahrensmässige Feinheiten, besonders dann nicht, wenn diese Feinheiten riskieren, ihr Anliegen zu Fall zu bringen. Aus Erfahrung wissen wir, dass diese Gefahr bei Gegenvorschlägen zu Verfassungsanträgen besonders gross ist. Wenn also ein Parlamentarier ein Volksanliegen aufnimmt, wenn er in Richtung eines Volksanliegens tätig wird, dann ist der Vorwurf, er verrate den Volkswillen, wohl verfehlt. Das Vorwegnehmen des Volkswillens im Rahmen des Gesamtinteresses ist doch vielmehr der eigentliche Sinn unserer parlamentarischen Vorstösse. Deshalb schafft das von der Kommission vorgeschlagene Vorgehen keine Präjudizien. Vielmehr würde etwas getan, was immer und immer wieder vorkommt. Es wäre auch verfehlt, unsere Tätigkeit derart in Frage zu stellen. Das ist um so weniger angezeigt, als nach dem Vorschlag der Mehrheit ein echtes und dringendes Problem im Sinne der Initianten beförderlich behandelt wird. Mir selbst geht es zudem noch um das Mitspracherecht des Parlamentes. Ich möchte, dass wir hier unsere Verantwortung wahrnehmen, die Dinge selbst an die Hand nehmen und eine Lösung präsentieren, die dem gesamten Grundrechtverständnis, dem gesamten Marktwirtschaftsverständnis unseres Landes Rechnung trägt. Stossen wir also die Probleme nicht von uns oder vor uns her, sondern nehmen wir sie an die Hand und lösen wir sie heute und hier.

**Chopard, Berichterstatter:** Ich habe mich bis jetzt materiell nicht geäussert, sondern habe nur zu den beiden Ordnungsanträgen gesprochen. Ich will mich auch jetzt einer materiellen Stellungnahme enthalten und deshalb die Beantwortung der Frage von Herrn Zbinden Herrn Kollege Aubert überlassen, der dafür weit kompetenter ist als ich. Zu den Ordnungsanträgen Weber-Altendorf und Bonnard ist folgendes zu sagen: Ich habe selbstverständlich in der Kommission das Vorgehen des Bundesrates, das sich mit den Ansichten dieser beiden Kollegen deckt, dargelegt, doch hat die Kommission eben anders entschieden, so dass ich mich diesem Entscheid unterziehen musste. Der Bundesrat war zudem an jener Sitzung anwesend. Die Kommission hat ihren Entscheid erst getroffen, nachdem sie Herrn Bundesrat Honegger angehört hatte. Herr Kollege Jaeger hat uns heute ausserdem mitgeteilt, was bereits die Kommission in Erwägung gezogen hatte, dass bei einem guten Lösungsvorschlag des Parlamentes durchaus die reelle Chance bestehe, dass die Initiative zurückgezogen wird. Es ist deshalb sicher verständlich, dass die Kommission das entsprechende Vorgehen gewählt hat. Im übrigen bitte ich Sie zu bedenken – das wird mir auch Herr Kollege Weber einräumen –, dass wir sowohl bei diesem wie bei jenem Vorgehen unseren Beitrag zur Lösung des Problems leisten können, wenn wir das wollen. Beide Wege können zum Rückzug der Initiative oder zu einer echten Alternative zur Initiative führen. Ich glaube also nicht an eine Missachtung der Volksrechte, wenn wir eine brauchbare Lösung über die Initiative Waldner finden; im Gegenteil, ich glaube, der Zweck heiligt in diesem Falle die Mittel. Ich bitte Sie somit, dem Antrag der Kommission zuzustimmen.

**M. Aubert, rapporteur:** Je répondrai tout d'abord à la question de M. Zbinden, qui paraît faire dépendre l'atti-



tude qu'il adoptera tout à l'heure de la réponse qui va lui être donnée.

Qu'arrive-t-il dans l'hypothèse où le peuple et les cantons se prononcent successivement sur deux propositions d'article constitutionnel, par exemple d'abord sur un article qui aurait été élaboré par notre Parlement sur la base de l'initiative populaire de la *Taf*?

Circonscrivons l'hypothèse. Il faut que le peuple et les cantons votent deux fois oui. Quelle serait alors la relation entre les deux dispositions introduites dans la constitution fédérale l'une après l'autre? Je n'ai qu'une réponse à vous donner. Il faut nous référer aux principes d'interprétation, qui régissent la matière. La règle postérieure déroge à celle qui est antérieure et, dans une certaine mesure, la règle spéciale déroge à la règle générale. Le Parlement s'est trouvé placé devant le même problème en 1908, lorsque l'article 34ter a été introduit dans la constitution. Il a bien fallu l'ajuster à l'article 34, qui existait depuis 1874 et qui n'a pas été abrogé. Je ne dirai pas que c'est du pain quotidien pour les interprètes de la constitution, comme d'ailleurs de toute autre loi, mais c'est une opération à laquelle ils doivent se livrer fréquemment.

Il y a cependant une petite difficulté qui n'aura pas échappé à l'esprit subtil de M. Zbinden. Je pense que l'initiative populaire englobe aussi bien le texte de la majorité de la commission que celui de la minorité, sauf, pour ce dernier, la deuxième phrase de l'alinéa 4. Donc, pour nous en tenir au canevas de M. Otto Fischer, l'Assemblée fédérale tombe d'accord sur la variante de la minorité, si le peuple et les cantons la suivent, puis acceptent l'initiative populaire, il y aura le texte de l'initiative populaire plus, me semble-t-il, la deuxième phrase de l'alinéa 4 du texte précédemment accepté, le principe de l'extension des conventions collectives ne paraissant pas être inclus dans l'initiative de la *Taf*. Sous réserve de cette difficulté, la situation est claire.

J'en viens maintenant aux propositions de M. Weber et de M. Bonnard. Il faut toute l'amitié qui me lie à mon collègue Alfred Weber pour ne pas m'indigner des imputations qu'il a exprimées tout à l'heure. Il a parlé avec infiniment de noblesse de la démocratie et des droits du peuple. Je n'ai pas assez de lyrisme pour voler à sa hauteur. Je veux tout de même lui dire une ou deux choses.

D'abord, les droits du peuple seront respectés. Il s'agit d'un texte constitutionnel. Ce texte n'entrera pas dans la constitution tant qu'il n'aura pas été accepté par le peuple et par les cantons.

De même, les délais, qui sont fixés à trois ans plus un an par la loi sur les rapports entre les deux conseils, seront respectés. J'aimerais que M. Weber nous dise, lorsque nous avons, chaque année, de façon routinière, prolongé des délais, s'il s'est jamais insurgé contre ces prolongations.

Je crois que M. Weber, comme l'ont relevé quelques-uns de nos collègues, confond le referendum avec l'initiative. L'initiative populaire n'est pas encore l'expression de la volonté populaire. C'est un instrument permettant à la volonté populaire de se manifester, de même que les propositions de cette assemblée et l'initiative parlementaire. L'initiative populaire est un instrument comme l'initiative parlementaire. Ainsi que l'a très bien dit M. Koller, l'article 93 de la Constitution est aussi auguste que l'article 121. D'ailleurs, en l'espèce, qu'est-ce que l'Assemblée fédérale ou du moins sa majorité? C'est l'ensemble des représentants d'environ un million d'électeurs. Après tout, je peux encore faire la balance entre l'Assemblée fédérale et 55 000 citoyens.

Que demandent les auteurs de l'initiative populaire? Ils proposent un texte. L'ont-ils inventé? Non, ils l'ont emprunté. Ils l'ont emprunté aux travaux d'une commission d'experts chargée par le Conseil fédéral d'étudier, à la suite de l'adoption par nos conseils de motions et de postulats, s'il y avait lieu de réviser la constitution. L'antériorité non seulement juridique, mais aussi politique, appar-

tient en l'espèce à notre Parlement. C'est tellement clair que, si je suis bien informé – M. Waldner me l'a soufflé – le service de presse du Parti radical disait de l'initiative de la *Taf* que c'était un vol intellectuel.

Dernière question à M. Weber: qui est-ce qui, dans tout cela, manœuvre? Est-ce la majorité de la commission, qui essaie, d'une façon peut-être maladroite, de dissocier le sort de l'initiative populaire de celui d'un éventuel contre-projet, de manière à éviter le pat ou le double non? Ne seraient-ce pas plutôt ceux qui, comme M. Weber, courent sciemment le risque de faire tout capoter et qui finalement, tueront l'initiative populaire au nom des droits populaires?

A M. Bonnard, je réponds ceci. Sa proposition est parfaitement claire, il ne veut en aucun cas d'un contre-projet. Je peux du reste lui faire une confiance; la tribune est faite pour cela. Il m'est somme toute assez égal qu'on commence par l'initiative populaire et qu'on continue par l'initiative parlementaire ou vice-versa, encore que j'aime mieux commencer par l'initiative populaire, parce qu'il ne faut pas émasculer cette Chambre. Comme l'a très éloquemment souligné M. Fischer, elle a aussi son mot à dire. Quoi qu'il en soit, le grief que M. Bonnard adresse à notre solution ne me paraît pas fondé. Deux votes successifs, dit M. Bonnard, fatiguent le peuple. Il ne veut pas se prononcer deux fois de suite sur une même question. D'abord, le peuple est infatigable; en tout cas le peuple suisse, c'est-à-dire la partie du peuple suisse qui veut bien se fatiguer, a montré qu'elle ne se lassait pas facilement. Et surtout, nous avons des exemples et des exemples honorables où nous avons posé successivement et à des intervalles rapprochés des questions non pas identiques, ce qui aurait été un abus, mais des questions semblables au peuple et aux cantons. Rappelez-vous, monsieur Bonnard, la procédure que nous avons adoptée en matière d'aménagement du territoire. Nous avons laissé courir une initiative populaire en 1967; nous avons eu la sagesse de ne pas lui opposer de contre-projet. L'année suivante, nous avons élaboré un contre-projet, qui a été soumis au peuple en 1969. Le peuple a donc voté en 1967, puis en 1969 et je n'ai jamais entendu dire qu'il se soit lassé. En ce qui concerne l'énergie nucléaire, nous avons eu une initiative populaire, sur laquelle nous nous sommes prononcés en février 1979; mais nous avons, dans l'intervalle, confectionné un arrêté fédéral revisant la loi et qui, frappé d'une demande de referendum, a été soumis à son tour au vote du peuple au mois de mai 1979. Février 79 – mai 79, eh bien, c'était régulier, sauf sur un point: il aurait été plus juste, et c'est ce que demande aujourd'hui la majorité de notre commission, que l'arrêté fédéral fût soumis au peuple avant l'initiative populaire. Voilà qui est propre. Car que va-t-il se passer? Sauf si le Conseil des Etats ne joue pas le jeu, l'Assemblée fédérale fera un texte moyen, qui sera soumis au vote du peuple et des cantons. Si le peuple suit à ce moment-là les consignes de M. Fischer, il le rejettera; mais, s'il entend les consommateurs, il l'acceptera. Nous aurons déjà fait un premier pas. Ensuite, en toute connaissance de cause, le même peuple et les mêmes cantons diront s'ils se contentent de ce pas ou s'ils veulent en faire un second.

C'est pour ces raisons que je vous invite à soutenir la majorité de la commission et à rejeter la proposition de M. Weber et celle de M. Bonnard.

**Bundesrat Honegger:** Der Entscheid über das einzuschlagende Verfahren liegt beim Parlament und nicht beim Bundesrat. Das von Ihrer Kommission geplante Vorgehen wirft aber für den Bundesrat die Frage auf, ob damit nicht eine Entwicklung eingeleitet werden könnte, die letzten Endes trotz den nun zahlreich gehörten Erklärungen eine Entwertung des Initiativrechts des Volkes zur Folge haben könnte. Wir sehen die Gefahr, dass mit dem Mittel der parlamentarischen Initiative das Verfahren bei der Behandlung von Volksinitiativen über Gebühr beeinflusst werden könnte. Wegen dieser Bedenken und weil der Bun-



desrat letztlich für die Festsetzung der Volksabstimmung zuständig ist, möchte ich ganz kurz seinen Standpunkt erläutern.

Es ist zu beachten, dass das Geschäftsverkehrsgesetz die Fristen regelt, die bei der Behandlung von Volksinitiativen zu beachten sind. Diese Fristen sind durch das Bundesgesetz vom 17. Dezember 1976 über die politischen Rechte verlängert worden. Da die Volksinitiative – Herr Aubert hat darauf aufmerksam gemacht – jedoch am 23. Dezember 1977 eingereicht worden ist, also vor dem Inkrafttreten dieses Gesetzes, kommen nach den Uebergangsbestimmungen noch die Fristen des Geschäftsverkehrsgesetzes in der Fassung vom März 1962 zur Anwendung. Der Bundesrat hatte deshalb innert zwei Jahren seit Einreichung der Volksinitiative den eidgenössischen Räten Botschaft und Antrag zu unterbreiten.

Mit der Botschaft vom 11. Juli 1979 wurde diese Frist vom Bundesrat eingehalten. Die Bundesversammlung ihrerseits hat für ihre Beratung ein Jahr zusätzlich zur Verfügung, also bis 22. Dezember 1980. Kommt ein übereinstimmender Beschluss der beiden Räte innert dieser Frist, d. h. im Verlaufe des Jahres 1980, nicht zustande, so hat der Bundesrat die Volksabstimmung anzuordnen. Es ist somit festzuhalten und zu betonen, dass der Bundesrat, wenn die gesetzlichen Fristen abgelaufen sind, die Volksabstimmung festsetzen muss, auch wenn die Behandlung in den eidgenössischen Räten nicht abgeschlossen ist oder, wie das hier sehr wahrscheinlich der Fall sein wird, noch gar nicht aufgenommen wurde. In diesem Fall gelangt die Volksinitiative selbstverständlich dann ohne Antrag und ohne Gegenvorschlag zur Abstimmung. Es ist damit nach dem Wortlaut des Geschäftsverkehrsgesetzes klar – und es entspricht auch dem Sinne der Verfassung –, dass das Parlament spätestens am 22. Dezember 1980 formell die Volksinitiative zu behandeln hat. Es genügt also nicht, dass der Nationalrat seine Meinung über die Erledigung der Volksinitiative durch Abstimmung über die parlamentarische Einzelinitiative kund tut; die gesetzliche Behandlungsfrist ist für die Bundesversammlung keine blosse Ordnungsfrist, sondern es ist eine Verwirklichungsfrist.

Nach Artikel 29 Absatz 4 des Geschäftsverkehrsgesetzes – Herr Aubert hat sich darüber ausgelassen – kann zwar die Bundesversammlung eine Fristverlängerung um ein Jahr beschliessen, wenn die Beschlüsse der Räte über einen Gegenentwurf oder über einen mit dem Volksbegehren eng zusammenhängenden Erlass voneinander abweichen. Von dieser Befugnis soll jedoch nur für die Bereinigung von Differenzen bei direkten oder indirekten Gegenentwürfen zum Volksbegehren Gebrauch gemacht werden. Es scheint dem Bundesrat sehr fraglich zu sein, ob die Bundesversammlung diese Bestimmung überhaupt auf den vorliegenden Fall anwenden könnte, wo die Volksinitiative erst behandelt werden soll, wenn über die parlamentarische Initiative das Ergebnis einer Volksabstimmung vorliegt, was nach Auffassung des Bundesrates sehr wahrscheinlich nicht vor Ablauf des Jahres 1980 der Fall sein wird.

Bei der Festsetzung von Volksabstimmungen über Initiativen ist der Bundesrat an keine gesetzlichen Vorschriften gebunden. Herr Aubert vertritt nun die Meinung, wir hätten es in der Hand, diese Volksabstimmungen einfach hinauszuschieben. Der Bundesrat hat in jedem Einzelfall nach pflichtgemäßem politischem Ermessen zu handeln. Dabei ist daran zu erinnern, dass er in konstanter Uebung abstimmungsreife Vorlagen grundsätzlich auf den nächsten ordnungsgemässen Termin dem Volk zu unterbreiten hat. Er dürfte im Falle der Volksinitiative kaum von diesem Grundsatz abweichen können. Ein Hinausschieben dieser Abstimmung wäre kaum zu verantworten und liefe trotz all dem Gehörten von heute vormittag auf eine Beinträchtigung des Initiativrechtes des Volkes hinaus. Wählen Sie also den Verfahrensweg, der die Einhaltung der gesetzlichen Fristen zur Behandlung von Volksinitiativen ermöglicht.

**Präsident:** Wir kommen zur Bereinigung der Ordnungsanträge. Ich schlage Ihnen folgendes Vorgehen vor: Erste Abstimmung, Eventualabstimmung, Ordnungsantrag Weber gegen Antrag Bonnard. Definitive Abstimmung: Resultat der Eventualabstimmung gegen Kommissionsantrag. Wird ein anderer Antrag gestellt? – Es ist nicht der Fall.

#### Abstimmung – Vote

##### Eventuell – A titre préliminaire

Für en Antrag Weber-Aldorf	51 Stimmen
Für den Antrag Bonnard	65 Stimmen

##### Definitiv – Définitivement

Für den Antrag der Kommission	96 Stimmen
Für den Antrag Bonnard	43 Stimmen

**Präsident:** Sie haben dem Antrag der Kommission zugestimmt. Damit können wir mit der Eintretensdebatte beginnen.

**Chopard, Berichterstatter:** Kurz zur Ausgangslage: Seit längerer Zeit schützt die Bundesgesetzgebung den Bürger mehr oder weniger vor gesundheitlichen und wirtschaftlichen Nachteilen. Erinnert sei zum Beispiel an das Lebensmittelgesetz von 1905, die Gesetzgebung über Mass und Gewicht (1909) – unlängst total revidiert –, das Gesetz über den unlauteren Wettbewerb (1943), das Kartellgesetz (1962), das Giftgesetz (1969) und das Gewässerschutzgesetz von 1971. Diese Aufzählung ist ein Spiegelbild des wissenschaftlichen und technischen Fortschrittes; gleichzeitig führt die Produktion neuer Materialien und Güter, die Vielfalt der Märkte und Angebotsformen zu Unsicherheiten bei den Konsumenten. Für die Kaufwahl fehlen meistens die Beurteilungsgrundlagen. Falscher Kauf wird als Uebervorteilung empfunden, Werbung wird dem Versuch zur Aufzwingung eines fremden Willens gleichgesetzt. Der Ruf nach einem Ausbau der Konsumentenschutzgesetzgebung wird immer lauter. In den fünfziger Jahren entstanden erste Konsumentengruppierungen. Zu ihren Hauptforderungen zählen das Verlangen der Verbraucher nach vermehrtem Schutz vor den Folgen ihrer Unkenntnis, Aufklärung und neutrale Information über das Marktgeschehen und über die angebotenen Güter. Da diese Forderungen zum Teil über die geltenden verfassungsmässigen Kompetenzen hinausgehen, verlangte 1967 ein parlamentarischer Vorstoss eine entsprechende Verfassungsgrundlage. Der Bundesrat betrachtete das Problem damals noch nicht als vordringlich. Die parlamentarischen Vorstösse aber häuften sich und auch die Konsumentenorganisationen entwickelten ihre Tätigkeit wesentlich. Vergleichende Warenteste, Beratung der Konsumenten in Pressemitteilungen und an Vortragstagungen usw. führten zur Anerkennung der Konsumentenorganisationen durch Staat und Wirtschaft. Seit 1970 richtet der Bund Beiträge an die Konsumenteninformation aus. 1970/71 erhielten die Organisationen einen Bundesbeitrag von 100 000 Franken pro Jahr. 1972 bis 1974 erhöhte man ihn auf 150 000 Franken, und seit 1975 ist der Beitrag um 10 Prozent auf 135 000 Franken reduziert, dies als Folge eines Sparbeschlusses. Um dem immer stärker werdenden Ruf der Konsumenten entgegenzukommen, beauftragte der Vorsteher des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartementes die eidgenössische Kommission für Konsumentenfragen mit der Prüfung der verfassungsrechtlichen Abstützung konsumentenpolitischer Massnahmen des Bundes. Ihr Bericht erschien im Dezember 1973 und stiess, wie bereits in der vorhergehenden Debatte bei der Behandlung der Ordnungsanträge erwähnt, wegen der vorgeschlagenen Generalklausel auf breiten Widerstand. Der Bundesrat beauftragte daher eine neue Expertenkommission unter Professor Hans Nef mit der Prüfung dieses Vorschlages und der Ausarbeitung einer Lösung, die allgemeinere Zustimmung finden sollte. Den Bericht der Kommission Nef mit ihrem Vorschlag finden Sie als Beilage zu unserem Kommissionsbericht vom 10. Januar 1979. Am



4. Mai hatte dann eben Kollege Waldner den Vorschlag der ersten Expertenkommission wieder aufgenommen. Auch die sogenannte «Tat»-Initiative zur Absicherung der Rechte der Konsumenten, die ebenfalls 1977 eingereicht wurde, schlägt eine Generalklausel vor. Ich verzichte hier darauf, auf weitere historische Einzelheiten einzutreten und gehe nun zu den Arbeiten unserer Kommission über.

Diese hat das Geschäft unseres Kollegen Waldner, die Parlamentarische Initiative, vorberaten. Mit der eindrucklichen Mehrheit von 16 zu 1 Stimme hat dabei die Kommission am 4. September 1979 beschlossen, die Behandlung der Volksinitiative (Geschäft 79.039) vorerst auszusetzen und eben zunächst das Verfahren zur parlamentarischen Initiative des Kollegen Waldner durchzuführen. Dieses Vorgehen erscheint der Kommission unter Einhaltung der Fristen gemäss Artikel 27 und 29 des Geschäftsverkehrsgesetzes zweckmässig. Die Kommission hat diesen Beschluss insbesondere gefasst – es wurde in der vorhergehenden Debatte mehrheitlich dargetan –, weil sie einen Nullentscheid in einer Volksabstimmung, wie er sich beim Vorliegen von Initiative und Gegenvorschlag ergeben könnte, verhindern möchte. Ich habe auch bereits erwähnt, dass zudem die Hoffnung bestehe, dass die «Tat»-Initiative gegebenenfalls zurückgezogen werden könnte. Materiell hat die Kommission nach Kenntnisnahme der Stellungnahme des Bundesrates vom 11. Juli 1979 keine Aenderung ihrer Beschlüsse vom 10. Januar 1979 vorgenommen. Sie finden die beiden Entwürfe zu den vorgeschlagenen Bundesbeschlüssen nebst der Fahne als Beilage 1 zum Kommissionsbericht vom 10. Januar 1979.

Zum Konsumentenschutzartikel: In Absatz 1 schlägt die Kommissionsmehrheit eine eingeschränkte Generalklausel zum Schutze der Konsumenten vor. Eingeschränkt wird diese in zweifacher Hinsicht. Die Massnahmen sind unter Wahrung erstens der allgemeinen Interessen der schweizerischen Gesamtwirtschaft und zweitens der Handels- und Gewerbefreiheit zu treffen. Diese Bestimmung deckt sicher die Absätze 1 bis 3 und den ersten Satz von Absatz 4 des Textes der Expertenkommission Nef ab, nämlich den Schutz der Konsumenten vor Irreführung und benachteiligenden Angebotsmethoden, die Förderung der objektiven Information und Bestimmungen über die Warendeklaration. Nicht eingeschlossen ist die in Absatz 4 Satz 2 der Kommission vorgesehene Allgemeinverbindlicherklärung von Verbandsabkommen über die Warendeklaration, da es sich hierbei um ein besonderes Rechtsetzungsverfahren handelt. Die Kommissionsmehrheit ist sich also bewusst, dass die in Absatz 1 aufgenommenen Vorbehalte engere und weitere Auslegungen zulassen. Sie hält aber dafür, dass sicher andere, geeigneter noch nicht voraussehbare Massnahmen im Rahmen dieses Absatzes getroffen werden können. Die Absätze 2 und 3 der Fassung der Kommissionsmehrheit entsprechen den Absätzen 5 und 6 des Textes der Expertenkommission Nef. Die Begründung zu diesen Vorschlägen ersehen Sie auf Seite 29/30 des Berichtes unserer Kommission vom 10. Januar 1979. Der Vollständigkeit halber halte ich fest, dass in der Kommission ein Antrag, diese Absätze seien in die Gesetzgebung zu verweisen und nicht auf Verfassungsebene zu regeln, mit 11 gegen 4 Stimmen abgelehnt wurde. Andererseits beantragt aber auch der Bundesrat, diese Absätze im Verfassungsartikel wegzulassen. Sie sehen das auf den Seiten 14 und 15 der Botschaft und Stellungnahme vom 11. Juli 1979.

Zur Preisüberwachung: Die Kommission schlägt mit 7 zu 7 Stimmen, mit meinem Stichtentscheid, eine Ergänzung von Artikel 31quinquies der Bundesverfassung vor. Dadurch wird eine befristete Preisüberwachung ermöglicht. Die Kommissionsmehrheit respektiert damit den Volkswillen. Volk und Stände haben nämlich am 5. Dezember 1976 mit grosser Mehrheit der Preisüberwachung zugestimmt. Nach der Kenntnisnahme der Stellungnahme des Bundesrates stellt die Kommission nunmehr mit dem knappen Mehr von 10 zu 9 Stimmen den Antrag, die Weiterberatung der Preisüberwachung sei auszusetzen, bis der Bundesrat zur

hängigen Volksinitiative betreffend Verhinderung missbräuchlicher Preise Stellung genommen hat. Ueberdies ist auch im neuen Kartellgesetz eine Preisüberwachung vorgesehen, nämlich in den Artikeln 37 bis 39 des Entwurfs. Hier handelt es sich jedoch nicht um eine wirtschafts-, sondern um eine wettbewerbspolitische Massnahme.

Zusammenfassend schlage ich Ihnen namens der Kommission vor, die parlamentarische Initiative Waldner abschliessend zu beraten. Danach wäre die Initiative Waldner abzuschreiben. Den Entwurf der Kommissionsmehrheit vom 10. Januar 1979 zu einem Konsumentenschutzartikel empfehle ich Ihnen zur Annahme, alle Minderheitsanträge zur Ablehnung. Der Entwurf zu einem Verfassungsartikel zur Preisüberwachung ist zurückzustellen.

**Präsident:** Der Kommissionsreferent französischer Sprache, Herr Aubert, verzichtet auf das Wort.

**Etter:** Bei den vielen Vorstössen und Formulierungen für einen Verfassungsartikel über die Konsumentenpolitik ist die Grundsatzfrage, ob überhaupt ein Konsumentenschutzartikel in der Bundesverfassung notwendig und wünschbar sei, leider in den Hintergrund getreten. Das ist bedauerlich; denn es bestehen gute Gründe, die Notwendigkeit zu verneinen. Was soll eigentlich der liebe Bund nicht noch alles regeln? Ganz grundsätzlich muss den Konsumentenorganisationen gesagt werden, dass der harte Wettbewerb unter den Anbietern zweifellos für konsumentengerechte Leistungen der Wirtschaft sorgt. Niemand wird behaupten können und behaupten wollen, dass unser Land ungenügend und qualitativ minderwertig mit Konsumgütern versorgt sei. Die Konsumenten, und das sind wir alle, bekommen für ihr Geld zum überwiegenden Teil gute und allen Ansprüchen genügende Waren und Dienstleistungen. Man muss nur am richtigen Ort einkaufen! Ausserdem möchte ich daran erinnern, dass bereits heute in der Verfassung zahlreiche Ansatzpunkte vorhanden sind, welche es dem Gesetzgeber ermöglichen, Konsumenten Anliegen zu berücksichtigen, wo ein besonderer Schutz wünschbar erscheint. Diese Möglichkeiten sind bisher keineswegs etwa ungenützt geblieben. Denken wir beispielsweise nur an die Lebensmittelgesetzgebung, an die Warendeklaration, an die Preisbekanntgabe usw. Zusätzliche Massnahmen sind auch im Rahmen der heute bestehenden Verfassung denkbar. Man könnte auf der Gesetzesebene darüber diskutieren. Heute aber scheint leider ein Rechtsgutachten des Bundesamtes für Justiz aus dem Jahre 1972, erstellt also erst vor sieben Jahren, ganz in Vergessenheit geraten zu sein. Darin wird ganz klar die Auffassung vertreten, dass ein neuer Verfassungsartikel für den Schutz der Konsumenten überflüssig sei. Es heisst dort wörtlich: «Die Verfassung als eigentliches Grundgesetz des Staates ist ein derart grundlegendes Ordnungselement, dass sie nach Möglichkeit von einer inflatorischen Entwertung durch entbehrliche Ergänzungen ihres Inhaltes verschont bleiben sollte.» Das ist doch wohl deutlich.

Diese Aeusserung ist heute gültiger denn je. Wenn wir uns aber jetzt, trotz diesen grundsätzlichen Bedenken, dem offenbar unabänderlichen Wunsch der Konsumentenorganisationen nach einem Konsumentenschutzartikel nicht frontal entgegenstellen, so nur deshalb und nur dann und dort, wenn und wo ganz klar und eindeutig ersichtlich ist, welches die Anliegen der Verbraucher konkret sind. Das sogenannte Konsumenteninteresse ist ein so verschwommener und gleichzeitig umfassender Begriff, dass jeder auch nur irgendwie denkbare staatliche Eingriff in die Wirtschaft als im Verbraucherinteresse begründet werden könnte. Bei der materiellen Würdigung der verschiedenen Formulierungen müssen wir uns darüber Rechenschaft geben, dass die Generalklauseln sowohl der Initiative Waldner als auch der Kommissionsmehrheit dem Bund Kompetenzen und Auftrag für eine Gesetzgebung erteilen wollen, deren Stossrichtung und Inhalt völlig unbestimmt sind. Ein solches Vorgehen muss eindeutig abgelehnt werden. Die



Verfassung hat nicht nur den Zweck, dem Bund Kompetenzen zu geben, sondern diese auch eindeutig zu umschreiben und abzugrenzen. Ich möchte Sie deshalb dringend bitten, dem Vorschlag der Kommissionsminderheit, im Lichte dieser grundsätzlichen Überlegungen, den Vorzug zu geben. Er verpflichtet den Bund, bei seiner Aktivität die Anliegen der Konsumenten zu berücksichtigen, und nimmt damit den Grundsatz auf, der den Konsumentenorganisationen so sehr am Herzen liegt. Die Vertreter der Konsumentenorganisationen wären meines Erachtens gut beraten, wenn sie diese dargebotene Hand ergreifen würden, denn nach dem Text der Minderheit werden nicht nur zwei konkrete und klar umschriebene Gesetzesaufträge erteilt, sondern ein wohl zentrales Anliegen, jenes der Konsumenteninformation, wird damit unmittelbar verwirklicht. Wenn der Rat schon auf das Geschäft eintreten will, ist deshalb der Vorschlag der Kommissionsminderheit jene Kompromissformel, über die nicht hinausgegangen werden sollte. Persönlich und im Namen der Fraktion der SVP empfehle ich Ihnen, dem Antrag der Kommissionsminderheit zuzustimmen.

**M. Vincent:** Ah, quel beau spectacle que celui auquel nous avons assisté jusqu'à présent! Spectacle d'autant plus beau qu'il était inutile, que c'était un peu un spectacle pour l'amour de l'art. Cela prouve une fois de plus à quel point les proverbes ont tort. Un proverbe dit en effet qu'abondance ne nuit pas. Dans le cas particulier, elle a nuï à notre discussion. D'ailleurs, tous les proverbes sont faux et surtout, ils ont chacun leur antonyme.

Tout à l'heure, M. Aubert a dit qu'on ne saurait contester que le législateur suisse s'est préoccupé de prendre des précautions élémentaires afin de protéger la consommation, notamment en ce qui concerne la santé et la composition des denrées qui sont mises en vente et certains domaines spéciaux mais que, par contre, la législation comporte incontestablement une lacune sur le plan général.

L'abondance des solutions ou des prétendues solutions qu'on nous propose aujourd'hui est un témoignage justement d'un certain trouble et la décision qui va suivre le prouvera, je pense, encore.

Quand on entreprend une œuvre que tous les pays qui nous entourent ont entreprise depuis fort longtemps – il y a des années qu'ils ont légiféré sur la protection des consommateurs – il est fatal qu'on se heurte à quelques difficultés.

Le dernier exemple qu'on nous a donné dans la presse est celui de l'Autriche. Il est particulièrement compliqué, paraît-il. En Autriche, une loi très complète vient d'être votée qui fait d'ailleurs écho à certaines préoccupations exprimées par le Conseil de l'Europe le 16 novembre 1976. Elle comprend dix pages et 42 articles. Ces échos sont parvenus jusqu'à Vienne mais ils ne sont pas parvenus, semble-t-il, jusqu'à Berne.

La loi autrichienne est très complète, ai-je dit. Elle va du droit de retrait du contrat au respect rigoureux du devis en passant par la garantie, la durée de la garantie, l'interdiction des cessions de salaires, les prolongations tacites de contrats et autres clauses inadmissibles. Comme vous le voyez, il s'agit d'une loi infiniment complète, qui prévoit encore une procédure de conciliation et des tribunaux où les parties en cause sont largement représentées. On se rend ainsi compte de la différence qui existe entre l'Autriche et la Suisse. Simple détail en passant, mais qui explique bien des choses, l'Association autrichienne des consommateurs disposait pour cette année d'un budget de 34 millions de schillings, soit près de 3 millions de francs suisses – comme quoi, l'union fait la force – somme considérable comparée aux 135 000 francs de subventions accordés en Suisse aux défenseurs des consommateurs.

Nous savons qu'il y a encore beaucoup à faire chez nous. Nous connaissons bien les adversaires de la protection des consommateurs: le puissant Vorort de l'industrie et du

commerce en premier lieu, l'USAM, les associations de production et de répartition, qui «avouent» en 1978 s'être donné pour but de protéger les consommateurs tout en sauvegardant les intérêts généraux de l'économie suisse et en respectant le principe de la liberté du commerce et de l'industrie! C'était sauf erreur l'expression dont usait le Vorort lui-même.

On parle de prendre des mesures, ce qui est une expression très prudente. On parle de «tenir compte des intérêts». Quels intérêts? Tous les intérêts, quelques-uns, lesquels?

Qu'on nous entende bien. Ce n'est pas une satire des expressions qui sont employées, mais c'est une énumération fidèle de quelques-unes de celles entre lesquelles, hélas, il nous faudra choisir, car nous ne pouvons pas dissimuler nos hésitations et nos déceptions.

A vrai dire, la proposition Waldner du 4 mai 1977 nous paraît être celle qui est préférable pour cette raison essentielle d'abord qu'elle existe, qu'elle est un premier pas, surtout si on lui ajoute, comme nous le pensons et l'espérons, le projet B qui donne à la Confédération le droit d'ordonner une surveillance des prix et l'abaissement des prix injustifiés.

Qu'il y ait eu une lutte de vitesse ou de concurrence politique ou non, il nous paraît préférable de nous déterminer maintenant au moins sur le projet qui a le mérite d'exister et d'être, nous paraît-il, le seul en cause, comme vient d'en témoigner le vote que vous avez émis tout à l'heure. Car discuter présentement de l'initiative populaire et lui voir opposer un contre-projet, qui est du reste déjà prêt, serait risquer presque à coup sûr, tout le monde l'a répété et tout le monde en a convenu, le double refus de l'initiative et du contre-projet, double refus dont nous avons vu tant d'exemples en si peu d'années avec l'assurance-maladie, la participation, la protection des locataires, tous votes où des voix positives ont été annulées grâce à la manière astucieuse de présenter les textes officiels.

Nous allons donc entendre les uns et les autres, les uns avec confiance, car leurs intentions nous paraissent pures, les autres avec méfiance, parce que nous sommes beaucoup moins sûrs de la pureté de leurs intentions, malgré quelques précautions de forme, de vocabulaire ou de langage qu'ils ont prises. Et puis, tout de même, il y a quelques minorités que nous connaissons trop bien et dont les intentions ne font aucun doute qui jamais, au grand jamais n'ont mis au premier plan de leurs préoccupations la protection des consommateurs, ni la lutte contre l'inflation, ni la surveillance des prix. Ils l'ont d'ailleurs prouvé encore récemment avec éclat en repoussant une initiative que nous avons lancée ou plus exactement, ce qui est pire, en annulant 90 000 signatures de citoyens portées sur ladite initiative, qui aurait très certainement permis, si elle avait été soumise au peuple et si elle avait été acceptée, de prendre quelques mesures dans les cas et la situation auxquels on pense aujourd'hui.

Tout cela nous semble assez clair et même sous réserve de ce que nous entendrons encore, pour marquer nettement quel sera notre comportement, permettre d'instituer le plus tôt possible et sans le faux-fuyant de doubles votations, une protection des consommateurs aussi efficace que possible comportant aussi, s'il le faut, et le moment viendra de les instituer, une procédure de consultation, voire des procédures judiciaires simples dont on a parlé.

On en est venu là d'abord parce qu'on a trop tardé, parce qu'on a trop longtemps «finassé», pour employer une expression qui a cours dans les deux langues, parce qu'il n'y a vraiment pas d'autres solutions. Telle est la position que nous défendrons et elle s'imposera à tous les esprits, pensons-nous, plus rapidement qu'on ne le croit.

**Neukomm:** Der Bürger ist heute nicht nur Nachfrager von Nahrungsmitteln, Bekleidung, Möbeln, Haushaltgeräten und weiteren Produkten, sondern immer mehr auch von Dienstleistungen. Ich denke an Reisen, Kurse, kulturelle



Veranstaltungen, Versicherungen, um nur wenige Beispiele aus der bunten Angebotspalette zu nennen. Der private Konsum, nach Biga-Zahlen, und die stimmen in der Regel, belief sich 1978 immerhin auf 94,605 Milliarden Franken. Dieser Posten macht rund 60 Prozent des gesamten Bruttosozialproduktes aus. Lehrbuchmässig – da gebe ich Herrn Etter recht – bestimmt letztlich der Verbraucher mit seiner Nachfrage, was und wieviel produziert wird. Die Praxis zeigt aber, dass diese Theorie brüchig ist. Die schwache Stellung des Konsumenten hat mehrere Ursachen. Ich denke vor allem an die einseitigen und unvollständigen Werbebotschaften. In unserem Land werden pro Jahr immerhin rund 3 Milliarden Franken in die Werbung aller Sparten investiert. Das macht rund 500 Franken pro Kopf der Bevölkerung, und damit stehen wir an der Spitze aller europäischen Staaten. – Ich denke aber auch an die Marktmacht der Anbieter, die durch die zunehmende Unternehmenskonzentration und durch wettbewerbsbeschränkende Vereinbarungen und Verhaltensweisen wächst. Die Orientierung der Konsumenten ist auch durch das zunehmende internationale Angebot an Waren und Dienstleistungen immer schwieriger geworden. So produziert zum Beispiel ein italienischer Fabrikant von Haushaltsgeräten unter acht verschiedenen Marken seine Geräte für den europäischen Verkauf. Täglich kommen neue Produkte auf den Markt; man kann die Produktion eines Gutes nicht einfach damit rechtfertigen, dass sie ein vorhandenes Bedürfnis befriedige, wenn dieselbe Produktion diese Bedürfnisse erst weckt.

Unser Ziel als Gesetzgeber sollte also nicht nur darin bestehen, den Konsumenten von einer Gefährdung seiner Sicherheit und Gesundheit zu bewahren, sondern auch den Konsumenten vor Täuschung und Uebervorteilung zu schützen. Darüber hinaus ist das Ziel zu setzen, dem Konsumenten optimale Entscheidungen zu ermöglichen. Eine aktive Konsumentenpolitik hat also gleiche Möglichkeiten bei der Wahrnehmung seiner Interessen zu ermöglichen durch Schulung, Information, Beratung; er sollte qualifizierte Entscheide am Markt treffen, seine Kritik und Reklamationen artikulieren und durchsetzen und seine Rechte auch erkennen und vertreten können. Wenn der Bund den Auftrag erhält, etwas für die Konsumentenbelange zu tun, geht es meiner Meinung nach in erster Linie darum, die objektive Markttransparenz anzustreben, die auch dem Wettbewerb und dem seriösen und leistungsfähigen Anbieter dient. Die Ermittlung der Qualität wird zum Beispiel bei der heutigen rasanten technischen Entwicklung ohne objektive Aufklärung verunmöglicht. Nur ein informierter Konsument kann in unserer Marktwirtschaft frei entscheiden, und dazu bedarf es auch Massnahmen des Staates, wie wir sie in allen modernen Industriestaaten kennen. Der Konsument will keine Bevormundung durch den Staat, auch keine Fürsorge. Aber er möchte auch nicht durch einseitige suggestive Werbung, durch Kontingentierung usw. bevormundet werden. Wenn dem Konsumenten die Rolle zugestanden werden soll, die ihm in der Marktwirtschaft tatsächlich gebührt, so ist es in unserem Land nur über einen Verfassungsartikel möglich.

Herr Etter zitierte eine Meinung des Justiz- und Polizeidepartementes vom Jahre 1972. Wir wissen, dass das Bundesgericht auch schon anderer Ansicht war; aber ich möchte jetzt vor allem auf die Pressepublikation der eidgenössischen Kommission für Konsumentenfragen vom 18. Juli 1974 hinweisen. Damals war klar zu lesen: Die Abklärungen, zu denen auch Rechtsgutachten eingeholt worden waren, hätten ergeben, dass für eine systematische Konsumentenpolitik die Rechtsbasis – die Verfassung – nicht ausreicht. Schon die von Hans Schaffner eingesetzte Studienkommission im Jahre 1963 hat in ihrem Schlussbericht vom Dezember 1964 festgehalten, dass die heute geltende Gesetzgebung dem Staat nicht jene Handhabe biete, über die er verfügen sollte, um ein Funktionieren der Marktwirtschaft, unter Wahrung des Konsumentenwohls, durchsetzen zu können. – Sie sehen also, dass ein Konsu-

mentenartikel in unserer Bundesverfassung überfällig ist. Wir bedauern, dass das Volkswirtschaftsdepartement in den Jahren 1974–1977 der Frage nicht die Bedeutung zugemessen hat, die sie verdient hätte. So wurden auch die Initiativen im Laufe des Jahres 1977 eingereicht, die uns die ganze Angelegenheit – ich gebe es zu – etwas kompliziert machen, uns aber auch geholfen haben, einen Schritt weiterzukommen.

Ich war dabei, als 1972 bis 1974 in der eidgenössischen Kommission für Konsumentenfragen der Text formuliert wurde, der im Juli 1974 dem EVD abgeliefert wurde. Der Entwurf darf durchaus als ausgewogen betrachtet werden, denn von Konsumentenseite hätten wir damals sehr gerne noch viel mehr eingepackt.

Mit dem Einschleichen des Wortes «Gesamtwohl» wurde auch eine gewisse Einengung vorgenommen. Auch massgebende Personen des EVD haben uns bestätigt, dass eine Generalklausel zweifellos von Vorteil sein kann, damit wir nicht schon in wenigen Jahren bei der Entwicklung, die wir im wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Bereich haben, feststellen müssen, dass die Verfassungsbestimmungen zu eng gefasst worden sind.

Wenn Herr Bundesrat Honegger in der Botschaft schreibt, dass eine Generalklausel, wie sie sowohl die Volksinitiative als auch der Vorschlag der nationalrätlichen Kommission vorsieht, zu weit gehe, so ist das in erster Linie natürlich die Meinung des Handels- und Industrievereins, des Gewerbeverbandes, des Arbeitgeberverbandes und weiterer, ihnen nahestehenden Organisationen. Die Botschaft wirft auf Seite 14 ein etwas schiefes Licht auf die Generalklausel, wenn lediglich festgestellt wird, von den 62 Stellungnahmen hätten 23 zugunsten der Initiative gelaute und 9 absolut dagegen. 13 hätten die Resultate der Expertenkommission NeF abwarten wollen und 17 hätten eine Verfassungsartikel befürwortet, nicht aber im Sinne der Initiative. Diese Zahlenreihe sagt nicht sehr viel aus. Wenn man sich die Mühe nimmt, die verschiedenen Vernehmlassungen sorgfältig zu studieren, stellt man fest: In Tat und Wahrheit gab es bei diesen 17 Stellungnahmen mehrere, die grundsätzlich äusserst positiv zur Idee einer Generalklausel ausfielen, aber irgendeine Detailänderung am gesamten Text zur Diskussion stellten. Ich denke vor allem an eine Reihe von Kantonen, die sich mehrheitlich für eine Generalklausel aussprachen. So hat der Regierungsrat des Kantons Bern – in dem die SVP- und FDP-Mitglieder, Herr Etter, die Mehrheit bilden – ausdrücklich festgehalten, die Generalklausel in Absatz 1 lasse sich vertreten, sie sei offen für einen allfälligen Wandel der Bedürfnisse und vermöge daher langfristig zu genügen. In Verbindung mit Absatz 3 seien zudem die nötigen Sicherungen eingebaut: Vernehmlassung und fakultatives Referendum für die zu erlassenden gesetzlichen Bestimmungen. Der Zürcher Regierungsrat ist der Ansicht, dass die Generalklausel, wenn die Bundesverfassung schon mit einem Artikel ergänzt werden müsse, vollauf genüge, weitere Absätze seien also nicht erforderlich. Aargau und Genf zum Beispiel möchten weniger imperative Generalklauselformulierungen. Der Kommissionsmehrheitsvorschlag dürfte gerade diesen beiden Ständen entgegenkommen. Die sozialdemokratische Fraktion unterstützt heute im Interesse der Sache den Mehrheitsvorschlag der Kommission, obwohl ihr der ursprüngliche Text der parlamentarischen Einzelinitiative nach wie vor am sympathischsten ist. Unsere Fraktion will damit den Willen zum Ausdruck bringen, für eine Parlamentsvariante einzustehen, die über die Parteien hinweg sich möglichst breit abstützen lassen könnte und für uns auch noch annehmbar ist, weil sie eine Generalklausel für eine zukunftsgerichtete und doch möglichst umfassende Konsumentenpolitik enthält. Wesentlich scheint mir in der ganzen Sache vor allem, dass es jetzt endlich nach fünfzehnjährigem Diskutieren vorwärtsgeht! Sollte der Mehrheitsantrag der Kommission abgelehnt werden, beantragt Herr Nationalrat Waldner Annahme der Einzelinitiative im ursprünglichen Wortlaut. Für die sozialde-



mokratische Fraktion ist es dann selbstverständlich, mit voller Ueberzeugung den Text zu unterstützen, dem die SPS, die Konsumentenorganisationen und alle wichtigen Arbeitnehmerorganisationen wie der Schweizerische Gewerkschaftsbund, die Vereinigung Schweizerischer Angestelltenverbände, der Christlich-nationale Gewerkschaftsbund, der Föderativverband usw., vorbehaltlos zugestimmt haben. Eine Generalklausel ist für die sozialdemokratische Fraktion unerlässlich. Nur eine solche Kompetenz bietet auch in Zukunft die Grundlage für Massnahmen zugunsten des Konsumenten, die heute noch nicht abzusehen sind. Ich werde mir erlauben, bei der Detailberatung noch einen kleinen Ergänzungsantrag zum Mehrheitsvorschlag der Kommission anzubringen, der die konkrete Förderung der Konsumenteninformation zu verdeutlichen sucht. Die SP-Fraktion unterstützt auch mit Ueberzeugung und geschlossen die Preisüberwachung. Wir haben uns immer vehement gegen missbräuchliche Preiserhöhungen gewehrt und uns für die Preisüberwachung eingesetzt, so auch im vergangenen Jahr bei der Abstimmung über die Weiterführung der Preisüberwachungsbeschlüsse.

**Frau Ribl:** Die freisinnig-demokratische Fraktion spricht sich für Eintreten und damit für einen Verfassungsartikel zum Schutze der Konsumenten aus. Die Gestaltung des Verfassungsartikels wird Sache der Detailberatung sein. Grundsätzliche Ueberlegungen zu Art und Ausmass des Konsumentenschutzes sind jedoch jetzt beim Eintreten darzulegen. Wir unterstützen dabei die folgenden Postulate:

1. Wir treten ein für eine bessere objektive Information der Konsumenten. Der Konsument braucht in unserer technisch so kompliziert gewordenen Welt diese Information. Sie soll auch in Zukunft von den bereits bisher tätig gewesenen Konsumentenorganisationen erbracht werden, wobei der Bund diese jetzt schon unterstützt. Neben den Subventionen scheint uns aber auch der Rückhalt, der durch eine künftige Konsumentenschutzgesetzgebung diesen Organisationen geboten wird, von nicht zu unterschätzender Bedeutung.
2. Im Zusammenhang mit einer besseren Information steht der Ausbau der Warentests und im weiteren die Warendecklarationen. Auch diese zwei Bereiche befürworten wir.
3. Moderne Vertriebs- und Angebotsmethoden grenzen nicht selten an Irreführung des Konsumenten, absichtlich oder unabsichtlich. Diesen Irreführungen ist ein Riegel zu stossen durch eine Gesetzgebung, die den Konsumenten diesbezüglich schützt. Diese Hauptanliegen für einen Konsumentenschutz sind grossmehrheitlich in der Vernehmlassung zur Initiative unbestritten geblieben. Die Differenzen jedoch zeigen sich bei der Ausgestaltung des Artikels. Eine Formulierung, die dem Bund eine generelle Befugnis gäbe, wurde von zwei Dritteln der Befragten abgelehnt. Diese Meinung vertritt auch die freisinnig-demokratische Fraktion. Sie lehnt die Initiative einstimmig ab.

Zur Frage des Minderheitsantrages werden wir uns in der Detailberatung äussern.

Zusammenfassend ist zum Eintreten festzuhalten, dass wir den besseren Schutz der Konsumenten bejahen und deshalb einen Verfassungsartikel unterstützen werden, der die Rechte der Konsumenten sichert, der aber dem Bund keine neuen Generalvollmachten überträgt. Ein richtig verstandener Konsumentenschutz muss auch von den Anbietern bejaht werden können. Die bisherigen Erfahrungen zeigen aber, dass ein tragfähiger Konsens zwischen den Wirtschaftspartnern mit einer Generalklausel nicht erreicht werden kann und somit dem Anliegen des Konsumentenschutzes ein Bärendienst geleistet würde.

Wir beantragen Ihnen deshalb wohl Eintreten auf Beschluss A, jedoch weder den Subsidiärantrag Waldner noch den Mehrheitsantrag zu unterstützen. Zur Vorlage B (Preisüberwachung): Die Preisüberwachung ist unter dem Eindruck steigender Preise in den Hochkonjunkturjahren eine äusserst populäre Angelegenheit geworden. Ihre in

erster Linie psychologische Wirkung ist wohl nicht wegzudiskutieren. Dies lässt sich mit aller Deutlichkeit mit der Tatsache belegen, dass diverse Vorstösse zu ihrer Wiedereinführung, unter anderem auch eine Volksinitiative mit 130 000 Unterschriften, vorliegen. Auf Ihrer Fahne finden Sie zudem einen Minderheitsantrag und einen Mehrheitsantrag zur Einführung der Preisüberwachung. Bundesrat und Parlament haben sich also erneut mit der Frage einer gesetzlichen Verankerung der Preisüberwachung zu befassen. Art und Weise sowie das Ausmass werden sehr sorgfältig abzuwägen sein. Dies ist nur möglich, wenn alle Vorschläge gemeinsam behandelt werden können. Herr Bundesrat Honegger hat deshalb mit Recht in unserer Kommission vorgeschlagen, den Beschluss B zurückzustellen. Dabei hat er betont, dass er damit keineswegs beabsichtige, die Sache einfach hinauszuschieben. Die Mehrheit der Kommission pflichtete diesen Ueberlegungen bei.

Ich ersuche Sie im Namen der freisinnig-demokratischen Fraktion, dem Mehrheitsbeschluss zuzustimmen und der Aussetzung der Behandlung der Vorlage B zuzustimmen.

**Jaeger:** Man könnte ja eigentlich auch einmal die Frage stellen, warum man überhaupt den Konsumenten schützen müsse. Es wurde einmal von prominenter Seite – wenn ich mich richtig erinnere, sogar von alt Bundesratsseite – behauptet, das, was dem Konsumenten am meisten Nachteile bringe, sei oft seine eigene Dummheit. Dieser Satz tönt vielleicht zynisch, aber etwas, ein Kern Wahrheit, ist vielleicht drin, wenn man Dummheit nicht als selbstverschuldete Qualifikation betrachtet, sondern als eine Frage des Informiertseins. Tatsächlich ist diese mangelnde Informiertheit des Konsumenten einer der Hauptgründe dafür, dass man seine Rechte und seine Stellung schützen sollte, was nicht dagegen spricht, dass auch der Konsument selber ein Stück Verantwortung zu tragen hat und durch eigenes kritisches Verhalten seine Stellung als Marktpartner stärken kann. Man könnte nun gegen die verfassungsrechtliche Verankerung des Konsumentenschutzes auch das Argument in die Waagschale werfen, dass die Stellung des Konsumenten überdies abhängig sei von der konjunkturellen Situation. Beispielsweise in einer Situation, wie wir sie in den letzten zwei, drei Jahren hatten, in der der Käufer wieder eine etwas stärkere Stellung hatte – wir hatten ja, zum Teil wenigstens, typische Käufermärkte –, scheint Konsumentenschutz weniger wichtig zu sein. Nun fassen wir aber hier einen Beschluss über eine Verfassungsregelung. Und eine Verfassungsregelung muss natürlich für jede konjunkturelle Wetterlage dem Konsumenten eine gewisse Sicherheit geben.

Ich möchte noch auf ein Argument eingehen, das heute morgen ganz kurz von Herrn Kollega Fischer vorgebracht worden ist, denn er wird wahrscheinlich nochmals darauf zurückkommen. Er hat u. a. gesagt – ich muss auch ihm seine Ehrlichkeit attestieren –, er sei eher gegen einen Konsumentenschutzartikel, weil er findet, das sei ein Eingriff in unsere Marktwirtschaft, der doch gewisse Folgen haben könnte. Aber ich möchte dem Marktwirtschaftler Otto Fischer sagen, dass zur Marktwirtschaft – wir definieren ja unsere Marktwirtschaft als eine soziale Marktwirtschaft, und ich glaube, auch Otto Fischer ist mit dieser Definition unserer Marktwirtschaft wenigstens weitgehend einverstanden – natürlich auch gewisse Prinzipien gehören, die heute nicht mehr gegeben sind. Beispielsweise sind gleiche Spiesse für die Anbieter und die Nachfrager nicht mehr immer gegeben. Ich meine, die Kreise, die Sie vertreten, treten zum Teil auch als Nachfrager auf, und dort haben Sie die gleichen Probleme. Die Nachfrager haben allein schon deshalb nicht die gleichen Spiesse, weil sie es, wie ich bereits angetönt habe, viel schwieriger haben, sich zu informieren. Die Markttransparenz ist für die Nachfrager immer weit weniger gegeben als für die Anbieter. Es kommt hinzu, dass die Anbieter auch in der Lage sind, sich zu organisieren, sich zusammenzutun, Preise abzusprechen. Ferner sind die Konzentrationsbewe-



gungen in unserer Wirtschaft, die Fragen der Kartellisierung, der kartellistisch administrierten Preise, in Betracht zu ziehen. All das sind doch Fakten, die ganz einfach dafür sprechen, dass die Stellung des Konsumenten eindeutig die schwächere Stellung ist als die des Anbieters. Um dieses Marktungleichgewicht zu beheben, müssten eben verschiedene Massnahmen getroffen werden, wobei – ich gebe das zu – damit auch Massnahmen verbunden sind, die ausserhalb der gesetzlichen Regelungen zu treffen wären. Also beispielsweise eine bessere Organisationsstruktur der Konsumentenorganisationen, mehr Selbstbewusstsein dieser Organisationen. Die Stellung dieser Organisationen – das ist dann unsere Angelegenheit – muss rechtlich besser fundiert sein, damit sie ihre Interessen besser vertreten können. Man kann ihnen nicht nur den Vorwurf machen, sie würden die Interessen des Konsumenten zu wenig vertreten. Es sind eben auch die rechtlichen Grundlagen für ihre Stellung mangelhaft. Hier wäre meines Erachtens einiges zu tun. Wir müssen uns bewusst sein, dass, wenn wir uns für eine soziale Marktwirtschaft einsetzen wollen, wir für Markttransparenz und für gleichlange Spiesse von Anbietern und Nachfragern einstehen müssen, was heute ganz einfach nicht mehr möglich ist ohne eine verfassungsmässige Grundlage.

Nun wurde und wird auch weiterhin wahrscheinlich noch sehr viel über die Frage: Generalklausel, ja oder nein? gesprochen. Nach der Auffassung unserer Fraktion ist eine solche Generalklausel ganz einfach unabdingbar, um die Probleme wirksam und ehrlich zu lösen. Wir sind gegen den Minderheitsantrag. Ich muss das auch Frau Ribl sagen, weil sie für den Minderheitsantrag plädiert und gesagt hat, es würden hier wirksame Vorkehren getroffen, um die Stellung des Konsumenten zu verstärken. Mit diesem Minderheitsantrag wird aber die Konsumentenstellung nicht gestärkt; im Gegenteil, diesen Minderheitsantrag würde ich als Vertreter der Konsumenten bekämpfen, weil er nichts bringt, ausser dass er vielleicht eine klare Alternative ist zur Initiative Waldner beziehungsweise zur «Tat»-Initiative.

Ich möchte Ihnen auch ganz kurz sagen, warum ich diese Auffassung vertrete. Wenn es im Minderheitsantrag heisst: «Der Bund berücksichtigt in Ausübung seiner Befugnisse und im Rahmen der Verfassung die Anliegen der Konsumenten», so ist das doch eine reine Platitude; das sollte heute schon und wird auch schon, ich hoffe es wenigstens, getan. Sodann steht im Minderheitsantrag: «Durch die Bundesgesetzgebung sind die Konsumenten vor Irreführungen und sie benachteiligende Angebotsmethoden zu schützen.» Auch das, hoffe ich, hat man bisher schon getan und wird man auch weiterhin tun. Aber auch unter der Bestimmung «Der Bund fördert die objektive Information der Konsumenten» können Sie wiederum alles oder nichts verstehen. Ich bitte Sie also, auch hier Flagge zu zeigen, ehrlich zu sagen, ob man für eine Verbesserung des Konsumentenschutzes ist oder ob man diese Verbesserung nicht will. Man kann dagegen sein, ich habe das schon einmal gesagt, wie Herr Etter, und dann, glaube ich, sind auch die Positionen klar abgesteckt.

Unsere Fraktion ist der Auffassung, dass nach wie vor die Formulierung, wie sie in der Volksinitiative enthalten ist und wie sie von Herrn Kollega Waldner übernommen worden ist, die beste, die klarste Formulierung sei. Man hat auch die Auffassung vertreten, dass in den Mehrheitsantrag gewisse Vorschläge hineingekommen sind, die an sich auch in der Gesetzgebung geregelt werden könnten. Aber dennoch wird unsere Fraktion, sofern die Initiative Waldner abgelehnt wird, dem Mehrheitsantrag zustimmen, weil er die Generalklausel enthält, und weil er in der Lage ist, eine ganz klare Verbesserung der Stellung der Konsumenten herbeizuführen.

Ich habe bereits gesagt, dass wichtige Konsumentenorganisationen bereit wären, einem Vorschlag, wie er von der Mehrheit der Kommission erarbeitet worden ist, zuzustimmen. Im übrigen hat diese Kommission eine beispielhafte rechtsetzende Arbeit geleistet. Es lohnte sich auch, mit

den Initianten zu sprechen. Eine wichtige Frage ist natürlich: Was passiert nachher, was passiert beispielsweise, wenn unser Rat beziehungsweise der Ständerat auf den Mehrheitsbeschluss des Nationalrates eintritt? Diese Frage müssen wir beantwortet haben. Herr Chopard war so freundlich und hat mich heute morgen zitiert, bevor ich überhaupt etwas zu dieser Frage gesagt habe. Ich kann ihm jetzt, nachträglich, doch noch zu einer Verifizierung seines Zitates verhelfen, indem ich Ihnen sagen kann, dass ich versucht habe, mit den Initianten Kontakt aufzunehmen. Das war übrigens nicht sehr einfach. Immerhin ist die Situation so, dass nach Abklärungen, die ich getroffen habe, die Initianten auf jeden Fall postulieren, dass in einer allfälligen Verfassungsgrundlage die Generalklausel enthalten sein müsse, und sie wären bereit, wenn der Mehrheitsvorschlag der Kommission eine Mehrheit in den Räten und dann auch vor dem Volk finden würde, ihre Initiative zurückzuziehen. Formelle Beschlüsse haben sie nicht gefasst und werden sie auch nicht fassen; dazu müssen sie zuerst die Resultate in den Räten bzw. in der Volksabstimmung abwarten. Ich glaube, dieses Einschwenken auch von seiten der Initianten sollte es uns erleichtern, hier – und dann im Ständerat – auf eine Lösung einzuschwenken, wie sie vorgeschlagen wird von Herrn Kollega Waldner bzw. von der Mehrheit der Kommission. Ich bitte Sie daher um Eintreten: in der ersten Abstimmung auf die Initiative Waldner, und dann eventuell auf den Vorschlag der Mehrheit der Kommission.

Koller Arnold: Wir Parlamentarier befinden uns in bezug auf den Konsumentenschutzartikel der Bundesverfassung in einer ähnlichen Situation, wie dies gelegentlich für die Konsumenten zutrifft: Das Angebot ist überreich, unübersichtlich, ja verwirrend. Orientierungshilfen tun not. Die CVP-Fraktion empfiehlt Ihnen Ablehnung sowohl des ursprünglichen Antrages Waldner als auch des Minderheitsantrages Ribl und Zustimmung zum Vorschlag der Mehrheit der nationalrätlichen Kommission.

Die Forderung nach einem Ausbau des Konsumentenschutzes ist keine Eigenheit schweizerischer Politik, sondern ein allen marktwirtschaftlich orientierten Staaten gemeinsames Postulat. Viele Forderungen, wie eine bessere Konsumentinformation, die finanzielle Unterstützung der Konsumentenorganisationen durch den Bund, Waren- und Dienstleistungstests, Schutz vor Uebervorteilung und Irreführung durch die Werbung, Warendeckelungen usw., sind denn auch im Grundsatz kaum mehr umstritten.

Anlass zu heftigen Diskussionen gibt jedoch immer wieder das Ausmass staatlichen Konsumentenschutzes. Da es sich hierbei um die stets delikate Grenzziehung zwischen Staat und Gesellschaft handelt, ist es verständlich, dass man diesbezüglich gewisse Leitplanken schon in der Verfassung verlangt. Nach unserer Auffassung handelt es sich beim neuen Konsumentenschutzartikel der Bundesverfassung denn auch um einen Musterfall richtiger Verfassungsgesetzgebung auf dem Gebiete der Wirtschaft.

Wir lehnen eine Generalklausel, die dem einfachen Bundesgesetzgeber *plein pouvoir* einräumt, ebenso ab wie eine ängstliche Enumeration der Gesetzgebungskompetenzen, welche den Konsumentenschutz schon bald an der Verfassungsfrage scheitern lassen wird. Was wir brauchen, ist eine für künftige Entwicklungen offene Bundeskompetenz, die aber ordnungspolitisch in unser marktwirtschaftliches System eingebunden ist. Würde die sogenannte «Tat»-Initiative oder der mit dieser übereinstimmende ursprüngliche Antrag Waldner geltendes Recht, dann wäre der Konsumentenpolitik von Verfassungen wegen überhaupt keine Richtung gewiesen. Unter dem Titel des Konsumentenschutzes könnte der Bundesgesetzgeber auch rein interventionistische Massnahmen treffen und so letztlich unser marktwirtschaftliches System aushöhlen. Das wollen wir nicht und sollten es daher auch in unserer Verfassung sagen.

Andererseits kann es sich aber auf Verfassungsstufe auch nicht darum handeln, lediglich die heute unbestrittenen



Konsumentenschutzpostulate enumerativ rechtlich abzudecken, wie das der Minderheitsantrag tut. Denn eine solche Verfassungsbestimmung läuft Gefahr, überholt zu sein, bevor sie in Kraft tritt; indem sie den Gesetzgeber überängstlich auf die heute bekannten und der Mehrheit genehmen Konsumentenschutzpostulate einschränkt, zementiert sie den Status quo und verbaut damit von Verfassungs wegen die Entwicklung auf diesem Gebiet. Ein derart kleinmütiger Konsumentenschutzartikel in unserer Bundesverfassung dürfte nur allzu rasch zu einem verfassungsrechtlichen Hindernis für künftige noch so legitime Postulate des Konsumentenschutzes werden. Ein solcher Verfassungsartikel, der Konsumentenschutz längerfristig gesehen eher verbaut als ermöglicht, scheint uns untragbar.

Der Vorschlag der Mehrheit der Kommission des Nationalrates vermeidet dagegen beide Extreme. Durch die Generalklausel schafft er eine Bundeskompetenz, die gegenüber künftigen Entwicklungen offen bleibt, wie sich das für ein Grundgesetz, das auf Dauer angelegt sein soll, geziemt. Durch die Bindung an die Handels- und Gewerbefreiheit wird dem Bundesgesetzgeber andererseits die marktwirtschaftliche Richtung gewiesen und jedem systemverändernden Konsumentenschutz eine klare Absage erteilt. – Warum die Handels- und Gewerbefreiheit im Bereich des Konsumentenschutzes keinen ausreichenden Abgrenzungswert haben sollte, wie der Bundesrat in seiner Botschaft meint, ist mir unerfindlich, nachdem sie diese Funktion im Bereich der Bundesgesetzgebung über Handel und Gewerbe seit über 100 Jahren in durchaus praktikabler Weise erfüllt. Auf jeden Fall steht weit und breit kein besseres Kriterium für eine ordnungspolitische Einbindung der Gesetzgebungskompetenz des Bundes zur Verfügung. Die Bindung an die allgemeinen Interessen der schweizerischen Gesamtwirtschaft verbietet sodann jede einseitige, durch das Gesamtinteresse nicht gebotene Konsumentenschutzpolitik, genau gleich, wie dies Artikel 31bis Absatz 2 der Bundesverfassung bezüglich der Wirtschaftsförderung tut. Was für Industrie und Handel seit Ende des Zweiten Weltkrieges recht ist, sollte künftig auch für die Konsumenten billig sein. Wer auf Verfassungsstufe noch mehr Kautelen verlangt, ist entweder überängstlich oder Konsumentenschutz ist ihm doch vor allem Lippenbekenntnis.

Falls wir heute nicht fähig sein sollten, uns auf einen Konsumentenschutzartikel zu einigen, der sich bei allen ordnungspolitischen Sicherheiten auch für künftige Entwicklungen offenhält, wäre es nicht nur ökonomischer und der Sache des Konsumentenschutzes dienlicher, sondern letztlich wohl auch ehrlicher, es bei der heutigen Verfassungslage zu belassen und den Konsumentenschutz in diesem Rahmen voranzutreiben, anstatt durch Schaffung eines neuen Verfassungsartikels Hoffnungen zu wecken, die in baren Enttäuschungen enden müssen und daher das anstehende politische Problem in keiner Weise lösen werden.

Ziel eines Konsumentenschutzartikels der Bundesverfassung muss letztlich sein, die gesetzgeberischen Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass der Konsument künftig die zentrale wirtschaftssteuernde Funktion wieder ausüben kann, die ihm in der Marktwirtschaft zukommt und die er heute wegen mannigfacher Wettbewerbsbeschränkungen und fehlender Markttransparenz nicht mehr richtig erfüllen kann. Beim Konsumentenschutzartikel der Bundesverfassung geht es somit letztlich um die liberal-demokratische Legitimation unserer Wirtschaftsordnung. Auf dem Spiel steht nicht mehr und nicht weniger als unsere ordnungspolitische Glaubwürdigkeit. Weil wir unsere Wirtschaftsordnung glaubwürdig erhalten möchten, empfiehlt Ihnen die CVP-Fraktion, dem Antrag der Mehrheit der nationalrätlichen Kommission zuzustimmen.

**M. Bonnard:** Le Conseil a décidé tout à l'heure de traiter l'initiative parlementaire Waldner et de repousser à plus

tard le traitement de l'initiative populaire. La proposition que je vous ai présentée de soumettre l'initiative populaire au peuple sans contre-projet devient ainsi caduque et je n'ai pas d'autre solution que de la retirer. En revanche, je maintiens ma proposition tendant au rejet, sur le fond, des différentes solutions qui vous sont proposées aujourd'hui, en particulier par la majorité et la minorité de la commission.

Sur le fond, ma position est assez simple, je ne veux pas d'article constitutionnel sur les consommateurs. Je tiens cependant à souligner d'entrée de cause que je ne suis opposé ni aux consommateurs ni à leurs organisations. J'admets que les consommateurs sont aujourd'hui confrontés à un certain nombre de difficultés, que le Conseil fédéral a parfaitement expliquées dans son message. Mais je dois constater aussi que, dans le régime que nous connaissons aujourd'hui, d'une part les pouvoirs publics peuvent déjà agir dans de multiples directions en faveur des consommateurs, d'autre part que ceux-ci – et ils ont eu raison de le faire – se sont organisés pour défendre leurs intérêts et que les actions qu'ils ont entreprises sont efficaces. A mon avis il n'est pas nécessaire d'aller plus loin.

La constitution, ai-je dit, donne déjà des pouvoirs à la Confédération. M. le professeur Aubert – j'ai eu l'impression tout à l'heure qu'il s'adressait à nous davantage comme professeur sur ce point que comme représentant d'un parti – a longuement expliqué toutes les possibilités dont dispose aujourd'hui la Confédération. Je les rappellerai donc très sommairement: l'article 31 bis de la constitution, qui permet à la Confédération d'édicter des prescriptions de police en faveur des consommateurs; l'article 64 qui permet à la Confédération de légiférer dans toutes les matières du droit du commerce et des transactions mobilières; les possibilités de la Confédération en matière de poids et mesures, de banque, de commerce des denrées alimentaires, d'assurances privées, bref M. Aubert a expliqué tout cela, je ne reviens pas. Ce qu'il n'a pas dit – et je pense qu'il ne me contredira pas sur ce point – c'est que les cantons ont, eux aussi, la possibilité d'agir dans l'intérêt des consommateurs; dans les limites de la liberté du commerce, ils peuvent eux aussi édicter des prescriptions de police en faveur des consommateurs et ils ont tous en fait une législation sur la police du commerce qui va dans le sens d'une protection des consommateurs contre les tromperies dont ils peuvent faire l'objet de la part notamment des commerçants. C'est pourquoi j'affirme aujourd'hui que les pouvoirs publics disposent déjà de pouvoirs très étendus.

J'ai dit ensuite que les consommateurs se sont organisés. C'est vrai, ils ont formé entre eux de nombreuses associations et ces organisations – c'est peut-être le point le plus important aujourd'hui – publient une presse qui renseigne objectivement les consommateurs et les guides dans les choix souvent difficiles qu'ils ont à opérer. Les associations sont d'ailleurs consultées par les cantons notamment, mais aussi par la Confédération, au même titre que des associations économiques ou professionnelles. Toutes ces actions des consommateurs ont déjà eu des effets utiles et elles continueront à en avoir.

En présence de cette situation, je considère qu'il n'est pas nécessaire d'introduire dans la constitution fédérale, comme le voudrait le Conseil fédéral, un article sur les consommateurs et qu'il n'est pas nécessaire non plus «d'établir» – je reprends les termes mêmes du message – «d'établir le principe selon lequel la Confédération peut désormais légiférer de manière plus large et plus systématique en faveur des consommateurs».

Je me méfie de la législation qui pourrait sortir de ces pouvoirs supplémentaires. J'en veux pour preuve le projet que vous aurez bientôt à discuter touchant la vente par acomptes et le petit crédit. Pour protéger ce consommateur qui achète par acomptes ou qui sollicite un petit



crédit, pour le protéger contre les conséquences de sa faiblesse vis-à-vis du vendeur ou du prêteur, cette future loi propose des solutions qui rendent la position de ce vendeur ou de ce prêteur inéquitable. Il y a dans cette salle des représentants de tous les groupes qui partagent dans une large mesure l'avis que j'exprime aujourd'hui et qui ont cherché tout au long des débats à adoucir le projet de loi qui nous était présenté. Ce projet dénature le droit civil en lui faisant jouer le rôle de droit pénal. Ce projet aggrave considérablement les sanctions ordinaires du droit civil pour leur conférer un effet préventif exactement comme la peine, en droit pénal, exerce un effet de prévention générale. Je ne veux pas d'une telle législation; je considère qu'elle va au-delà du but recherché. Or, cette loi repose sur une base constitutionnelle existante, l'article 64 de la constitution, et la question qu'il faut se poser est la suivante: jusqu'où irait le législateur fédéral le jour où il aurait en mains une disposition qui lui enjoindrait de légiférer pour la défense des droits des consommateurs?

Les intérêts des consommateurs ne sont finalement qu'une composante de l'intérêt général, à côté d'autres. A côté des intérêts des consommateurs, il y a ceux des commerçants, ceux des industriels, ceux des propriétaires, ceux des ouvriers, ceux des syndicats, des associations professionnelles ou économiques et j'en passe. Lorsque l'Etat prend une décision, il doit prendre en considération tous ces intérêts. Mentionner expressément dans la constitution les seuls intérêts des consommateurs, c'est privilégier ceux-ci d'une manière qui me paraît contraire au principe de l'égalité de traitement.

Non seulement je me méfie de la législation qui pourrait sortir de l'article constitutionnel sur les consommateurs, mais je constate que cette législation porterait atteinte aux pouvoirs que les cantons possèdent aujourd'hui et dont ils font usage. Cette extension des pouvoirs de la Confédération au détriment des pouvoirs des cantons ne reposerait pas sur une nécessité impérieuse. Elle serait d'autant plus inopportune aujourd'hui que la protection des consommateurs ne saurait être considérée comme une tâche prioritaire de la Confédération au même titre, par exemple, que les assurances sociales ou la défense nationale. J'ajoute que la redistribution des tâches entre Confédération et cantons est aujourd'hui à l'étude, en pleine étude. Or, tant que cette étude est en cours et qu'il ne s'agit pas de problèmes urgents et d'une importance prioritaire, il ne faut pas attribuer à la Confédération de nouvelles charges. Il le faut d'autant moins dans la période difficile que nous traversons sur le plan financier. Si nous donnons à la Confédération de nouvelles tâches pour protéger les consommateurs dans une plus large mesure, il en coûtera de l'argent. La législation fédérale et les bureaux chargés de l'appliquer se développeront; le message l'admet tout à fait clairement. Or, s'agissant d'une tâche qui, dans les circonstances actuelles, ne peut pas être considérée comme prioritaire, nous serons bien obligés finalement de faire le choix et de refuser l'argent. Alors, autant refuser clairement aujourd'hui la tâche.

Tous les arguments que je viens de développer se rapportent bien sûr avant tout à l'initiative Waldner et à la proposition de la majorité de la commission, qui veut introduire cette clause générale. La proposition de la minorité de la commission est beaucoup plus habile, elle va beaucoup moins loin - c'est d'ailleurs la même que celle du contre-projet du Conseil fédéral - mais je vous propose cependant de rejeter aussi la proposition de la minorité.

Le premier alinéa du texte de la proposition de la minorité ne dit rien qu'il n'existe déjà. Aujourd'hui déjà, la Confédération doit tenir compte des intérêts des consommateurs. C'est d'ailleurs aussi le devoir des cantons. Le second alinéa, à mon avis - et c'est d'ailleurs l'avis également du rapporteur de langue française, M. Aubert - est

entièrement compris dans l'article 31b/s, 2e alinéa, de la constitution; la législation contre les tromperies et les méthodes préjudiciables est une législation de police que la Confédération est aujourd'hui déjà en mesure d'édicter en vertu de l'article 31b/s.

Le troisième alinéa, comme l'a relevé le rapporteur de langue française est le seul qui indique quelque chose de nouveau: encouragement pour une information objective des consommateurs.

Le quatrième alinéa comporte deux parties: la première, qui concerne l'obligation de déclarer la composition et les caractéristiques des produits, est déjà pratiquement couverte par l'article 31b/s, M. Aubert l'admet aussi. C'est une règle de police du commerce. Quant à la deuxième partie, sur l'extension du champ d'application d'accords, elle est bien entendu nouvelle mais sans portée pratique puisque de tels accords n'existent pas encore et que l'on ne voit pas quand ils pourraient un jour prendre naissance. La proposition de la minorité de la commission et du Conseil fédéral contient donc une seule règle nouvelle, à savoir celle qui touche l'encouragement de mesures assurant une information objective des consommateurs. Il s'agit en fait aujourd'hui d'allouer des subventions nouvelles aux consommateurs, et je prétends - je crois que ce que j'ai dit suffit à le démontrer - que ce n'est pas nécessaire dans la situation actuelle. Je vous invite par conséquent à rejeter les diverses propositions qui nous sont soumises.

**Waldner:** Ich spreche hier als Initiant und als Präsident der parlamentarischen Gruppe für Genossenschafts- und Konsumentenfragen. Der Zweckartikel 2 der Bundesverfassung verpflichtet den Bund, die gemeinsame Wohlfahrt der Eidgenossen zu fördern. Ich stelle fest, dass die Gesetzgebung in dieser Beziehung noch einiges nachzuholen hat. Es fehlt aber nicht nur an einer ausgebauten Gesetzgebung. Der Zweckartikel 2 genügt zum Beispiel nicht zur Wahrung und Förderung der Interessen der Konsumenten. Für die Konsumenten bestehen im wesentlichen auf Gesetzgebungsebene nur Schutznormen mit polizeirechtlichem Charakter. Unsere Gesetzgebung ist primär produzenten- und wettbewerbsorientiert. Die Handels- und Gewerbefreiheit hat in unserer Marktwirtschaft das Primat. Der Konsument sitzt am kürzeren Hebelarm. Ich gebe zwar zu, dass der Markt und der Wettbewerb eine notwendige Voraussetzung für jede Verbraucherpolitik sind. Was aber fehlt, ist a) ein ausreichender Schutz der Verbraucher vor Gefährdung der Sicherheit und Gesundheit, b) der Schutz der Konsumenten vor Uebervorteilung und Täuschung, c) die Förderung der Information, Beratung und Konsumentenbildung, und schliesslich d) die institutionelle Stärkung der Verbraucherinteressen.

Wir stellen heute fest, dass viele Märkte nur unvollkommen funktionieren. Die schädlichen Auswirkungen von wirtschaftlichen Konzentrationen sind bekannt. Ich erinnere an die Erdölkrise, weitgehend eine schädliche Funktion der Oelmultis und weniger der Exportländer. Die bekannten Marketingmethoden können in den wenigsten Fällen als verbraucherfreundlich bezeichnet werden. Verstösse durch Uebervorteilung und Täuschung oder Gefährdung der Sicherheit und Gesundheit sind nur zum Teil durch Gesetze erfassbar. Zur Wahrung der Konsumfreiheit sind Institutionen notwendig, die vollständig unabhängige Informationen anbieten. Vergleichende Warentests über Produkte und Dienstleistungen sowie Rechtsberatungen durch Konsumentenorganisationen sind erwünscht. Dem einzelnen preisbewussten Verbraucher erschwert das unübersehbare Angebot an Waren und Dienstleistungen einlässliche Preis- und Qualitätsvergleiche.

Ich habe die Meinung, dass unsere vielgepriesene freie Marktwirtschaft ohne die Entwicklung der Konsumenteninteressen nicht oder nur mangelhaft funktionieren kann. An einem richtigen Markt- und Konsumverhalten ist unsere ganze Volkswirtschaft und Volksgemeinschaft in-



teressiert. Darum hat in dieser Gesellschaft ein sinn- und massvoller Konsumentenschutz einen beachtlichen Stellenwert.

Meine Initiative enthält bekanntlich eine Generalklausel, auf welche man jede zweckmässige sinn- und massvolle Massnahme zugunsten der Konsumenten der ganzen Volkswirtschaft abstützen könnte. Sie hat die Unterstützung weitester Kreise, unter anderem des Konsumentenforums der deutschen Schweiz und des Tessins gefunden. Generalklauseln in unserer Bundesverfassung sind nichts Neues. Erst kürzlich, am 22. Juni 1979, hat die Bundesversammlung einer Verfassungsänderung zugestimmt über Massnahmen zur Sicherstellung der Landesversorgung mit lebenswichtigen Gütern und Dienstleistungen bei schweren Mangellagen. Wir haben damit einer Generalklausel zugestimmt, mit der ausdrücklichen Befugnis des Bundes, nötigenfalls in Abweichung von der Handels- und Gewerbefreiheit Vorschriften zu erlassen. Das heisst im Klartext, dass zu einer solchen Massnahme auch die Preisüberwachung gehört. Nötig wird in einem solchen Moment wahrscheinlich sogar eine Preiskontrolle, damit jedem Bürger bei einer Mangellage der gerechte Anteil an den vorhandenen Gütern zukommt. Wie bereits gesagt, bringt die Generalklausel in meiner Initiative nichts Neues. Ich verlange ja auch nicht die sofortige Wiedereinführung der Preisüberwachung. Sie soll aber wieder eingeführt werden können, wenn es die Verhältnisse erfordern, und zwar ohne Notrecht.

Eine Zwischenbemerkung zu den Kollegen von der SVP-Fraktion: Sie haben am 14. Juni 1979 ein Postulat eingereicht, das unter anderem vom Bundesrat verlangt: a) Massnahmen gegen die Ausübung volkswirtschaftlich schädlicher Nachfragemacht im Bereich des Lebensmittel-detailhandels, und b) Vorgehen des Bundesrates gegen offensichtliche Lockvogelangebote und gegen Preisdiskriminierungen. Am 15. August 1979 hat sich der Bundesrat bereit erklärt, dieses Postulat entgegenzunehmen. Ich bin der Ueberzeugung, dass der Bundesrat die von der SVP-Fraktion geforderten Massnahmen nur verwirklichen kann, wenn die Verfassung mit einem generellen Konsumentenschutzartikel ergänzt wird. Um allen Begehren von rechts und von links, von Produzenten und Konsumenten entsprechen zu können, ist deshalb meines Erachtens eine Generalklausel unbedingt notwendig. Details sollen in den Gesetzen geregelt werden.

In seinem Schlussbericht stellt der Preisüberwacher fest, dass die in die Preisüberwachung von seiten der eidgenössischen Räte und des Bundesrates gesetzten Erwartungen erfüllt worden sind. Er schreibt wörtlich: «Die Preisüberwachung vermochte im Rahmen des rechtlich und wirtschaftlich Möglichen den ihr aufgetragenen Beitrag zur Teuerungsbekämpfung und zur Wiedererlangung der Stabilität zu erbringen.»

Ein neuer Teuerungsschub ist angelaufen. Es ist nicht nur die Ölkrise, die uns Sorgen macht. Im Teuerungssatz von gegen 4 1/2 Prozent steckt auch eine beachtliche sogenannte hausgemachte Teuerung. Die Preisspirale zieht sowohl bei Waren wie auch bei verschiedenen Dienstleistungen wieder an. Die Gelehrten vom St. Galler Rosenberg sagen für das nächste Jahr steigende Inflationsquoten voraus. Die Leidtragenden sind, wie immer, die Rentner und Invaliden. Die am 1. Januar 1980 fällige Anpassung der AHV- und IV-Renten ist heute bereits überholt. Mit der Ablehnung einer Generalklausel und dem Antrag, es sei der Kommissionsvorschlag zu einem Verfassungsartikel über befristete Massnahmen zur Preisüberwachung heute nicht zu behandeln, wird die Lösung des Problems auf die lange Bank geschoben. In seiner Stellungnahme lehnt der Bundesrat nicht nur die Volksinitiative der «TAT» ab, sondern auch den Mehrheitsantrag der Kommission. Ich frage: Liegt der Bundesrat mit seiner negativen Haltung gegenüber einem in der Verfassung verankerten Konsumentenschutz richtig? Die über 130 000 Schweizerinnen und Schweizer, die mit einer wel-

teren Volksinitiative wiederum die Einführung der Preisüberwachung verlangen, beweisen das Gegenteil. Was uns heute der Bundesrat und die Kommissionsminderheit vorschlagen, ist absolut ungenügend, ein Affront gegenüber allen Kolleginnen und Kollegen, die seit Jahren einen vermehrten Konsumentenschutz postuliert und motioniert haben; die Nichtbeachtung eines mit Initiativen bewiesenen Volkswillens.

Ich habe während meiner langjährigen Mitarbeit in diesem Rate vernünftigen Kompromissen immer zugestimmt. Die Kommissionsmehrheit schlägt Ihnen heute einen sinn- und massvollen Kompromiss vor. Ich bin bereit, auf den Wortlaut meiner Initiative zu verzichten, wenn Sie dem Mehrheitsantrag zustimmen. Ich hoffe zuversichtlich, dass in einer kommenden Session auch der Ständerat auf diese Lösung einschwenkt. Wie Sie gehört haben, besteht in diesem Falle die Möglichkeit, dass die Volksinitiative zurückgezogen wird. Um die berechtigten Anliegen der Konsumenten auf Gesetzesebene verwirklichen zu können, hätten wir schliesslich eine verfassungsrechtliche Grundlage, die auf einem vom Parlament ausgearbeiteten Entwurf basiert. Ich frage Sie zum Schluss: Müssen wir denn immer und immer wieder das Gesetz des Handelns interessierten Kreisen überlassen? Sind wir nicht mehr gewillt, drängende Probleme selbst zu lösen? Ich bitte Sie, der Mehrheit zuzustimmen und den Antrag der Minderheit abzulehnen.

**Zbinden:** Wir befinden uns wieder einmal in der glücklichen Lage, im Rahmen einer homerischen Auseinandersetzung aus einer schwer überblickbaren Anzahl von Anträgen zur Konsumentenpolitik die sogenannte einzig richtige Lösung zu wählen. Erlauben Sie mir vorab einige grundlegende Gedanken zur staatlichen Konsumentenpolitik.

Wir leben in einem Staat, der die freie Marktwirtschaft und die Handels- und Gewerbefreiheit zu einem seiner Grundpfeiler gemacht hat. Die freie Marktwirtschaft ist aber gleichzeitig auch eine sozial verpflichtete, also eine auf das Allgemeinwohl ausgerichtete Wirtschaft. Der Staat soll nur dort eingreifen, wo einzelne Wirtschaftskreise dieses freiheitliche Wirtschaftssystem missbrauchen. Das gilt auch für den Bereich der Konsumentenpolitik. Hier soll der Staat Missbräuche verhüten und bekämpfen. Das ist für mich die Ausgangslage, von der aus ich die Anliegen der Konsumenten berücksichtigen und die verschiedenen Vorschläge zu einem Konsumentenartikel in der Bundesverfassung zu werten versuche. Aus dieser Sicht ist der Wortlaut der Volksinitiative und der parlamentarischen Initiative mit ihrer uneingeschränkten Generalklausel zu weit gefasst. Ich werde beide ablehnen, weil sie den Glauben erwecken, als ob der Staat in diesem Bereich mit dirigistischen Eingriffen die anfallenden Probleme der Konsumenten lösen könnte. Demgegenüber erscheint mir der Vorschlag der Kommissionsminderheit und mithin des Bundesrates insofern als zu weich, als er die Anliegen der Konsumenten nur berücksichtigen will. Das ist für mich zu wenig; zu wenig, wenn man bedenkt, welche Mächte in unserer Konsumgesellschaft am Werke sind und auf welche Weise sie die ihnen gewährte Freiheit gelegentlich missbrauchen können und – auch das kommt vor – recht unverschämte missbrauchen. Unter diesen beiden Blickwinkeln betrachtet, stehe ich für die Version der Kommissionsmehrheit ein. Dieser Konsumentenschutzartikel erteilt dem Bund den ausdrücklichen Auftrag, konkrete Massnahmen zum Schutze der Konsumenten zu treffen. Es handelt sich hier um einen echten Konsumentenschutzartikel, der den ausdrücklichen Vorbehalt der Handels- und Gewerbefreiheit und – wie der Vorschlag sagt – der allgemeinen gesamtwirtschaftlichen Interessen macht. Es ist ein echter Missbrauchsartikel, der meinem Staatsverständnis entspricht.

Hingegen schiene es mir, dass Absatz 1 des vorgeschlagenen Artikels 31sexies im Wortlaut der Kommissionsmehr-



heit voll und ganz genügen würde. Er umschreibt den Grundsatz und den Rahmen, in welchem der Staat im Konsumentenschutz tätig sein soll. Das genügt grundsätzlich für einen Verfassungsartikel. Absatz 2 über die Konsumentenorganisationen und Absatz 3 über ein kantonales Schlichtungsverfahren in Konsumenten- und Anbieterstreitigkeiten gehören meines Erachtens nicht in die Verfassung, sondern in das Gesetz. Die beiden Bestimmungen sind nicht verfassungswürdig. Ich gebe mir jedoch Rechenschaft, dass hier zwei an sich unbestrittene Postulate wohl aus Abstimmungsgründen – ich meine als kleines Zückerchen – in den Verfassungsartikel aufgenommen wurden. Ich nehme das zwar ungern in Kauf, aber unsere immer wieder auf diese Art überschminkte Verfassungsfrage wird darob wohl nicht weiter erröten.

Lassen Sie mich noch ein weiteres Bedenken äussern: Es ist zu befürchten, dass wir wieder einmal zu viele auseinanderklaffende Vorschläge haben, dass die Verwirrung immer mehr einem Turmbau von Babel gleicht und dass die zentrifugalen Kräfte sich so auswirken, dass am Schluss nichts mehr übrig bleibt und der Konsumentenschutzartikel im Eimer liegt. Ich erinnere Sie nur an die Auseinandersetzungen über den Mieterschutz, den zivilen Ersatzdienst, die Mitbestimmung und anderes mehr. Es wäre bedauerlich, wenn in dieser wichtigen Frage des Konsumentenschutzes in unserem Rate kein Konsens gefunden werden könnte. Aus dieser Sorge heraus erweist sich eine breite Zustimmung zum Vorschlag der Kommissionsmehrheit als notwendig. Ich empfehle also den Antrag der Kommission; er ist, wenn nicht ein goldener, so doch ein silberner Mittelweg.

**Mme Christinat:** Le temps qui m'est imparti ne me permet pas de décrire toutes les péripéties qui ont précédé l'élaboration d'un article constitutionnel en faveur de la protection des consommateurs. Un incendie qui a eu lieu du reste en face de notre hôtel cette nuit ne m'a pas permis de travailler dans de bonnes conditions et mes propos seront peut-être quelque peu enfumés.

Je rappellerai donc rapidement que depuis 1964, cette question attend un heureux dénouement. A première vue, il ne semble pas que le résultat obtenu soit proportionnel à la longueur des discussions. Pourtant les promesses n'ont pas manqué, la protection des consommateurs ayant été de tous temps un excellent argument électoral.

Au sein du parti socialiste, nous avons constamment déclaré et soutenu qu'un article constitutionnel clair, muni d'une clause générale, était le seul moyen d'introduire dans la constitution une protection des consommateurs digne de ce nom. Déjà le premier projet, soit celui de la commission fédérale de la consommation, constituait une forme de compromis en deçà duquel il n'aurait pas fallu aller. Rappelons que ce projet a été le seul à avoir été discuté par une commission paritaire où les différents partenaires sociaux étaient représentés, mais il y a eu comme d'habitude la procédure de consultation. Les réponses reçues ont montré que même ce compromis n'avait pas de chance de passer le cap parlementaire. A ce propos, on peut se poser la question – que certains se posent depuis des années – de savoir qui détient le véritable pouvoir de décision dans notre pays: le politique ou l'économique? Je vous laisse le soin d'y répondre, mais en ce qui me concerne mon opinion est faite.

Après avoir attendu plus de dix ans, il a fallu tout recommencer. Toutefois, entretemps M. Waldner avait déposé son initiative parlementaire, suivie peu de temps après par l'initiative populaire de la défunte *Tat*. A peu de chose près, le texte de ces deux initiatives est le même et reprend celui proposé par la commission fédérale de la consommation. C'est ce texte que nous préférons et c'est l'initiative populaire qu'il faudrait défendre devant le peuple. Etant dans une impasse, le Conseil fédéral nomma une nouvelle commission d'experts dite commission Naef, du nom de son président. Elle avait pour mission de pré-

senter un nouvel article constitutionnel qui ne ferait de mal à personne et qui ne défendrait pas trop les consommateurs, tout en faisant semblant de les défendre.

La majorité de la commission parlementaire l'écarta, mais le projet Naef a été repris en un premier temps comme proposition de minorité. Depuis, il a été abandonné sous sa forme initiale mais on le retrouve éparpillé, soit dans le projet de la majorité de la commission, soit dans la proposition du Conseil fédéral. En effet, les quatre premiers alinéas du projet Naef sont devenus le contre-projet du Conseil fédéral, repris par la minorité de la commission. Les alinéas 5 et 6 de ce même projet Naef sont devenus les alinéas 2 et 3 du projet de la majorité. Une sorte d'épicerie en quelque sorte, qui cadre assez bien avec l'objet de nos débats.

Ainsi donc, après avoir remis plusieurs fois l'ouvrage sur le métier et longuement attendu, nous n'avons même pas réussi à nous mettre d'accord sur un texte unique. Si c'était pour en arriver là, on aurait au moins pu y arriver plus tôt! Mais si nous en sommes là, c'est parce que, à l'intérieur comme à l'extérieur de cette enceinte, certains n'ont aucune envie de légiférer en faveur des consommateurs car il est pour le moins désagréable de montrer son vrai visage. La manœuvre de tout à l'heure en a été une brillante démonstration, mais je tiens cependant à rendre hommage à M. Bonnard qui a clairement exprimé son opinion.

Parlons tout de même un peu de la proposition de la majorité de la commission. Je m'y suis ralliée sans conviction. Selon les dires des juristes expérimentés de la commission parlementaire, les alinéas 2 et 3 devraient plutôt faire partie d'une loi que d'un article constitutionnel. Reste l'alinéa premier, qui me donne satisfaction dans sa première partie, mais sa portée en est tempérée par la suite puisqu'on y introduit la notion de liberté du commerce et de l'industrie. Pourtant, cette sacrosainte liberté est déjà garantie par un autre article de la constitution. Il n'aurait donc pas été nécessaire de le répéter. Il aurait été sans doute plus simple de reprendre le texte proposé dans la nouvelle constitution fédérale, texte court, simple et clair. Cette proposition, que j'ai faite en séance de commission, n'a malheureusement pas été retenue, c'est dommage. Depuis que je siége dans ce Parlement j'ai constaté que les différents intérêts des groupes économiques de notre pays y sont bien représentés. Lorsqu'il s'agit de défendre les intérêts de la paysannerie, les orateurs sont nombreux à monter à la tribune. Les syndicats, de leur côté, ont heureusement des porte-parole qualifiés. Par la voix de notre fougueux collègue, M. Otto Fischer, les milieux du commerce et de l'industrie sont assurés d'être bien défendus. Je ne critique pas cet état de fait, je constate simplement que les consommateurs, contrairement aux apparences, n'ont, eux, jusqu'à présent que peu de vrais défenseurs et là, je suis en désaccord avec M. Bonnard.

Au cours des débats sur l'article constitutionnel, nous y verrons peut-être un peu plus clair car les masques risquent de tomber. Ma crainte, c'est qu'à force d'opposer une proposition à une autre, nous en arrivions à voter un article si inoffensif qu'il sera difficile de la défendre devant le peuple.

Reste fort heureusement l'initiative populaire. En ce qui me concerne, je verrai d'un assez bon œil qu'elle soit soumise en priorité au peuple, mais avec d'autres arguments que ceux de M. Weber et de M. Bonnard. Le rapporteur de langue française propose une autre voie, à savoir soumettre d'abord au peuple le texte qui sortira des débats de notre conseil. C'est aussi une possibilité, l'essentiel étant de ne pas soumettre ensemble au peuple, initiative et contre-projet.

N'étant enthousiasmée par aucun des projets qui nous sont soumis, je m'en tiens prudemment pour le moment uniquement à l'initiative Waldner et à l'initiative populaire. Toutefois, je me rallierai en désespoir de cause à la proposition de la majorité car depuis le temps que les con-



sommateurs attendent d'être mieux protégés, il serait malsain de ne rien leur proposer. Mais, de grâce, ne votons pas, chers collègues, la proposition de la minorité, qui n'est plus un compromis, mais un assemblage de mots qui ne serviraient à rien. Je cite de nouveau M. Bonnard. Il l'a clairement expliqué tout à l'heure.

Comme aujourd'hui, les mêmes milieux ont tout tenté au sein de la commission pour amoindrir la portée d'un article constitutionnel sur la protection des consommateurs. Ne les suivons pas sur ce chemin; les consommateurs n'en veulent pas. En ce qui me concerne, je ne le défendrai pas dans les milieux des consommateurs que je fréquente, car une telle proposition masque en réalité une opposition, même si elle est minime, à une protection des consommateurs. Je reviendrai par la suite sur l'arrêté B; je dirai simplement à ce sujet que je regrette que, dans une deuxième vote, la commission l'ait écarté du contexte de la première proposition de la majorité en en faisant un arrêté séparé.

**M. Mugny:** C'est en 1967, je crois, que notre ancien collègue Charles Primborgne, de Genève, a déposé une motion demandant l'introduction dans la constitution d'un article sur les consommateurs, motion qui avait été transformée en postulat. Douze ans se sont écoulés depuis lors.

Personnellement, je n'aime pas outre mesure le terme de «protection» des consommateurs. Je préfère le terme allemand «Konsumentenpolitik» mais, jusqu'à présent, on n'a pas trouvé l'équivalent exact en français et par conséquent, on continue d'utiliser le terme «protection».

La constitution et la législation contiennent, bien sûr, des mesures de protection, qui sont déjà en vigueur ou qui le seront dans certains domaines – M. Aubert en a énuméré toute une série ce matin – parce que, effectivement, en face de la puissance d'un certain nombre d'organisations économiques, il est nécessaire de protéger les consommateurs. Je rappelle à cet égard le fameux aphorisme du vieux Lacordaire, qui disait qu'entre le fort et le faible, c'est la loi qui libère et c'est la liberté qui asservit.

Il faut donc prendre un certain nombre de mesures. D'autres lois sont actuellement en préparation. M. Bonnard a parlé de la loi sur la vente à tempérament et le petit crédit, dont nous reparlerons lorsqu'elle viendra devant le Parlement. Je rappelle simplement que les banques, qui regrouperont désormais les instituts de crédit et de petit crédit et qui sont les premières intéressées, se sont déclarées favorables à une loi sur le petit crédit qui comporte des dispositions visant la protection de leurs clients et qui me semblent aller assez loin.

Des problèmes se posent en rapport avec la responsabilité des fabricants, la déclaration sur la composition des articles textiles, etc. Car la vie évolue et c'est heureux; les méthodes de vente se modernisent, elles se font plus efficaces. La publicité cherche souvent plus à conditionner le client qu'à l'informer. Les moyens de paiement se transforment dans les grands magasins. L'informatique et l'électronique s'introduisent, à travers la télévision et le téléphone, jusque dans les ménages et les appartements.

Les organisations de consommatrices et de consommateurs souhaitent donc que l'Etat se préoccupe – il le fait déjà en partie – de donner des droits aux consommateurs et d'interdire les procédés douteux et les abus de la puissance économique étant donné que ceux qui la détiennent sont hélas toujours tentés d'en abuser. C'est la raison pour laquelle les organisations de consommateurs ont toujours demandé et demandent encore que l'article constitutionnel reste ouvert sur l'avenir, qu'il ne s'occupe pas seulement de régler les problèmes passés et ceux d'aujourd'hui, mais aussi qu'il permette d'empoigner les problèmes de demain et ceux d'après-demain. Il faut donc une clause générale et non une simple énumération de compétences telle qu'elle est proposée par la commission Naef, dont le projet est repris en partie par le Conseil fédéral et la minorité de la commission.

Nous comprenons, sans les partager, les craintes émises par certains milieux du commerce et de l'industrie à l'égard d'une clause générale qui, à leurs yeux, risque, dans son application, d'accorder en quelque sorte des privilèges aux consommateurs aux dépens de la liberté et du commerce et de l'industrie.

La proposition de la majorité de la commission tient compte de ces réserves et de ces résistances. Elle prévoit expressément l'obligation, pour le législateur, de respecter la liberté du commerce et de l'industrie. Plusieurs juristes, en particulier nos collègues MM. Aubert et Koller, se sont exprimés ce matin sur la portée de cette réserve si bien que je peux me dispenser de revenir sur l'interprétation et l'importance qu'il convient de donner à ces réserves.

Pour les organisations de consommateurs, il s'agit d'obtenir un article constitutionnel qui soit le plus conforme possible à leur vœux et à leurs expériences mais aussi qui puisse recueillir dans notre Parlement et devant le peuple une large consensus qui permette d'avancer dans la bonne direction.

Mais au-delà de la protection du consommateur, les organisations revendiquent le droit pour le consommateur de choisir en toute liberté. Elles revendiquent le droit à l'information objective, elles ne veulent plus que les consommateurs soient considérés comme de simples machines à acheter et à avaler n'importe quoi et tout ce qu'on leur présente. Elles veulent qu'ils soient traités en adultes et elles le font savoir.

Notre société de consommation, qu'on a beaucoup décriée dans certains milieux mais que, pour ma part, j'apprécie, exige à notre avis que les consommateurs jouent leur rôle et tout leur rôle mais seulement leur rôle sur le marché et dans notre système économique de concurrence. Ils sont un groupe de pression et sans chercher en rien à se substituer aux chefs d'entreprises, aux producteurs et aux commerçants, qui ont leurs responsabilités propres, ils entendent désormais peser de tout leur poids sur les forces économiques et les lois du marché. Nous sommes dans une société libre et dans une économie libre. Nous en apprécions les avantages, mais nous voulons en bénéficier pleinement. L'arrivée ou, si vous préférez, l'irruption des consommateurs organisés sur le marché, leurs revendications, l'affirmation qu'ils font de leurs droits dérangent beaucoup de gens et parfois beaucoup d'intérêts, mais en fait, si nous voulons maintenir et conserver vivants notre régime économique et la libre entreprise, si nous voulons assurer son avenir, il faut, il est nécessaire, il est indispensable que les consommatrices et les consommateurs s'organisent et pèsent de leur poids sur les événements et sur l'économie. Ils sont un partenaire indispensable au dialogue social. C'est pour cela aussi que l'Etat doit les intégrer dans son droit constitutionnel à l'égal des autres groupes et des autres intérêts. Dans ce sens, je vous recommande d'entrer en matière et d'accepter la proposition de la majorité de la commission.

**Rüttimann:** Obwohl nach all dem Gehörten die Notwendigkeit des Konsumentenschutzes offenbar kaum noch von jemandem zu bezweifeln gewagt wird, möchte ich mir erlauben, gewissermassen zur Abrundung des Bildes auch noch einige kritische Punkte aufzugreifen. Ich gehe also vom Faktum aus, dass der Konsumentenschutz heute «in» ist und sich jedermann hütet, hier gegen den Strom zu schwimmen, insbesondere auch unmittelbar vor den Wahlen vom 21. Oktober; denn nichts ist derart universell wie der Gedanke des Konsumentenschutzes, so alle Kreise umfassend. Schliesslich ist ja jeder Mensch irgendwann und irgendwann einmal Konsument. Ich will nicht bestreiten, dass es auf diesem Gebiete bereits Einrichtungen gibt, wie etwa die «Stiftung Warentest», die notwendig sind. Sie sind auch gewillt, dem Konsumenten über irgendwelche Waren verlässliche Entscheidungsgrundlagen zu liefern. Nur besteht meines Erachtens die grosse Gefahr, dass in Zukunft das Kind mit dem Bade ausgeschütt-



tet werden könnte, d. h. dass unnötige Fronten errichtet werden zwischen dem Konsumenten und der Angebotsseite. Etwas hart ausgedrückt könnte man es etwa so formulieren: Wo ein Jäger ist, da muss auch ein Reh, ein Hase oder gar ein Fuchs in der Gegend sein. Oder anders herum: Wo Konsumenten geschützt werden müssen, da muss es auch Irreführer oder Uebervorteiler haben. Diese beiden Ausdrücke entnehme ich der Botschaft Seite 28, wo die Ausgestaltung des Konsumentenschutzartikels deklariert wird. Gegen diese Tendenz möchte ich mich ganz einfach zur Wehr setzen. Wenn der Verfassungsartikel Wirklichkeit wird, und dies ist bei der geschilderten und gegebenen Interessenlage anzunehmen, so möchte ich heute schon darauf hinweisen, dass die Gesetzgebung dazumal diese Feindbilder nicht aufnehmen darf, wenn wir nicht eine Partei, nämlich die Anbieterseite, zum vorneherein diskriminieren wollen. Ich habe mir die Mühe genommen, in der Botschaft nach konkreten Vorwürfen zu suchen, die eine Uebervorteilung oder Irreführung des Konsumenten beinhalten oder für die Vergangenheit aufzeigen würden. Ich habe nichts gefunden. Es ist auch zweifellos schwierig, solche offenzulegen. Wenn wir die Situation zum Beispiel auf dem Lebensmittelsektor in der Schweiz berücksichtigen, die hohe Qualitätsstufe sowie das Ueberangebot, so kann man doch in guten Treuen nicht behaupten, der Konsument werde übers Ohr gehauen. Nehmen Sie das allernächste Beispiel, den Gemüsemarkt auf dem Bundesplatz. Sie können alle europäischen Städte abklopfen, Sie werden nirgends einen schöneren, hygienischeren und auch preislich übersichtlicheren Markt vorfinden. Ich weiss, es schockiert jeweils die Konsumenten, wenn sie für die ersten Kirschen vier Franken oder das Kilo Beeren sechs Franken bezahlen müssen, während diese Früchte doch vor zehn Jahren nur die Hälfte gekostet haben. Aber das ist ganz eindeutig eine Folge unserer hohen Arbeitslöhne, die sich natürlich auch auf die Nahrungsmittelproduktion direkt auswirken. Haben Sie sich auch schon überlegt, was diese Gemüsehändler mit den jeweils nicht verkauften Artikeln bei einem Ueberangebot anfangen? Sie müssen sie den Schweinen füttern oder auf den Kompost werfen. Wäre für diesen Fall nicht auch ein Schutz der Produzenten statt nur der Konsumenten vonnöten?

Eine weitere kritische Bemerkung: das finanzielle Engagement des Bundes. Wir entschuldigen uns immer wieder für die schlechte Finanzlage des Bundes damit, dass ihm allzu viele Aufgaben übertragen wurden. Nun sind wir daran, ihm eine weitere zu übereignen. Ich weiss wohl, dass der Bund heute schon die Konsumentenorganisationen mit Beiträgen unterstützt. Es geht auch nicht darum, ihnen diese wieder zu entziehen; aber stutzig kann man werden, wenn man den Abschnitt auf Seite 28, Mitte, näher ansieht. Litera a sagt: «Den Konsumentenorganisationen können damit finanzielle Beiträge zugesprochen werden. Diese Gelder sollen die objektive Aufklärung, Bildung, Beratung und Information, einschliesslich der Tests über Waren und Dienstleistungen, fördern helfen. Entsprechende Kontrollen werden dabei Gewähr zu bieten haben, dass diese mit finanziellen Beiträgen gestützte Information fachgerecht, effizient und nicht wirtschaftspolitisch ausgerichtet erfolgt. Aber dies darf die Konsumentenorganisationen selbstverständlich nicht hindern, ihre Selbstfinanzierung zu fördern und zusammen mit der Wirtschaft zu versuchen, neue Wege zu finden.» Glauben Sie, dass dieser Wunschtraum Wirklichkeit wird? Wer's glaubt, bezahlt einen Taler!

Ich möchte also zusammenfassend sagen, dass der Konsumentenschutz nicht nur mit den Scheuklappen des reinen Konsumenten gesehen werden darf; es geht auch hier um ein gesundes Mass. Es darf nicht unnötigerweise und ungerechtfertigt eine Partei diskriminiert werden. Ich fürchte sehr, dass gewisse Kreise sich einen Sport daraus machen könnten, aus dem Konsumentenschutz eine Industrie zu machen oder ein allumfassendes Netz von Vor-

schriften aufzuziehen. Dagegen würde ich mich mit Vehemenz wehren. Es geht mir also ähnlich wie Herrn Kollege Fischer-Bern heute morgen: persönlich bin ich eher der Auffassung, dass eine Verfassungsgrundlage Konsumentenschutz nicht das Vordringlichste für unser Land ist, weil der Konsument eine einzigartige Angebotspalette hat, bei der er punkto Qualität und Preis vergleichen und auswählen kann, ohne auf ständige Interventionen und Hilfen des Staates angewiesen zu sein. Praktisch ist es nun aber so, dass, weil in unserem Lande nicht nur sechs Millionen Einwohner, sondern auch sechs Millionen Konsumenten wohnen, das Problem nicht mehr unter den Tisch gewischt werden kann. Jeder dieser sechs Millionen Einwohner glaubt, sich hier einen Fisch aus dem Teich ziehen zu können. Wir werden daher vom Volksdruck her gezwungen sein, einen Artikel in die Bundesverfassung aufzunehmen. Persönlich vertrete ich eher die Meinung, dass dem Antrag der Kommissionsmehrheit zugestimmt werden sollte; dies aus drei Gründen: erstens ist diese Formulierung am flexibelsten, zweitens garantiert sie ausdrücklich Rücksicht auf die Handels- und Gewerbefreiheit, und drittens enthält sie keine diskriminierenden Ausdrücke, wie etwa Irreführung und Benachteiligung. Aus diesen Gründen beantrage ich Ihnen meinerseits, auf den Bundesbeschluss A einzutreten und der Kommissionsmehrheit zuzustimmen.

**Oehen:** Gestatten Sie mir eine Vorbemerkung an die Adresse von Herrn Kollege Rüttimann, der soeben gesprochen hat. Herr Kollege Rüttimann, Sie irren sich gewaltig, wenn Sie glauben, dass ein Konsumentenartikel eigentlich nicht nötig wäre. Ein echter, tiefgreifender Konsumentenschutz besteht nämlich bei uns kaum in den Ansätzen. Sie dürfen sich nicht damit zufrieden geben, dass der Konsument bei uns nicht gerade offensichtlich über die Ohren gehauen werden darf. Bei weitem nicht alles, was legal ist, ist auch moralisch beziehungsweise langfristig richtig und entspricht dem Gesamtwohl und damit dem Wohl des einzelnen.

Die Nationale Aktion verfolgt seit Jahren mit grosser Sorge die Entwicklung immer gerissenerer Methoden der Werbefachleute, mit denen den Konsumenten immer neue Bedürfnisse aufoktroiert, sie zu immer grösserer Verschwendung unersetzlicher materieller Güter angehalten werden. Allzu oft werden den Menschen Verhaltensweisen, Genussmittel und auch Medikamente angedreht, die dem einzelnen und damit dem Volkswohl schweren Schaden zufügen. Wenn Sie annehmen, diese Aussage sei wieder einmal typisch Oehen, nämlich zu pointiert, übertrieben oder einseitig, so überlegen Sie sich bitte unsere Lebenswirklichkeit. Ich will Ihnen einige Stichworte geben: Zuckerverbrauch – Zahnkrankheiten; raffinierte, denaturierte Lebensmittel – vorzeitige Abnützungerscheinungen des Knochenbaus; Uebergewicht – Zivilisationskrankheit; Motorisierung der Jugendlichen – Rückenschäden; Mangel an Bewegung – Kreislaufkrankheiten; Medikamentenmissbrauch – Folgeschäden an Nieren und Leber, usw. usw. Dabei sind wir uns selbstverständlich bewusst, dass die sogenannte Suche nach und die Entdeckung von Marktlücken oder eben besser gesagt, die Schaffung neuer Absatzmöglichkeiten eine der zwangsläufigen Folgen unseres auf Dauerwachstum getrimmten Wirtschaftssystems ist. Wir würden ja zwangsläufig in Schwierigkeiten geraten, wäre eine gleichbleibende Zahl von Konsumenten mit einer konstanten oder gar zurückgehenden Menge von materiellen Verbrauchsgütern zufrieden. Deshalb werden ja auch die Leute, die den Konsumverzicht predigen oder zumindest für langlebige Verbrauchsgüter plädieren, entweder als Spinner abqualifiziert oder aber als Subversive angeschwärzt. Peinlich ist aber vor allem die Tatsache, dass wohl wir alle wissen, dass in unserem endlichen Raumschiff Erde kein Dauerwachstum des materiellen Verbrauchs möglich ist, respektive dass wir mit dem heutigen Verhalten zwangsläufig in eine Katastrophe steuern.



Aber diese ist ja noch nicht für die nächste Legislaturperiode zu erwarten, und so scheinen allzu viele zu denken: «de lueg de Hausi». Wir kennen den Lehrsatz: «Es gibt keine gesättigten Märkte, es gibt nur ungenügend bearbeitete Märkte.» Getreu diesem Lehrsatz werden nicht nur die Konsumenten unseres Landes geradezu psychisch misshandelt. Es wurden und werden ganze Kulturen zerstört, und unsere westliche Zivilisation ist daran, die gesamte Welt mit Hilfe der modernen Massenmedien in ein Eintopfgericht zu verwandeln, wo die Coca-Cola-Unkultur zum Massstab aller Dinge wird. Es ist bekannt, dass im Kampf um des Konsumenten Kaufkraft alle zwar heute legalen, nichtsdestoweniger aber moralisch verwerflichen Tricks angewendet werden. Von der schlichten Mogelpackung über die gekonnte Anordnung der Sortimente in den Selbstbedienungsläden bis zur ununterbrochenen Bearbeitung des Unterbewusstes und der Ausnützung des Sextriebes und des stets vorhandenen Wunsches nach Glück, oder, wenn Sie wollen: unter steter Vorgaukelung des Lusterlebnisses, wenn Sie das oder jenes kaufen, geniessen, konsumieren, tun. Alles wird eingesetzt, um den Konsumenten im Interesse der Wirtschaft zum Tätigwerden als Konsument zu veranlassen. Wenn Sie sich die Geschichte genau überlegen, sind wir in einer wahrhaft entwürdigenden Situation. Konsum ist nicht mehr Bedürfnisdeckung, um als Mensch leben zu können, um sich als Mensch zu verwirklichen. Der Mensch ist nur noch Mittel, um das Konsumangebot umzusetzen. Statt Subjekt zu sein, wird er zum manipulierten Objekt eines Wirtschaftssystems, das sich dringend auf seine wirklichen Aufgaben besinnen sollte, weil es auf einem Teilgebiet, nämlich der Produktivitätsverbesserung, allzu erfolgreich war. Ein Konsumentenartikel könnte uns einen Schritt weiterbringen auf der Suche nach gültigen Lösungen. Ich betone, es geht nicht darum, unser Wirtschaftssystem tel quel zu verteufeln, die ihm innewohnenden Freiheiten zu verniedlichen oder sogar zu vernichten. Wir sind aber der Meinung, es sei ein unverzeihlicher Fehler, die Augen vor den tatsächlich vorhandenen Fehlentwicklungen und Schwächen zu verschliessen. Es ist dringend notwendig, den Freiraum des einzelnen, des wirtschaftenden Menschen insbesondere, immer wieder neu zu fixieren, im Interesse des Gesamtwohls neu zu definieren. Nur so können wir auf Dauer das, was gut ist in unserem Wirtschaftssystem, und es ist vieles gut, auch wirklich erhalten. Wenn wir nach diesen Ueberlegungen die zur Diskussion gestellten Vorschläge werten, dann ist es ganz klar, dass wir uns der Initiative Waldner, die ja dem Text der Volksinitiative und dem Text der Kommission, die seinerzeit eingesetzt wurde, entspricht, anschliessen müssen. Unsere Kommissionsmehrheit ist, im Bestreben, einen Kompromiss zu finden, meines Erachtens schon wieder einem Problem, einer heiligen Kuh, die wir in unserer Gesellschaft besitzen, aufgesessen, nämlich der Wahrung der Handels- und Gewerbefreiheit. Hüten wir uns davor, diese Kuh immer weiter zu pflegen. Sie war einmal eine sehr wertvolle Milchkuh, aber in der Zwischenzeit ist sie längst zur Metzghuh geworden, und wir sollten sie mal einem unserer Berufskollegen abliefern.

**Chopard**, Berichterstatter: Ich stelle fest, dass lediglich der Antrag Bonnard als Nichteintretensantrag betrachtet werden kann. Alle übrigen Votantinnen und Votanten haben sich für Eintreten ausgesprochen. Für diese klare Stellungnahme möchte ich dem Rat danken. Wenn die heutige Debatte aber einen Sinn haben soll, und das wollen wir ja alle, so geht es jetzt um einen neuen Text der Initiative Waldner, wie ihn die Kommissionsmehrheit oder allenfalls die Kommissionsminderheit vorschlägt. Wenn man das nicht wollte, dann müssten Sie zur Volksinitiative zurückkommen, denn die Initiative Waldner entspricht bekanntlich der Volksinitiative. Im Namen der Kommission empfehle ich Ihnen aus diesen Gründen, auf die Vorlage einzutreten und nachher der Kommissionsmehrheit zuzu-

stimmen. Den Antrag Bonnard empfehle ich Ihnen zur Ablehnung.

**M. Aubert**, rapporteur: Vous l'avez entendu, nous ne traitons maintenant que de la proposition de M. Bonnard. En revanche, les vertus et les défauts du texte de la majorité, du texte de la minorité et de l'initiative originaire de M. Waldner seront discutés demain matin.

Je n'ai pas grand-chose à ajouter à ce que nous avons déjà dit lors de l'entrée en matière. Nous pensons que la constitution fédérale contient les lacunes en matière de protection des consommateurs. Nous pensons que les consommateurs sont dignes d'être protégés. Nous croyons que le débat qui se déroule maintenant ressemble singulièrement aux débats qui se déroulaient au siècle dernier sur la protection des travailleurs. Nous avons peut-être de la peine à convenir de la nécessité d'une telle protection, parce que, personnellement, nous ne souffrons pas de la situation actuelle. Mais les personnes qui connaissent mieux la question nous en ont convaincu. Voilà pourquoi je vous propose de rejeter la proposition de M. Bonnard.

Je voudrais juste ajouter un mot à son adresse. Il nous disait tout à l'heure: «Vous n'allez tout de même pas privilégier les consommateurs en les inscrivant dans la constitution.» Est-ce qu'il estime qu'on a privilégié les travailleurs, quand on les a mentionnés dans l'article 34ter, 1er alinéa, lettre a, de la constitution?

**Bundesbeschluss über den Konsumentenschutz**  
**Arrêté fédéral concernant la protection des consommateurs**

*Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen*  
*Le conseil décide sans opposition d'entrer en matière*

*Hier wird die Beratung dieses Geschäftes unterbrochen*  
*Le débat sur cet objet est interrompu*

*Schluss der Sitzung um 12.30 Uhr*  
*La séance est levée à 12 h 30*



**Siebente Sitzung – Septième séance****Mittwoch, 26. September 1979, Vormittag****Mercredi 26 septembre 1979, matin**

8.00 h

Vorsitz – Présidence: Herr Generali

77.226

**Parlamentarische Initiative. Konsumentenpolitik (Waldner)****Initiative parlementaire. Protection des consommateurs (Waldner)**

Fortsetzung – Suite

Siehe Seite 1082 hiervor — Voir page 1082 ci-devant

*Subsidiär Antrag Waldner*

Annahme der Initiative, wenn nicht der Mehrheitsantrag angenommen wird.

Text der Initiative vom 4. Mai 1977 (Waldner)

Gestützt auf Artikel 93 Absatz 1 der Bundesverfassung und Artikel 27 des Geschäftsreglementes des Nationalrates beantrage ich, es sei die Bundesverfassung durch den folgenden neuen Konsumentenartikel zu ergänzen:

*Art. 34octies*<sup>1</sup> Der Bund trifft im Rahmen des Gesamtwohls Massnahmen zur Wahrung der Interessen der Konsumenten.<sup>2</sup> Der Bund ist insbesondere befugt,

a. Vorkehren zu ihrer Information über Markt, Waren und Dienstleistungen zu treffen;

b. Bestimmungen zur Vermeidung missbräuchlicher Verhaltensweisen von Anbietern zu erlassen.

<sup>3</sup> Die Vorschriften von Artikel 32 finden sinngemäss Anwendung.*Anträge Bonnard*

1. Die Initiative von Nationalrat Waldner und jene der Kommission werden abgewiesen.

2. Bundesbeschluss zur Volksinitiative

*Titel, Ingress und Art. 1*

Nach Entwurf des Bundesrates

*Art. 2*

Die Bundesversammlung empfiehlt Volk und Ständen, die Volksinitiative abzulehnen.

*Proposition subsidiaire Waldner*

Adopter l'initiative au cas ou la proposition de la majorité serait rejetée.

Texte de l'initiative du 4 mai 1977 (Waldner)

Conformément à l'article 93, 1er alinéa, de la constitution et à l'article 27 du règlement du Conseil national, je propose de compléter la constitution par un nouvel article 34octies ainsi libellé:

*Art. 34octies*<sup>1</sup> Dans les limites du bien-être général, la Confédération prend des mesures propres à sauvegarder les intérêts des consommateurs.<sup>2</sup> Elle peut notamment:

a. Prendre des dispositions de nature à assurer l'information des consommateurs sur l'état du marché, les marchandises et les services;

b. Edicter des prescriptions empêchant ceux qui offrent des marchandises et des services, de se comporter de manière abusive.

<sup>3</sup> Les dispositions de l'article 32 sont applicables par analogie.*Propositions Bonnard*

1. Rejeter aussi bien l'initiative Waldner que celle de la commission.

2. Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire

*Titre, préambule et art. 1*

Selon le projet du Conseil fédéral

*Art. 2*

L'Assemblée fédérale invite le peuple et les cantons à rejeter l'initiative.

*Délibération – Discussion par articles***Titel, Ingress, Ziff. I Ingress****Titre et préambule, ch. I préambule***Angenommen – Adopté***Art. 31sexies***Antrag der Kommission**Mehrheit**Abs. 1*

Der Bund trifft unter Wahrung der allgemeinen Interessen der schweizerischen Gesamtwirtschaft und der Handels- und Gewerbefreiheit Massnahmen zum Schutze der Konsumenten.

*Abs. 2*

Den Konsumentenorganisationen stehen im Bereich der Bundesgesetzgebung über den unlauteren Wettbewerb die gleichen Ansprüche zu wie den Berufs- und Wirtschaftsverbänden.

*Abs. 3*

Die Kantone sehen für Streitigkeiten aus Verträgen zwischen Letztverbrauchern und Anbietern bis zu einem vom Bundesrat zu bestimmenden Streitwert ein Schlichtungsverfahren oder ein einfaches und rasches Prozessverfahren vor.

*Minderheit*

(Ribi, Auer, Corbat, Etter, Früh, Roth)

*Abs. 1*

Der Bund berücksichtigt in Ausübung seiner Befugnisse und im Rahmen der Verfassung die Anliegen der Konsumenten.

*Abs. 2*

Durch die Bundesgesetzgebung sind die Konsumenten vor Irreführungen und sie benachteiligenden Angebotsmethoden zu schützen.

*Abs. 3*

Der Bund fördert die objektive Information der Konsumenten.

*Abs. 4*

Der Bund erlässt, soweit es im Interesse der Konsumenten liegt, gesetzliche Bestimmungen über die Bekanntgabe von Zusammensetzung und Eigenschaften der angebotenen Waren und Dienstleistungen. Er kann die Allgemeinverbindlicherklärung von entsprechenden Verbandsabkommen vorsehen.



**Antrag Neukomm****Abs. 1 (Text der Mehrheit)**

... zum Schutze der Konsumenten, insbesondere zur Förderung der Konsumenteninformation.

**Art. 31sexies****Proposition de la commission****Majorité****Al. 1**

La Confédération prend des mesures pour protéger les consommateurs en sauvegardant les intérêts généraux de l'économie suisse et en respectant le principe de la liberté du commerce et de l'industrie.

**Al. 2**

Les organisations de consommateurs bénéficient, dans les limites de la législation sur la concurrence déloyale, des mêmes droits que les associations professionnelles et économiques.

**Al. 3**

Les cantons établissent une procédure de conciliation ou une procédure judiciaire simple et rapide s'appliquant, jusqu'à concurrence d'une valeur litigieuse à fixer par le Conseil fédéral, aux différends qui découlent de contrats conclus entre consommateurs finals et fournisseurs.

**Minorité**

(Ribí, Auer, Corbat, Etter, Früh, Roth)

**Al. 1**

Dans l'exercice de ses attributions et les limites de la constitution, la Confédération tient compte des intérêts des consommateurs.

**Al. 2**

La législation fédérale protège les consommateurs contre les tromperies ainsi que contre des méthodes de présentation d'offres leur portant préjudice.

**Al. 3**

La Confédération encourage les mesures visant à assurer une information objective des consommateurs.

**Al. 4**

Dans la mesure où les intérêts des consommateurs le justifient, la Confédération édicte des dispositions légales sur l'obligation de déclarer la composition et les caractéristiques des produits et services offerts. Le Conseil fédéral peut prescrire l'extension du champ d'application d'accords d'association y relatifs.

**Proposition Neukomm****Al. 1 (Texte de la majorité)**

... pour protéger les consommateurs, en particulier pour promouvoir leur information, en sauvegardant...

**Antrag Jaeger****Art. 34octies**

Gemäss Text der Initiative Waldner

**Proposition Jaeger****Art. 34octies**

Selon le texte de l'initiative Waldner

Frau Ribí, Sprecherin der Minderheit: Die Minderheit beantragt Ihnen einen Verfassungsartikel, der grundsätzlich anders gestaltet ist als der Text der Initiative und jener der Mehrheit. Er enthält keine Generalklausel, dafür eine abschliessende Aufzählung der Kompetenzen. Gemeinsam mit Initiative und Mehrheitsvorschlag ist ihm jedoch die Anerkennung der Anliegen der Konsumenten. Der Konsument soll vor Irreführung und benachteiligenden

Angebotsmethoden geschützt werden, er braucht objektive Informationen, wenn er sich bei der Vielfalt der angebotenen Waren noch auskennen soll, er benötigt Hilfe zur Selbsthilfe, indem ihm Warentests und Warendeklarationen als notwendige Entscheidungsgrundlagen zur Verfügung gestellt werden. Der Minderheitsantrag ist nicht ein Phantasieprodukt irgendwelcher Gegner des Konsumentenschutzes. Er ist der Text einer Expertenkommission, die vom Volkswirtschaftsdepartement eingesetzt worden ist. Alle Parteien waren darin vertreten, ferner die Arbeitgeber, die Arbeitnehmer, die Konsumentenorganisationen. Der vorliegende Text kam mit einer grossen Mehrheit zustande. Der Präsident der Kommission war der Staatsrechtslehrer Professor Nef von Zürich. Ich möchte mit diesen Bemerkungen dem entgegnetreten, was in der bereits stattgefundenen Diskussion immer wieder gesagt worden ist: es wäre nur so eine Aufzählung gewisser Anliegen. Es ist ein sorgfältig erarbeiteter Text, gleichsam als Gegenvorschlag zu jenem Text, den die eidgenössische Kommission für Konsumentenfragen damals entworfen hat und der in der Vernehmlassung keine Gnade gefunden hat. Alle die erwähnten Postulate sind im vorliegenden Minderheitsvorschlag voll abgedeckt. Was im Rahmen der freien Marktwirtschaft zum Schutze der Konsumenten geschehen soll, ist berücksichtigt. Was vom Bund bisher geleistet wurde und in Zukunft noch vermehrt zu geschehen haben wird, nämlich die Berücksichtigung der Konsumentenangelegenheiten bei der Ausübung staatlicher Aufgaben und die finanzielle Unterstützung der Konsumentenorganisationen – woran diesen ja so viel liegt –, ist damit rechtlich abgesichert. Dies alles, aber nicht mehr.

Die beiden andern Vorschläge enthalten Generalklauseln, der Initiativtext eine uneingeschränkte, jener der Mehrheit der Kommission eine Generalklausel, die sich an die Handels- und Gewerbefreiheit anlehnen will. Ob diese Wahrung der Handels- und Gewerbefreiheit wirklich einschränkend wäre, ist von den Staatsrechtlern unterschiedlich beurteilt worden. Allein schon diese Tatsache, dass hier in Juristenkreisen Uneinigkeit herrscht, mahnt zur Vorsicht. Dieser Ansicht schliesst sich auch der Bundesrat an. In seiner Stellungnahme zur parlamentarischen Initiative über Konsumentenpolitik vom 11. Juli 1979 schreibt er auf Seite 12: «Der Vorbehalt der Handels- und Gewerbefreiheit erlaubt deshalb nicht, die Bundeskompetenz der Generalklausel zum voraus eindeutig und abschliessend zu begrenzen. Auch dem Vorbehalt der Wahrung der allgemeinen Interessen der schweizerischen Gesamtwirtschaft» – eine Formulierung, die Sie im Mehrheitsvorschlag sehen – «kommt in diesem Zusammenhang kein grosser Abgrenzungswert zu.» Und weiter, auf Seite 13: «Die Gesetzgebungskompetenz aufgrund der Generalklausel bleibt umfassend.» Wollen wir das wirklich? Wollen wir dem Bundesrat eine Blankovollmacht geben und Kompetenzen, die er weder begehrt noch für die Erfüllung der unbestrittenen Massnahmen zum Schutze der Konsumenten braucht? Genügt es nicht, dass wir einen Verfassungsartikel schaffen, der völlig ausreicht, um die Anliegen der Konsumenten erfüllen zu können? Wir alle wünschen einen vermehrten Schutz für die Konsumenten, nicht nur die Mehrheit, ebenso sehr auch die Minderheit.

Die Diskussion im Volk über den Entwurf zur Totalrevision der Bundesverfassung hat aber landesweit gezeigt, wie zurückhaltend, ja ablehnend unser Volk gegenüber Generalklauseln, gegenüber Blankovollmachten und uneingeschränkten Bundeskompetenzen ist. Der Vorschlag der eidgenössischen Kommission für Konsumentenfragen aus dem Jahre 1974, identisch mit dem Initiativtext, ist ebenfalls an dieser Generalklausel gescheitert. Die Generalklausel im Mehrheitsvorschlag ist aber nicht weit davon weg. Die Minderheit möchte den Konsumentenschutz verwirklicht sehen. Das kann nach ihrer Meinung aber nur mit einem die Aufgaben und Kompetenzen des Bundes klar umschreibenden Verfassungsartikel geschehen, dem auch von der Anbieterseite her keine Opposition erwachsen



wird, und der deshalb Chancen hat, in einer Volksabstimmung angenommen zu werden.

In der Presse der jüngsten Tage wurde der Kompromisscharakter des Mehrheitsantrages der Kommission immer wieder hervorgehoben. Man muss sich fragen, ob unser Volk wirklich Freude haben wird, einmal mehr einen Gegenvorschlag präsentiert zu bekommen, der aus rein taktischen Motiven Kompromisscharakter hat, oder ob die Stimmberechtigten nicht lieber zwischen echten Alternativen entscheiden würden. Rund 55 000 Bürger haben nach monatelangem Bemühen der Initianten die Initiative schliesslich unterzeichnet. Ob diese Unterzeichner den Willen der Mehrheit unseres Volkes vertreten, scheint mir mehr als fraglich. Es wäre deshalb wirklich konsequenter, entweder A oder B zu sagen, also: Initiative oder Minderheitsantrag, als jenem Kompromissvorschlag der Kommissionmehrheit, der eine relativierte Generalklausel anbietet, zuzustimmen.

Ich bitte Sie deshalb, dem Antrag der Minderheit zuzustimmen und den Antrag der Mehrheit abzulehnen.

**Früh:** Ich spreche zum Antrag der Minderheit. Es geht darum, einen Kompromiss auszuloten, der auch einen politischen Konsens erwarten lässt. Ein solcher Kompromiss kann nur darin liegen, dass einerseits von einer Generalklausel Abstand genommen wird, die ältesten und wichtigsten Postulate der Konsumentenorganisationen jedoch in angemessener Weise berücksichtigt werden. Es ist das Verdienst des Appenzellers in Zürich, Professor Hans Nef, dem es gelang, die oft penetrant und überspitzt formulierten Konsumenten Anliegen in eine verfassungskonforme Form zu giessen. Eine Generalklausel kann folglich niemals Teil eines Verfassungsartikels sein.

Die Folgen einer solchen Generalklausel sind nicht abzusehen. Alles wäre möglich. Der Bund bekäme zum Nachteil der Wirtschaft und anderer Kreise Kompetenzen für uneingeschränkte Eingriffe zum Schutze des Konsumenten. Männiglich beklagt sich heute über das Ladensterben. Der Tante-Emma-Laden, das Lädeli um die Ecke, wird hoch gepriesen. Noch nie erklang der Ruf nach diesem schon zum Relikt abgestempelten Ladentypus so laut. Gemeinden, als kleinste Gemeinschaften nach der Familie, verlieren ihre Einkaufsmöglichkeiten; Quartiere veröden; von Krisen- und Kriegszeiten nicht zu sprechen. Das ganze Verteilernetz würde im Krisenfall versagen, denn die dezentralisierten Pflichtlager an Lebensmitteln könnten gar nicht verteilt und angeboten werden. Weil immer noch der Preis ausschlaggebend ist, wird das preisgünstigere Angebot bei gleicher Qualität bevorzugt. Zur vermeintlichen Wahrung von Preisvorteilen wird bis zu 20 oder 50 km weit gefahren, ohne die Transportkosten und den Zeitaufwand mit einzukalkulieren. Einmal im Einkaufsparadies angelangt, wird dann auch für Impulskäufe Geld ausgegeben, das für andere Bedürfnisse dann wieder fehlt. Das ist ein Problem, das zum Ladensterben beiträgt. Aber dazu meine Frage: Wann gelingt es den Konsumentenorganisationen, dem Einkäufer beizubringen, dass er mit dem Einkauf im Dorf oder Quartier eine nicht nur wirtschaftliche, sondern auch soziale und staatspolitische Funktion ausübt? Was unternehmen die Konsumentenschutzorganisationen? Ich weiss, seit Jahren Aufklärungs- und Informationsarbeit, jedoch ohne Erfolg. Für diese Informationsarbeit aber haben wir ein Mittel gebracht: den Punkt 3 im Minderheitsantrag.

Was mich aber noch viel mehr beunruhigt – und damit hat der Konsumentenschutz nämlich sehr viel zu tun –, sind die stets steigenden Forderungen an den Kleindetaillisten. Er wehrt sich mit Recht gegen staatliche Vorschriften und Auflagen, die ihn zeitlich und arbeitsmässig zusätzlich belasten und ihn in der Konkurrenz mit dem Grossvertrieber benachteiligen. Ich denke da an staatliche Massnahmen und Vorschriften. Die Mehrwertsteuer wäre ein Paradebeispiel gewesen. Es gibt aber noch andere Vorschriften. Nehmen wir einmal das Giftgesetz, das in seiner letzten

Konsequenz Sinnloses verlangt, oder denken Sie an die Vorschrift zur Angabe der Grundpreise, die niemand interessieren. Mit der Generalklausel, die dem Staat die praktische Ueberführung der Marktwirtschaft zur Planwirtschaft ermöglicht, ist Tür und Tor geöffnet, um laufend weitere Vorschriften zu erlassen, die dem Detaillisten die Arbeit verunmöglichen. Statt die Gesetzes- und Vorschriftenmaschinerie zum Stillstand zu bringen, damit sich der private Detailhandel entfalten kann, schmieren wir das Getriebe, damit sie noch schneller, noch einschneidendere Vorschriften erlassen kann. Es ist schlicht und einfach nicht wahr, wenn behauptet wird, der Minderheitsantrag bringe nichts. Er bringt so viel, dass die Konsumentenorganisationen ihren Auftrag erfüllen können, aber dem privaten Kleindetailhandel eine Entfaltungsmöglichkeit offenlässt.

Es nützt nichts, wenn gegen den Gigantismus im Handel Sturm gelaufen wird, aber auf der andern Seite ein Verfassungsartikel angenommen werden soll, der die Giganten bevorzugt und die Kleinen erdrücken kann.

Ich bitte sehr dringend, wirklich an das Gesamtwohl zu denken und der Minderheit zuzustimmen.

**Jaeger:** Sie hatten gestern Gelegenheit, zum Inhalt der beiden bzw. der drei Vorschläge Stellung zu nehmen, nämlich zur Initiative Waldner – um es nochmals zu wiederholen, identisch mit der Volksinitiative der «Tat» –, zweitens die Mehrheitsvorschläge der Kommission mit einer Generalklausel, allerdings versehen mit dem Vorbehalt der Handels- und Gewerbefreiheit, drittens die Minderheit.

Ich möchte nicht noch einmal die materiellen Argumente wiederholen, die ich gestern mit Bezug auf die Minderheit bereits erwähnt habe. Sie haben festgestellt, dass in diesem Zusammenspiel zwischen Konsumenten und Anbietern eigentlich der Konsument der Amateur sei und der Anbieter der Profi und dass es hier gelte, die Bedingungen etwas besser anzugleichen, um die Spiesse gleichlang zu machen. Wir haben gestern von unserer Seite darauf hingewiesen, dass der Artikel 31sexies, wie er von der Minderheit vorgeschlagen wird, diesen Forderungen ganz einfach nicht Rechnung tragen kann. Ich habe gestern auch auf folgendes hingewiesen, ich möchte das heute nochmals wiederholen: auf die unklaren Formulierungen, die in den vier Absätzen der Minderheit einen Konsumentenschutz sozusagen vorspiegeln, aber eigentlich keine echten Verbesserungen bringen. Dieser Vorschlag trägt unseren Vorstellungen ganz einfach in keiner Art und Weise Rechnung. Ich kann Ihnen sagen, um das richtigzustellen, was Frau Ribi gesagt hat und auch das, was jetzt von Herrn Früh gesagt worden ist: Die Konsumentenorganisationen werden dieser Minderheit nicht zustimmen. Damit werden wir uns nicht zufrieden geben. Diesen Artikel werden wir bekämpfen, und die Initianten werden bei einem solchen Gegenvorschlag ihre Initiative nicht zurückziehen. Dann steht natürlich die Frage im Raum, ob überhaupt noch eine Lösung möglich wäre; ein doppeltes Nein ist zu erwarten. Herr Fischer hat gestern darauf hingewiesen. Er ist ja kein Befürworter des Konsumentenschutzes, aber er hat selber gesagt, diese Sache werde wieder kommen. Ich kann Ihnen heute schon sagen: Sie wird bestimmt wieder kommen, denn das ist eine Angelegenheit, in der es nun ganz einfach vorläufig keine Ruhe geben wird.

Ich kann Ihnen noch einmal sagen: Wenn der Antrag der Kommissionmehrheit, der nach unserer Auffassung einen politisch tragbaren Kompromiss darstellt, hier auch eine Mehrheit findet – im Ständerat ebenfalls –, dann kann man fast mit Sicherheit annehmen, dass die «Tat»-Initiative auch zurückgezogen wird. Mit diesem Mehrheitsbeschluss sind auch die Konsumentenorganisationen einverstanden; hier werden wir ganz sicher einen Konsens finden können. Man könnte auch an die andern Organisationen, wie beispielsweise den Gewerbeverband, Vorort usw. appellieren, sie sollten mit der Mehrheit der Kommission zusammen



eine tragbare Lösung suchen. Ich bitte Sie deshalb, gemäss unserem Antrag, primär der Initiative Waldner zuzustimmen. Sollte die Initiative Waldner abgelehnt werden, würden wir dann den Antrag der Mehrheit unterstützen als einen nach unserer Auffassung sehr ausgewogenen Kompromiss, der in eingehender und gründlicher Arbeit der Kommission erarbeitet worden ist.

**Bächtold-Bern:** Ich erlaube mir nur eine kurze Bemerkung zur Kontroverse Minderheit/Mehrheit, sozusagen als Ergänzung zum Votum des Kollegen Rüttimann von gestern morgen.

Wir leben gegenwärtig in einer Konsumenteneuphorie. Es gibt ja verschiedene Euphorien, die wir immer wieder durchlaufen: Energieeuphorie, Verkehrseuphorie usw. Sie wird vermutlich auch wieder abebben. Bald werde ich den Betrieb in diesem Hause nur noch von aussen, oder von der Höhe, beobachten. Aber ich empfinde eine gewisse Unruhe über die Entwicklung, in der wir stehen. Es ist durchaus Staatsinterventionismus. Ich habe gestern die Verordnungen über die Prüfung von Schreibern, Plattenlegern usw. studiert und dabei auch eine Verordnung gefunden über die Ausbildung von Kosmetikerinnen (offenbar gibt es noch keine Kosmetiker). Was sah ich darin? Ich war schon erstaunt über die Details, die reglementiert sind für die Ausbildung der Schreiner usw. Aber bei den Kosmetikerinnen wird ziemlich alles reglementiert, seien es Handreichungen usw., von der Décolleté-Massage bis zum Ankleben von Augenwimpern. Ich habe mir gesagt: Wenn das so weiter geht, dann werden bald alle unsere Lebens- äusserungen von der Wiege bis zur Bahre reglementiert sein. Das ist eine trübe Aussicht.

Deshalb kann ich diesen Bestrebungen nach einer Generalklausel, die dem Bundesrat die Kompetenz einräumen will, überhaupt alles zu regeln, was die Konsumenten, den Konsumentenschutz – darunter kann man bekanntlich alles subsumieren; wir sind ja alle Konsumenten – betrifft, nicht zustimmen. Deshalb muss ich vor dieser Generalklausel warnen. Ich könnte einem solchen Artikel niemals zustimmen. Ich sehe eher die etwas abgeschwächte Form der Minderheit vor und möchte Ihnen empfehlen, in diesem Sinne zu votieren.

**Präsident:** Das Wort hat Herr Neukomm zur Begründung seines Antrages.

**Neukomm:** Ich kann mich kurz fassen. Als überzeugter Verfechter des Mehrheitsvorschlages der Kommission möchte ich die abgeschwächte, eingeschränkte Generalklausel um eine kleine Ergänzung erweitern, und zwar konkret die Generalklausel verdeutlichen mit dem Hinweis, «insbesondere zur Förderung der Konsumenteninformation».

Warum die objektive Information? Wir haben das gestern und teilweise auch heute morgen deutlich gehört: diese gehört zweifellos zu den Massnahmen einer aktiven Konsumentenpolitik! So ist die Förderung der Konsumenteninformation nicht zufällig in beiden ursprünglichen Texten zu finden, nämlich in der Variante der eidgenössischen Kommission für Konsumentenfragen vom Juli 1974, wo es deutlich heisst: «Der Bund ist insbesondere befugt, Vorkehren zu treffen zur Information über Markt, Waren und Dienstleistungen», und auch im Entwurf der Expertenkommission Nef vom Juli 1978. Diese Texte über die Information sind nicht zufällig, sondern sie wollen eben verdeutlichen, dass in erster Linie bei allen Aktivitäten zugunsten des einzelnen Verbrauchers die objektive Orientierungshilfe im Vordergrund stehen soll. In allen Diskussionen, bei denen ich während der letzten mehr als zehn Jahre dabei war, ging es immer in erster Linie um die Kenntnisse, die der einzelne als Amateur am Markt benötigt, eben über den Markt, über die Qualität der Produkte, über die Preise, über die Qualität nicht nur der Ware, sondern auch der Dienstleistungen, die ja immer mehr zugenommen haben.

Bei den Waren verstehe ich unter Information die Tests der Konsumentenorganisationen, die Licht bringen in den Markt über gleichartige Waren, und ich denke auch an die Warendecklarationen. Das sind nichts anderes als produktbegleitende Informationen, die bereits der Hersteller anbringen kann, die man auch – wenn nötig – gesetzlich vorschreiben könnte durch diese Verfassungsbestimmung. Natürlich lässt sich diese Aktivität schon auf die Generalklausel des Mehrheitsvorschlages abstützen, aber ich finde es persönlich richtig und notwendig, wenigstens das wichtigste Beispiel bereits anschliessend an die Generalklausel zu nennen. Ich denke ja nicht nur an die aktuelle Konsumenteninformation, die gefördert werden soll, sondern ich denke auch an Dokumentationen, Materialien für die Konsumentenerziehung, für die Konsumentenbildung, die bereits im Elternhaus und in der Schule beginnen sollte. Dazu brauchen auch die Eltern in der Erwachsenenbildung und die Lehrer für den Schulunterricht stufengerechte Materialien und auch Dokumentationen bereits in der Ausbildung, also im Seminar.

Ich bitte Sie, dieser kleinen Ergänzung zuzustimmen.

**Chopard, Berichterstatter:** Der Antrag Neukomm wurde in der Kommission nicht gestellt. Ich kann also nicht im Namen der Kommission dazu Stellung nehmen und muss Sie bitten, der Fassung der Kommission zuzustimmen.

Nach Auffassung der Kommission regelt der Mehrheitsantrag ganz klar das Verhältnis zur Handels- und Gewerbe-freiheit. Dieser Antrag ist das Ergebnis langer Beratungen. Wir wollten dem Rat einen gangbaren Weg vorschlagen, der zur Lösung der Probleme um eine Verfassungsgrundlage für den Konsumentenschutz führen kann. Die Kommission fasste diesen Beschluss mit 11 zu 6 Stimmen. Ich bitte Sie, diesem Mehrheitsantrag den Vorzug zu geben und den Minderheitsantrag abzulehnen.

**M. Aubert, rapporteur:** Nous sommes en présence de trois propositions: l'une demande de reprendre le texte initial de M. Waldner, clause générale sans réserve; l'autre, présentée par la majorité de la commission, propose une clause générale avec réserve – celle de la liberté du commerce et de l'industrie; la troisième, enfin, défendue par Mme Ribi contient une énumération. Je reviendrai sur l'amélioration rédactionnelle suggérée par M. Neukomm.

En ce qui concerne l'idée de M. Jaeger, il faut bien dire qu'il n'est plus possible, à ce moment de la discussion, d'en revenir au texte initial de la proposition Waldner. En effet, aujourd'hui nous ne pouvons plus, sans commettre un abus, adopter un texte qui soit rigoureusement identique à celui de l'initiative populaire, et c'est le cas de l'initiative Waldner dans son texte original. La question a été tranchée hier et c'était alors que M. Jaeger – ou M. Alder, s'il avait été là – pouvait faire part de son opinion.

**Le président:** Monsieur Aubert, je vous rappelle que la discussion ne concerne pas la proposition de M. Jaeger, mais porte seulement sur celles de la majorité et de la minorité. On reprendra la discussion sur la proposition de M. Jaeger, lors de celle de la proposition de M. Alder.

**M. Aubert, rapporteur:** M. Jaeger s'est exprimé tout à l'heure sur le contenu de l'initiative parlementaire et je pensais que je devais lui répondre. Je passe maintenant aux propositions de la majorité et de la minorité.

A mon avis, ni l'un ni l'autre de ces textes ne mérite les critiques dont ils ont été arrosés. M. Jaeger a été trop sévère à l'égard de la minorité et M. Früh, en revanche, trop dur envers la majorité.

M. Jaeger était trop sévère. Si nous devons tenir compte des préoccupations actuelles des consommateurs, je pense que le texte de la minorité leur apporterait déjà une réponse satisfaisante. En effet, actuellement, c'est surtout dans le domaine de l'information que la législation fédé-



rale manque de base et, comme Mme Ribl l'a expliqué tout à l'heure, l'alinéa 3 de la proposition de la minorité apporte le texte de base qui fait encore défaut. Si, par contre, nous voulons réserver l'avenir, concevoir dès aujourd'hui une base qui suffise aux nécessités du futur, c'est alors la clause générale que nous préférons. Mme Ribl l'a fait observer: nous avons ici, en petit, un échantillon du débat consitutionnel qui se livre aujourd'hui dans notre pays sur la revision totale. Faut-il progresser en tenant compte des demandes actuelles ou faut-il proposer des textes plus larges, qui tiennent compte des demandes ultérieures? Telle est la différence entre la majorité et la minorité.

M. Früh lui aussi, était trop dur. Avec la clause générale de la majorité, on ne permettra pas à la Confédération de patronner une économie planifiée. Le texte de la majorité réserve la liberté du commerce et de l'industrie.

Puisque je parle de l'intervention de M. Früh, je voudrais lui dire qu'il a eu parfaitement raison de nous rappeler qu'un des grands problèmes de la politique des consommateurs, c'est celui du petit commerce. Je pense que, sur ce point, il a éclairé les débats: le jour où on aura compris que la défense du petit commerce doit s'exercer non pas dans l'intérêt des petits commerçants – ce qui serait de la politique économique –, mais dans celui des consommateurs et du public en général, on aura fait un grand progrès.

Il me semble toutefois que les soucis dont M. Früh s'est fait tout à l'heure l'interprète peuvent être résolus aujourd'hui, partiellement du moins, au niveau du droit cantonal, dans l'aménagement du territoire.

Clause générale, énumération, que faut-il en penser? Nos parents semblaient être plus hardis que nous. Ils ont voté une clause générale de la meilleure espèce à l'article 31bis, 2e alinéa, un texte que nous avons souvent cité dans notre discussion et qui permet à la Confédération d'édicter des prescriptions sur l'exercice du commerce et de l'industrie. L'article 31bis, 2e alinéa, de 1947 est le type même de la clause générale. Le Conseil national de 1946 a accepté cette clause. Je ne vois pas pourquoi le Conseil national de 1979 n'accepterait pas une clause semblable pour les consommateurs. Pour prendre un exemple plus proche de nous, je vous rappellerai l'article 24septies, sur la protection de l'environnement. En 1970-1971, nous avons accepté une clause générale sur cet objet. Le Conseil national a dit oui à l'unanimité, le peuple et les cantons suisses ont dit oui à une majorité écrasante. Pourquoi le Conseil national de 1979 serait-il plus anxieux que celui de 1971?

Dernière remarque à Mme Ribl, pour qui la liberté du commerce et de l'industrie n'opposerait pas une barrière suffisante aux compétences que la Confédération pourrait tirer d'une clause générale. Je me réfère, ici encore, à nos travaux de 1946. Rappelez-vous! Le texte de la majorité est la copie de l'article 31bis, 2e alinéa. Cette disposition de 1947 réserve la liberté du commerce et de l'industrie. Notre disposition – celle de la majorité d'aujourd'hui – réserve dans les mêmes termes la même liberté. Je ne vois donc pas pourquoi ce qui semblait bon en 1947 devrait aujourd'hui nous paraître mauvais.

En conclusion, je vous invite à suivre la proposition de la majorité de la commission et à écarter celle de la minorité.

**Bundesrat Honegger:** Als Schlussfolgerung Ihrer gestrigen und heutigen Diskussion darf man festhalten, dass der Bund eine fortschrittliche Konsumentenpolitik führen soll. Selbst die wenigen Redner, die Vorbehalte gegenüber einem neuen Verfassungsartikel anbrachten, haben damit im Grunde genommen nicht die Bedeutung der Wahrung der Konsumenteninteressen in Frage gestellt, sondern eher die Meinung vertreten – wie das Herr Bonnard getan hat –, die geltenden Verfassungsbestimmungen genügten für diese Aufgabe.

Zum Glück stehen wir heute tatsächlich nicht am Anfang des Konsumentenschutzes; wir müssen also nicht beim Nullpunkt beginnen. Es gibt zahlreiche Verfassungsbestimmungen, die heute schon Massnahmen zum Schutze der Konsumenten ermöglichen und auch künftig die Basis bilden sollen für neue, wirkungsvolle Massnahmen. Diese Kompetenzen hat der Bund auch bisher schon wahrgenommen. Er schützt die Bürger seit langem durch seine Gesetzgebung vor gesundheitlichen und wirtschaftlichen Nachteilen. Ich könnte Ihnen viele Beispiele nennen. Eine Aufstellung des Büros für Konsumentenfragen aus dem Jahre 1976 enthält allein auf Bundesebene über 50 Erlasse, welche Konsumenteninteressen berücksichtigen. Der Ausbau des Konsumentenschutzes durch die Gesetzgebung erfolgt laufend und entsprechend dem technischen Fortschritt sowie der wirtschaftlichen Entwicklung.

Vor kurzem ist das Bundesgesetz über den unlauteren Wettbewerb durch einen Abschnitt über die Preisbekanntgabe ergänzt worden. Eine weitere Revision des Gesetzes kommt auf Sie zu. Vorher werden Sie sich bereits mit der Revision des Kartellgesetzes zu befassen haben. Ein neues Konsumkreditgesetz und die Vorlage zur Aenderung des Alkoholgesetzes stehen bereits in Beratung. Eine Expertenkommission bearbeitet zurzeit die Gesetzgebung über Lebensmittel, Fleisch und Fleischwaren.

Nun wäre es aber nicht richtig, aus dieser beträchtlichen Aktivität des Bundes den Schluss zu ziehen, eine weitere Verfassungsgrundlage sei überhaupt nicht notwendig. Die Interessen der Konsumenten werden heute trotz allem erst punktuell gefördert. Die Konsumentenangelegenheiten bilden aber ein Ganzes. Ein besonderer Verfassungsartikel vermag die Stellung der Konsumenten und die Zielsetzung der Konsumentenpolitik klar und einheitlich festzulegen. Mit ihm können aber auch Lücken, die gestern und heute dargelegt und heute morgen von Herrn Nationalrat Neukomm noch einmal recht deutlich herausgeschält wurden, geschlossen werden. Dabei handelt es sich – ich nehme an, Herr Neukomm werde mir hier nicht widersprechen – um wenige, aber wichtige Punkte. Es geht in der Tat um die Möglichkeit, die Markttransparenz zu verbessern, indem die Konsumenten umfassend und objektiv über den Markt, die Waren und Dienstleistungen informiert werden sollen.

Diese Bemühungen sollen durch den Bund gefördert werden können. Da sind wir durchaus einverstanden. Das heisst aber in erster Linie, dass er für objektive Aufklärung, Bildung, Beratung und Information (einschliesslich der Tests über Waren und Dienstleistungen) Beiträge ausrichten kann. Das ist der wesentliche Punkt, der gestern und heute in den verschiedenen Voten zum Ausdruck gekommen ist. Nicht umsonst versucht der Antrag von Herrn Nationalrat Neukomm, den Vorschlag der Kommissionsmehrheit in dieser Richtung noch zu verdeutlichen.

Ein weiterer Punkt – wenn er auch in dieser Diskussion nicht im Vordergrund stand – betrifft die Allgemeinverbindlicherklärung von Verbandsabkommen. Da es sich dabei um ein besonderes Rechtsetzungsverfahren handelt, muss es in der Verfassung vorgesehen werden. Ohne diese Bestimmung verbauen wir uns den Weg zu einer für die Schweiz typischen Lösung, die für die Anliegen der Konsumenten grosse Bedeutung erlangen könnte.

Der Minderheitsantrag – der identisch ist mit dem Gegenvorschlag des Bundesrates zur «Tat»-Initiative – nimmt diese wichtigsten Forderungen der Konsumentenschutzorganisation auf und bietet insgesamt für die Verwirklichung nicht nur dieses Postulates, sondern aller wesentlichen Forderungen der Konsumenten, eine ausreichende Grundlage. Der Vorschlag stellt deshalb, wie das Frau Ribl – meines Erachtens richtigerweise – dargestellt hat, nicht lediglich eine halbhatzige Lösung dar, sondern bildet eine hinreichende verfassungsrechtliche Verankerung moderner Konsumentenpolitik. Der Minderheitsvorschlag umschreibt die einzelnen Bereiche der Aktivitäten des Bundes mit der erforderlichen Präzision. Damit trägt er den Bedenken des Bundesrates gegen irgendeine Art von Generalklausel



Rechnung und erhöht – das scheint mir wichtig zu sein – auch die Chance, von Volk und Ständen angenommen zu werden.

Für seinen Gegenvorschlag ist der Bundesrat bekanntlich vom Vorschlag der Expertenkommission Nef ausgegangen. Er hat diesen Entwurf aber nicht ganz übernommen; der Gegenentwurf lässt die beiden letzten Absätze fallen. Der Grund liegt nicht darin, dass er die darin enthaltenen Postulate – Ausbau der Klagerechte der Konsumentenorganisationen und Schaffung von Schlichtungsstellen oder eines vereinfachten Prozessverfahrens – ablehnt; im Gegenteil, der Grund liegt darin, dass die Verfassungsgrundlage für dieses Postulat heute bereits vorhanden ist. Und anders als im Zeitpunkt, als die Kommission Nef ihren Vorschlag ausarbeitete, lässt sich heute absehen, dass sich diese Forderungen weitgehend auf dem Wege der Revision des Bundesgesetzes über den unlauteren Wettbewerb verwirklichen lassen.

Noch ein Wort zum Mehrheitsantrag, in dem die Generalklausel mit dem Vorbehalt der Wahrung der allgemeinen Interessen der schweizerischen Gesamtwirtschaft und der Handels- und Gewerbefreiheit versehen ist. Für den Bundesrat stellt sich die Frage, ob diese Vorbehalte die Bedenken gegen eine Generalklausel, die weit verbreitet sind, beseitigen könnten und ob sie eine genügende Begrenzung der Kompetenzen des Bundes gewährleisten.

Der Vorbehalt der Wahrung der allgemeinen Interessen der schweizerischen Gesamtwirtschaft – ich glaube, da sind wir einverstanden – hat keine grosse Bedeutung. Hingegen gebe ich gerne zu, dass dem Vorbehalt der Handels- und Gewerbefreiheit ein gewisser Abgrenzungswert zukommt und dass er Einschränkungen der denkbaren Massnahmen bringt. Er ist in diesem Sinne sicher nicht belanglos. So schliesst der Vorbehalt der Handels- und Gewerbefreiheit beispielsweise mit Bestimmtheit aus: die Einführung zum Beispiel genereller Fähigkeitsausweise, oder die Beschränkung der Werbung, oder die Begrenzung des Werbeaufwandes, oder strukturpolitische Massnahmen, etwa den Schutz der Kleinen vor den Grossen usw.

Auf der andern Seite ist unter Wahrung der Handels- und Gewerbefreiheit immer noch ein sehr breites Spektrum von Massnahmen zulässig. Als Beispiel solch zulässiger Massnahmen lassen sich etwa aufführen: Subventionen irgendwelcher Art und in beliebiger Höhe an Konsumentenorganisationen oder andere Träger sowie an Kantone und Gemeinden für ihre Massnahmen zum Schutze der Konsumenten. Der Vorbehalt der Handels- und Gewerbefreiheit hindert nicht daran, alles und jedes auf dem Gebiete des Konsumentenschutzes zu subventionieren. Der Minderheitsantrag begrenzt dagegen die finanzielle Unterstützung durch den Bund ganz klar auf die Förderung der objektiven Information. Und dieser finanzielle Aspekt ist nach Auffassung des Bundesrates nach dem Volksentscheid vom 20. Mai auch mit zu berücksichtigen.

Der Mehrheitsantrag würde die Durchführung und Veröffentlichung von Tests durch den Bund selber erlauben. Der Bund könnte also beispielsweise ein eigenes Institut für Tests errichten. Er könnte auch Beratungsstellen schaffen. Kurz, der Vorbehalt der Handels- und Gewerbefreiheit würde den Bund nicht hindern, eine Reihe von eigenen Institutionen aufzubauen und breite Tätigkeitsbereiche an sich zu ziehen. Nach dem Vorschlag der Kommissionsminderheit ist dagegen klar, dass der Bund beispielsweise die Information fördern soll, die Information aber nicht seine eigene Aufgabe darstellen kann.

Der Vorschlag der Kommissionsmehrheit würde auch eine konsumentenpolitisch motivierte Preisüberwachung zulassen. Die Handels- und Gewerbefreiheit würde einzig Verfügungen über die Herabsetzung von Preisen ausschliessen. Nach Ansicht des Bundesrates sollte jedoch die Frage der Preisüberwachung hier noch ausgeklammert werden.

Ich komme zum Schluss. Nach Ansicht des Bundesrates soll die Grenze der möglichen Massnahmen zum voraus

klar abgesteckt sein. Bereits auf Verfassungsstufe soll deutlich werden, dass finanzielle Beiträge nur für die Förderung der Information gewährt werden sollen, dass der Bund keine eigenen Institutionen auf dem Gebiete des Konsumentenschutzes schaffen will und dass der Komplex der Preisüberwachung nicht durch eine Hintertür in der Verfassung verankert werden soll. Der Minderheitsantrag verdient deshalb nach Meinung des Bundesrates den Vorzug.

**M. Aubert**, rapporteur: J'ai omis tout à l'heure de répondre à M. Neukomm, qui propose d'insérer dans la clause générale un exemple concernant l'information. L'idée est juste, mais la proposition est superflue. Je vous invite à la rejeter.

#### Abstimmung – Vote

##### Eventuell – A titre préliminaire

Für den Antrag der Mehrheit	83 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	60 Stimmen

##### Definitiv – Définitivement

Für den Antrag der Mehrheit	87 Stimmen
Für den Antrag Bonnard	54 Stimmen

##### Absatz 1 – Alinéa 1

Für den Antrag Neukomm	55 Stimmen
Dagegen	84 Stimmen

##### Abs. 2 und 3 – Al. 2 et 3

##### Angenommen – Adopté

*Der Antrag Jaeger und der Subsidiärantrag Waldner sind damit hinfällig*

*La proposition Jaeger et la proposition subsidiaire Waldner sont ainsi devenues caduques*

#### Ziff. II

##### Antrag der Kommission

Dieser Beschluss untersteht der Abstimmung des Volkes und der Stände

#### Ch. II

##### Proposition de la commission

Le présent arrêté est soumis au vote du peuple et des cantons

##### Angenommen – Adopté

##### Antrag Alder

##### Rückkommensantrag

Sofortige Behandlung der Volksinitiative

##### Sachantrag

Bundesbeschluss zur Volksinitiative

##### Titel, Ingress und Art. 1

Nach Entwurf des Bundesrates

##### Art. 2

Die Bundesversammlung empfiehlt Volk und Ständen, die Volksinitiative anzunehmen.

##### Proposition Alder

*Proposition de revenir sur une décision antérieure*

Traiter immédiatement l'initiative populaire

##### Proposition de fond

Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire



*Titre, préambule et art. 1er*

Selon le projet du Conseil fédéral

*Art. 2*

L'Assemblée fédérale invite le peuple et les cantons à accepter l'initiative.

**Alder:** Sie haben gestern die Ordnungsanträge von Herrn Weber-Altdorf und namentlich von Herrn Bonnard abgewiesen. Herr Bonnard hat beantragt, Volksinitiative und parlamentarische Initiative gleichzeitig zu behandeln, wobei sich Herr Bonnard in der Sache beiden Vorlagen widersetzt. Er wollte sämtliche Vorlagen abgelehnt wissen. Heute haben Sie den Antrag Bonnard, der materiell nochmals zur Diskussion stand, abgelehnt. Ich komme nun von der Gegenseite her.

Ich glaube, die Debatte, die wir gestern und heute geführt haben, hat gezeigt, dass die Forderungen der Volksinitiative, gleich Initiative Waldner, gleich Antrag Jaeger, sachlich aus der Diskussion einfach nicht ausgeschlossen werden konnten. Sie mussten in der Diskussion mitberücksichtigt werden. Ich glaube, es ist nun die logische Folge dieser Diskussion, dass wir heute und nicht erst später auch über den Textvorschlag der Volksinitiative befinden. Damit wir das können, damit der Antrag Jaeger und die inhaltlich gleichlautende Initiative von Herrn Waldner, d. h. der Text der Volksinitiative, behandelt werden können, muss ich Ihnen verfahrensrechtlich, wie Herr Pfister betont hat, einen Rückkommensantrag stellen.

Dazu noch ein paar wenige Bemerkungen. Der Bundesrat hat, wie Sie den Ausführungen von Herrn Honegger entnehmen konnten, materiell zur Volksinitiative Stellung genommen. Er hat negativ Stellung genommen, wie Sie seinem Bericht entnehmen konnten. Der Bericht zur Volksinitiative lag der Kommission vor, bevor sie ihre Arbeiten abgeschlossen hatte; inhaltlich ist die ganze Thematik in der Kommission offensichtlich ausdiskutiert worden. Wie ich einleitend erwähnte und Sie selbst feststellen konnten, haben auch wir inhaltlich den Textvorschlag der Volksinitiative ausdiskutiert. Ich glaube, dass aus diesem Grunde einfach kein Anlass besteht, einen Entscheid über diese Initiative weiter hinauszuschieben.

Nun weiss ich, dass das Motiv, weshalb man die Initiative nicht gleichzeitig behandeln wollte, ein taktisches ist. Es wurde angeführt, man befürchte ein sogenanntes doppeltes Nein, wenn die Bundesversammlung den Textvorschlag der Volksinitiative einem Gegenvorschlag gegenüberstelle. Ich teile persönlich diese Auffassung nicht, ja ich bin der Meinung, dass es nicht richtig, politisch unklug ist, wenn das Parlament aus rein taktischen Erwägungen auf eine rationelle Arbeitsweise verzichtet. Sie haben sich heute morgen für den Antrag der Mehrheit entschieden. Es gibt nun zwei denkbare Lösungen: entweder machen Sie den Vorschlag der Mehrheit, dem Sie zugestimmt haben, zu einem Gegenvorschlag zur Volksinitiative, oder Sie verzichten in der endgültigen Ausmarchung darauf und schlagen dem Volk vor, dem Text der Volksinitiative zuzustimmen; dies die zweite Variante.

Wie Sie meinem schriftlichen, Ihnen unterbreiteten Vorschlag entnehmen konnten, votiere ich für diese zweite Variante. In meinem Sachantrag ist sie enthalten. Auf die Gründe dazu kann ich im einzelnen im Rahmen eines Rückkommensantrages nicht eingehen. Es ist nach der ausführlichen Debatte wohl auch nicht nötig. Ich möchte bloss festhalten, dass ich die Meinung jener teile, welche dem Bund eine umfassende Kompetenz zur Legiferierung einräumen wollen, wie das die Volksinitiative anstrebt. Es scheint mir unbefriedigend, dass man nun die Initiative gleichsam in den Kühlschrank legt, bis der Beschluss von heute morgen möglicherweise im Rahmen einer Volksabstimmung zur Diskussion gestanden hat. Ich bitte Sie deshalb, auf die ganze Angelegenheit formell im Sinne des Antrages Bonnard, materiell aber in meinem Sinne zurückzukommen.

**Waldner:** Ich bin über den Rückkommensantrag des Kollegen Alder erstaunt. Erstaunt deshalb, weil er aus der Fraktion des Landesrings kommt. Herr Alder verlangt heute, was gestern Kollege Bonnard postulierte; ein Begehren, das vom Rat mit einem eindeutigen Mehr abgelehnt worden ist. Und nun das Groteske: Die geschlossene Landesring-Fraktion befand sich gestern bei der ablehnenden Mehrheit.

Ein Zweites: Ich habe meine Initiative zugunsten des Mehrheitsantrages zurückgezogen, und ich wünsche nicht, dass sie von Kollege Alder wiederaufgenommen wird. Weiter hat der Sprecher der Landesring-Fraktion, Kollege Jaeger, gestern und heute an diesem Pult erklärt: «Die Werbeinitiative für die inzwischen eingegangene ‚Tat‘ wird zurückgezogen, wenn National- und Ständerat dem Mehrheitsantrag der Kommission zustimmen.» Diese Aussage ist glaubhaft. Nachdem die Initianten und ehemaligen Redaktoren der «Tat» inzwischen auf eine – gelinde gesagt – unschöne Art ihren Job verloren haben.

Zum Schluss: Ist das Vorgehen des Kollegen Alder nicht ein klassisches Beispiel, wie die Arbeit unseres Rates erschwert werden kann, oder ist es das erste Ergebnis der Parlamentsreform? Ich bitte Sie, den Rückkommensantrag abzulehnen.

**Chopard, Berichterstatter:** Es wurde bereits von Herrn Alder selbst festgestellt, dass – sollte sein Antrag gutgeheissen werden – sich derselbe materiell deckt mit dem gestern abgelehnten Antrag Bonnard. Wir haben den Antrag Bonnard gestern nach einer ausgedehnten Debatte mit grosser Mehrheit abgelehnt, nämlich mit 96 zu 43 Stimmen. Natürlich könnte man diese Debatte wiederholen und erneut abstimmen, aber ich zweifle daran, dass der Rat anders entscheiden würde. Deshalb-bitte ich Sie, den Antrag Alder abzulehnen.

**Präsident:** Wir bereinigen den Rückkommensantrag. Herr Alder stellt den Rückkommensantrag. Die Kommission lehnt diesen Rückkommensantrag ab.

*Abstimmung – Vote*

Für den Rückkommensantrag	10 Stimmen
Dagegen	87 Stimmen

*Der Sachantrag Alder ist damit hinfällig*

*La proposition de fond de M. Alder est ainsi caduque*

*Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble*

Für Annahme des Beschlussesentwurfes	83 Stimmen
Dagegen	24 Stimmen

*An den Ständerat – Au Conseil des Etats***B****Bundesbeschluss über die Preisüberwachung****Arrêté fédéral concernant la surveillance des prix***Ordnungsantrag der Kommission**Mehrheit*

Die Beratung dieses Beschlusses wird ausgesetzt, bis der Bericht des Bundesrates zur Volksinitiative über die Verhinderung missbräuchlicher Preise vorliegt.

*Minderheit*

(Jaeger, Aubert, Chopard, Christinat, Girard, Morf, Mugny, Neukomm, Waldner)

Dieser Beschluss wird sofort in Beratung gezogen.

*Motion d'ordre de la commission**Majorité*

La discussion de cet arrêté est suspendue jusqu'au moment où sera connu l'avis du Conseil fédéral au sujet de l'initiative populaire «Formation des prix. Empêchement des abus».



**Minorité**

(Jaeger, Aubert, Chopard, Christinat, Girard, Morf, Mugny, Neukomm, Waldner)

La discussion sur cet arrêté a lieu immédiatement.

**Präsident:** Zuerst müssen wir den Ordnungsantrag bereinigen.

Die Mehrheit schlägt vor, die Beratung über den Beschluss auszusetzen, bis der Bericht des Bundesrates zur Volksinitiative über die Verhinderung missbräuchlicher Preise vorliegt. Die Minderheit, vertreten durch Herrn Jaeger, beantragt sofortige Beratung. Das Wort hat Herr Jaeger zur Begründung des Minderheitsantrages.

**Jaeger:** Es ist im Prinzip eine ähnliche Problemstellung, wie wir sie gestern bereits debattiert hatten, nämlich: ob man nun einen Vorschlag, der aus einer parlamentarischen Kommission oder einer parlamentarischen Initiative heraus kommt, einem Volksbegehren vorziehen soll. Sie entnehmen der Fahne, dass die Kommission eine sogenannte konjunkturpolitisch orientierte Preisüberwachung zu ihrem Mehrheitsbeschluss erhoben hat. Daneben besteht noch ein Vorschlag einer Minderheit, den ich eingebracht habe, der sich mit dem Text des Volksbegehrens für die Einführung einer Preisüberwachung der Kartelle und Monopole deckt. Man könnte hier natürlich auch wieder einwenden, dass damit eine Idee vorgezogen werde, die dann später ohnehin über das Volksbegehren noch vor die Räte kommen werde. Andererseits ist es klar, dass, wenn einer dieser beiden Vorschläge, wie sie hier auf der Fahne präsentiert werden und wie sie in einlässlicher Arbeit in der Kommission entwickelt worden sind, beschlossen werden könnte, die Initiative der Konsumentinnen hinfällig wäre; sie wäre gegenstandslos und könnte bestimmt zurückgezogen werden. Es ist nicht etwa so, dass wir hier wiederum Volksrechte strapazieren, denn unser Vorgehen ist mit diesen Organisationen ja abgesprochen.

In diesem Sinne möchte ich Sie bitten, die Frage jetzt zu behandeln. Die Kommission ist dazu bereit. Sie hat diese zwei Fragen sehr einlässlich behandelt. Wir wissen ja auch um die sachliche und zeitliche Dringlichkeit des Anliegens. Ich würde es ausserordentlich bedauern, wenn wir vom ursprünglichen Fahrplan wegrücken würden. Der ursprüngliche Fahrplan, von der Kommission beabsichtigt und vorgezeichnet, war, dass diese Problematik der Preisüberwachung in dieser Session behandelt werden sollte.

Ich möchte Sie also bitten, dem Minderheitsantrag zuzustimmen. Sie sehen ja aus der Fahne, dass der Minderheitsantrag eine sehr breite Trägerschaft hinter sich hat. Ich glaube, es wäre durchaus richtig und im Interesse einer speditiven Behandlungsweise, wenn wir über das Thema «Preisüberwachung» hier und heute diskutieren und beschliessen würden.

**M. Grobet:** Je viens ici apporter mon appui à la proposition de notre collègue Jaeger. En effet, si nous voulons instituer une véritable protection des consommateurs faut-il encore donner au Conseil fédéral les moyens de les protéger et prévoir les moyens d'action concrets qui permettront d'atteindre le but que nous voulons atteindre. Je crois savoir, du reste, qu'en commission, il était prévu, dans le premier arrêté fédéral que nous venons de voter, un alinéa concernant la surveillance des prix. La majorité s'est ensuite étioyée; on a dissocié cette question de la surveillance des prix du premier arrêté, mais il est évident que, qu'en ce qui nous concerne, nous avons accepté ce premier arrêté que nous venons de voter, dans la mesure où le second arrêté serait voté et dans la mesure où il aurait une certaine constance.

La proposition de notre collègue Jaeger constitue véritablement un minimum. Je tiens à rappeler que notre parti a déposé une initiative qui demande le rétablissement pur et simple de la surveillance des prix, telle qu'elle existait précédemment dans le cadre de l'arrêté fédéral urgent. La

proposition reprise par notre collègue Jaeger va moins loin, puisqu'il s'agit, en fait, de prévoir des moyens d'intervention contre les pratiques de certaines organisations monopolistiques, celles qui, évidemment, ont les plus graves incidences sur un fonctionnement normal du marché économique et qui, précisément, par des accords cartellaires empêchent la formation d'un prix correct pour les produits de consommation.

La nécessité de rétablir des mesures de surveillance des prix apparaît chaque jour de plus en plus manifeste. J'avoue être toujours étonné par le dogmatisme du Conseil fédéral. Vous nous accusez, Monsieur Honegger, dans vos milieux d'être, nous socialistes, dogmatiques, mais permettez-moi de vous dire qu'en matière économique votre dogmatisme va jusqu'au point d'être aveugle, car aujourd'hui, pour ne prendre que l'exemple des produits pétroliers, on constate à quel point des abus ont lieu sur le marché. L'OPEP a admis une augmentation des prix de 14 pour cent des prix du pétrole brut et nous savons que le prix du mazout, en Suisse, depuis le début de l'année a plus que doublé. Je vous rappelle qu'à la fin de l'année dernière, de prix était en dessous de 30 francs les 100 kilos et il est monté jusqu'à 75 francs; alors ne venez pas nous dire que les lois du marché fonctionnent correctement en Suisse. Ce n'est pas le cas. Ici il s'agit d'un exemple particulièrement scandaleux et on peut en citer d'autres concernant notamment les loyers qui n'ont pas diminué alors qu'il y a eu la fantastique baisse du taux de l'intérêt hypothécaire de deux pour cent. On nous annonce, du reste, Monsieur le Conseiller fédéral Honegger, que les taux de l'intérêt hypothécaire, bien que vous le contestiez, vont augmenter à partir du 1er janvier de l'année prochaine, ce qui va de nouveau entraîner une augmentation des prix. Voilà des domaines très spécifiques que je vous cite, où il est manifeste qu'une surveillance des prix se justifie. Du reste, l'inflation repart en Suisse, vous ne pouvez pas le contester, les chiffres de l'OFIAMT sont là pour le démontrer. Il devient donc indispensable que nous ayons des armes qui permettent au Conseil fédéral d'intervenir contre les pratiques monopolistiques de certains groupements économiques.

C'est dans cette perspectives que je vous prie d'accepter la proposition Jaeger qui, je le répète, constitue véritablement un minimum en matière de législation économique dont nous devons nous pourvoir.

**M. Aubert,** rapporteur: J'aimerais apporter quelques compléments à ce que j'ai dit hier, puisque je n'ai pas traité du point B. La commission du Conseil national a jugé utile de compléter l'article sur la protection des consommateurs par un article sur la surveillance des prix. Elle a fait deux arrêtés distincts, parce que les problèmes ne sont pas tout à fait identiques; mais il lui a semblé que son œuvre serait inachevée s'il n'y avait pas ces deux volets.

La surveillance des prix peut se concevoir principalement de deux manières, soit une surveillance de type conjoncturel, soit une surveillance de type structurel ou anticartellaire.

La commission a préféré la surveillance des prix de type conjoncturel. C'est ce que nous avions dans le premier article conjoncturel de 1974, qui a été accepté par le peuple en mars 1975, mais qui n'est pas entré dans la constitution, la majorité des cantons n'ayant pas été obtenue. C'est ce genre de surveillance que nous avons provisoirement fondé sur des arrêtés urgents et qui a permis d'abord à M. Schürmann et ensuite à M. Schlumpf d'exercer le ministère que nous connaissons et qui a pris fin le 31 décembre 1978. C'était pour rétablir cette surveillance que la commission vous proposait une révision de l'article 31quinquies.

M. Jaeger, lui, envisageait la question sous un biais plutôt structurel, plutôt anticartellaire. Il est resté en minorité, mais vous savez qu'il y a une initiative populaire qui reprend son idée.



En conclusion, au nom de la majorité de la commission à laquelle personnellement je n'appartiens pas, je vous suggère de renvoyer la discussion jusqu'à ce que nous ayons étudié l'initiative populaire.

**Bundesrat Honegger:** Zurzeit liegen vor: eine Volksinitiative zur Einführung der Preisüberwachung (zu der der Bundesrat innerhalb von zwei Jahren Stellung zu beziehen hat zuhanden des Parlamentes) und zwei parlamentarische Initiativen von den Herren Nationalräten Jaeger und Grobet. Sie haben heute morgen einem Konsumentenschutzartikel zugestimmt, der die Grundlage für eine konsumentenpolitisch begründete Preisüberwachung bilden kann. Wenn diese Fassung auch im Ständerat angenommen wird, besteht eine Verfassungsgrundlage für die Weiterführung der Preisüberwachung unter dem Titel der Konsumentenpolitik. Die Meinungen gehen weit auseinander, was in der Verfassung geregelt werden soll. Soll eine konjunkturpolitische, wettbewerbspolitische oder eine konsumentenpolitische Preisüberwachung geregelt werden? Es wäre nun wirklich nicht sinnvoll, diese sehr komplexe Materie ohne weitere Abklärungen und ohne Botschaft des Bundesrates hier einfach übers Knie zu brechen. Deshalb bitte ich Sie, noch etwas Geduld zu haben. Der Bundesrat steht unter dem Druck der Fristen; er wird Ihnen demnächst über das gesamte Problem der Preisüberwachung mit einer Botschaft Rede und Antwort stehen.

Herr Grobet, noch eine Bemerkung an Ihre Adresse: Auch wenn die Preisüberwachung heute noch bestünde, hätten Sie die genau gleichen Preise für Heizöl und Benzin. Die Preisüberwachung hätte diese Preise nicht reduzieren können. Wenn Sie die Preisüberwachung so extensiv interpretieren, dass Preise reduziert werden können, die marktpolitisch begründet sind, dann hätten Sie auch die bisherige Preisüberwachung überfordert.

Dazu kommt, dass der Bundesrat der Meinung ist, unsere Preispolitik müsse so gestaltet werden, dass Versorgungsschwierigkeiten vermieden werden können. Heute ist es doch so, dass Vergleiche mit dem Ausland zeigen, dass wir recht gut dastehen.

**Präsident:** Wir bereinigen den Ordnungsantrag. Kommissionmehrheit und Bundesrat beantragen Aussetzung, die Kommissionsminderheit beantragt sofortige Beratung.

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit	67 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	52 Stimmen



Ständerat  
Conseil des Etats

Sitzung vom 18.3.1980  
Séance du 18.3.1980



77.226

**Parlamentarische Initiative  
Konsumentenpolitik (Waldner)  
Initiative parlementaire  
Protection des consommateurs (Waldner)**

Bericht der Kommission des Nationalrates vom 10. Januar 1979  
(BBI II, 53)

Botschaft und Stellungnahme des Bundesrates vom 11. Juli 1979  
(BBI II, 745)

Rapport de la commission du Conseil national du 10 janvier 1979  
(FF II, 57)

Message et avis du Conseil fédéral du 11 juillet 1979  
(FF II, 713)

Beschluss des Nationalrates vom 26. September 1979  
Décision du Conseil national du 26 septembre 1979

---

*Antrag der Kommission*

Nichteintreten

*Antrag Lieberherr*

Eintreten

*Proposition de la commission*

Ne pas entrer en matière

*Proposition Lieberherr*

Entrer en matière

M. Genoud, rapporteur: La question d'un article constitutionnel pour la protection des consommateurs n'est pas nouvelle. Il me paraît nécessaire de rappeler à grands traits les divers travaux préparatoires qui ont conduit à la situation particulièrement complexe que votre commission a dû aborder.

C'est en 1971 que la Commission fédérale de la consommation constatait que les lacunes constitutionnelles l'empêchaient de mettre en œuvre une politique couvrant tous les problèmes liés à une protection moderne des consommateurs. Elle a proposé, en conséquence, un projet d'article constitutionnel. Ce texte a été repris dans l'initiative parlementaire du conseiller national Waldner, déposée le 4 mai 1977, et par une initiative populaire pour la protection des droits des consommateurs lancée avant la remise de l'initiative parlementaire, mais déposée le 23 décembre 1977.

De nombreuses critiques ont été émises au sujet du texte de la Commission fédérale de la consommation dans la formulation de 1974. Dans ces circonstances, le Conseil fédéral a chargé une commission d'experts d'examiner les propositions et de se déterminer sur leur contenu. Cette commission d'experts a remis son propre projet en 1978. Ensuite, la commission du Conseil national, qui a traité



l'initiative parlementaire, a remis son propre projet; toutefois, une minorité de la commission a soutenu celui de la commission d'experts, auquel le Conseil fédéral propose également de se rallier.

Nous nous trouvons ainsi devant la situation de fait suivante: une initiative parlementaire du Conseil national qui a remanié la proposition de M. Waldner, un contreprojet du Conseil fédéral qui est celui de la commission d'experts, déposé en 1978, et une initiative populaire pour «la protection des droits des consommateurs» qui a repris le texte de 1974 de la Commission fédérale de la consommation. La présence de ces trois projets a posé à votre commission des problèmes de procédure qui, nécessairement, doivent être réglés en priorité. La commission s'est donc abstenue d'aborder le problème de fond au sujet des dispositions constitutionnelles pour la protection des consommateurs. Elle n'a pas abordé le problème de l'opportunité d'un article et, en conséquence, pas non plus celui du contenu qui varierait essentiellement entre les propositions du Conseil fédéral, du Conseil national et de l'initiative populaire. Se cantonnant dans des problèmes de procédure, votre commission a tout d'abord fait les constatations suivantes: l'initiative populaire n'a pas été traitée par le Conseil national. Or, celui-ci étant la Chambre prioritaire, pour cet objet, le Conseil des Etats n'est pas habilité à en entreprendre le traitement. Cependant, l'initiative populaire devra obligatoirement être soumise au vote du peuple et des cantons dans des délais impératifs. Au sujet de ces délais, la commission constate que l'initiative a été déposée le 23 décembre 1977, donc avant l'entrée en vigueur au 1er janvier 1978 de la loi sur les droits politiques. Ainsi, suivant les dispositions transitoires contenues à l'article 90 de cette dernière loi, c'est l'ancien droit qui fait règle, à savoir les dispositions de la loi fédérale réglant les rapports entre les conseils du 23 mars 1962, notamment le chiffre 4 de l'article 29.

Je rappelle la teneur de l'article 90, chiffre 1, de la loi sur les droits politiques: «La présente loi ne s'applique pas aux faits et aux recours se rapportant à des élections et votations qui ont eu lieu avant la date de son entrée en vigueur. Il en va de même des demandes de référendums et des initiatives populaires déposées avant cette date. Le droit antérieur continue de régir ces cas.»

Même si ce texte, par sa précision, ne semble pas souffrir d'exception ou d'interprétation, des avis se sont élevés pour estimer que la disposition transitoire ne visait qu'à sauvegarder la validité des actes antérieurs à l'entrée en vigueur mais que, par contre, pour les autres questions et, notamment, la fixation des délais, le nouveau droit plus favorable pouvait être appliqué. La commission constate, comme le Conseil fédéral, que le texte est clair, qu'il n'a pas soulevé d'objections dans le traitement des autres initiatives qui se trouveraient dans la même situation et que, ainsi, il n'est pas expédient de chercher une autre interprétation. Cela nous a amenés à la conclusion que l'initiative doit être traitée dans le délai ordinaire de trois ans, délai qui peut être prolongé dans des circonstances bien précises d'une année, selon le chiffre 4 de l'article 29 de la loi sur les rapports entre les conseils, mais qu'elle ne peut pas bénéficier du délai ordinaire de quatre ans fixé dans la nouvelle loi sur les droits politiques.

Cela admis, je dois rappeler la teneur du chiffre 4 de l'article 29 de la loi sur les rapports entre les conseils: «L'Assemblée fédérale peut décider de prolonger le délai d'une année lorsque les décisions diffèrent au sujet d'un contreprojet ou d'un acte législatif en étroit rapport avec l'initiative populaire.» Je rappelle que l'initiative populaire a été déposée le 23 décembre 1977. Le délai ordinaire accordé en partie au Conseil fédéral et en partie à l'Assemblée fédérale arrive donc à terme le 23 décembre 1980. Si une des conditions que je viens de rappeler pour prolonger le délai n'est pas réalisée, le Conseil fédéral doit ordonner le vote du peuple et des cantons en l'absence de traitement par les Chambres fédérales. Le risque de se trouver dans

une telle situation est à la fois grave et très réel, compte tenu de la procédure choisie par le Conseil national. C'est le moment de s'étonner de la décision de déposer une initiative parlementaire contenant le même texte que celui d'une initiative populaire en route, dont la récolte des signatures bat son plein. Le moins qu'on puisse dire est que le procédé n'a pas concouru à faire progresser la cause qu'il entendait servir. On s'en rend aisément compte par les problèmes de procédure qu'il nous pose aujourd'hui.

Si le Conseil national persistait dans sa version de l'initiative parlementaire après un éventuel renvoi par notre conseil et que nous maintenions dans un second vote notre position, l'initiative parlementaire serait classée. Dans ce cas, qui pourrait intervenir dans le courant de l'année, il n'y aurait plus de divergences entre les deux conseils au sujet d'un acte législatif en étroit rapport avec l'initiative populaire. Il n'y aurait pas non plus de divergences au sujet de l'initiative puisque son traitement n'aurait pas commencé.

Ainsi, les conditions pour prolonger d'une année le délai de traitement d'une initiative populaire ne seraient peut-être pas remplies et le Conseil fédéral devrait en ordonner le vote sans décision du Parlement. Il semble donc que l'ordre de traitement choisi par le Conseil national n'est pas le meilleur à cause des risques qu'il comporte. En effet, le risque de classement ensuite de divergences durables n'existe pas pour l'initiative populaire car elle doit être soumise en votation de toute façon. Par contre, il est bien réel pour l'initiative parlementaire, avec les conséquences qui peuvent en résulter.

Des explications ont été apportées à la commission au sujet de la procédure retenue par le Conseil national. L'argument principal repose sur la crainte de voir une fois de plus, dans les circonstances données, l'aboutissement impossible d'une initiative assortie d'un contre-projet, qui ne peuvent triompher ni l'un ni l'autre du statu quo. A ce sujet, on peut faire remarquer que l'initiative est assortie de la clause de retrait et que l'évaluation de ce risque doit rester le fait des initiateurs en cas de présence d'un contre-projet et des risques que cela comporte.

Plusieurs membres de la commission voient aussi un autre risque dans le fait de traiter prioritairement une initiative parlementaire par rapport à une initiative populaire. D'une part, cette façon de pratiquer pourrait inciter les parlementaires à généraliser la pratique choisie par M. Waldner. Si celle-ci devait faire école, en plus des difficultés pratiques qui nous occupent, on pourrait enregistrer à la longue une certaine dévalorisation de l'initiative populaire.

Ces considérations avaient amené la commission à décider, le 29 janvier dernier, de vous proposer de ne pas entrer en matière sur l'initiative parlementaire du Conseil national, cela par 9 voix contre 3 et 1 abstention. Certains avis ont par la suite incité la commission à réexaminer de façon encore plus approfondie l'interprétation de certains textes juridiques, notamment de l'article 90 de la loi sur les droits politiques. Des rapports complémentaires ont été demandés à l'administration. Je profite de l'occasion pour remercier M. le chef du Département de l'économie publique et ses services de leur très grande disponibilité à nous fournir tous les renseignements souhaités.

La commission s'est donc réunie de nouveau le 12 mars dernier. Après un large tour d'horizon, elle a constaté qu'aucun fait nouveau ne justifiait de revenir sur sa décision antérieure. Pour éviter les risques graves de conséquences que j'ai exposés tout à l'heure, elle estime qu'il appartient au Conseil national, en tant que Chambre prioritaire, de reconsidérer quelle est la voie la plus sûre à choisir pour éviter les inconvénients qui découleraient d'un plan de travail peu adapté aux impératifs de la législation. Par un vote de 7 voix contre 4, votre commission, confirmant sa position antérieure, vous invite à ne pas entrer en matière sur l'initiative parlementaire du Conseil national sur les droits des consommateurs.



**Frau Lieberherr:** Der Konsumentenschutz geht in der Schweiz seit Jahrzehnten einen Leidensweg. Nur langsam und mit viel Einsatz ist es den bestehenden Konsumentenorganisationen gelungen, auf dem Weg über direkte Absprachen mit den Anbietern und mit deren Organisationen Marktverbesserungen für den Verbraucher zu erzielen. Im Bereiche der Information und der Schulung wurde zum Teil mit Unterstützung der Öffentlichkeit praktische Hilfe aufgebaut, und auch auf dem gesetzgeberischen Weg können Ansätze einer Konsumentenpolitik vermerkt werden.

Die Anfang der sechziger Jahre vom Bundesrat eingesetzte temporäre Expertenkommission für Konsumentenfragen, welche den Auftrag erhielt, ein Inventar der wünschbaren Massnahmen zugunsten der schweizerischen Konsumenten aufzustellen, forderte denn auch klar einen Konsumentenschutzartikel in der Bundesverfassung als notwendige Grundlage für das weitere Vorgehen, wie zum Beispiel die Finanzierung der Konsumentenorganisationen. Die spätere ständige Eidgenössische Kommission für Konsumentenfragen, welche auch jetzt noch besteht, bejahte diesen Vorschlag der alten Expertenkommission, nachdem sie durch zwei Staatsrechtler, nämlich die Herren Professoren Nef in Zürich und Aubert in Neuenburg, eindeutig in der Meinung bestärkt wurde, dass nur aufgrund eines Verfassungsartikels die wesentlichen Postulate der Konsumenten verwirklicht werden könnten.

In einer Subkommission, der ich selber auch angehörte, wurde ein Entwurf für einen Verfassungsartikel ausgearbeitet. Interessant ist, dass dieser Textvorschlag in der Plenarsitzung dieser Eidgenössischen Kommission für Konsumentenfragen von einer Mehrheit akzeptiert wurde, dies obwohl die eigentlichen Konsumentenvertreter eindeutig in der Minderzahl sind. Gegen den Entwurf stimmten die Produzenten.

Die Vorgeschichte der parlamentarischen Initiative, zu der wir hier Stellung zu nehmen haben, kennen Sie aus dem Referat des Präsidenten, aber auch aus dem «Amtlichen Bulletin» der nationalrätlichen Verhandlungen. Der Nationalrat hat sich seine Sache diesbezüglich nicht leicht gemacht. Auch er ist der Frage gründlich nachgegangen, ob das Parlament die parlamentarische Initiative vor der Behandlung der Volksinitiative verabschieden dürfe. Eine ganze Reihe namhafter Juristen hat sich im Nationalrat dazu geäußert. Ich möchte zum Beispiel Nationalrat Arnold Koller erwähnen. Er sagte dazu: «Zur Frage steht hier einzig das Problem, wer zuständig ist zur Einleitung einer Partialrevision der Bundesverfassung, und diesbezüglich sieht unsere Verfassung sowohl in Artikel 93 wie in Artikel 121 der Bundesverfassung die Gleichwertigkeit von Volksinitiative und Behördeinitiative vor. Gegeneinander stehen hier nämlich nicht Einzelinitiative und Volksinitiative, sondern Ratsinitiative – also Behördeinitiative – und Volksinitiative. Und aus der Verfassung lässt sich keinerlei Vorrang einer dieser beiden möglichen Arten der Einleitung eines Partialrevisionsverfahrens entnehmen. Also komme man hier nicht mit rechtlichen Bedenken, denn rechtlich besteht hier für das Parlament unter Wahrung aller positiv-rechtlichen Bestimmungen ein Freiraum, und es ist daher eine rein politische Frage, die wir zu entscheiden haben.»

Frau Kollegin Josi Meier meinte dazu im Nationalrat: «Welche Volksrechte stehen denn überhaupt heute zur Diskussion?»

Erstens das Recht der Mitbestimmung des Volkes bei der Verfassungsgesetzgebung. Dieses Recht ist bei den Vorschlägen der Kommission in keiner Weise tangiert. Es geht um einen Verfassungstext, und Verfassungstexte müssen stets dem Volk und den Räten vorgelegt werden. Es geht zweitens um das Recht der Volksinitiative an sich. Wenn wir die Ausübung dieses Rechtes durch die Jahrzehnte beobachten, dann stellen wir folgendes fest: Das Wesen der Volksinitiative besteht darin, Dinge auf Tapet zu bringen, welche Regierung und Parlament aus

irgendwelchen Gründen zurückstellen oder verzögern. Den Initianten geht es in der Regel gar nicht um einen ganz bestimmten Text. Es geht ihnen um eine Sache. Sie wollen Regierung und Parlament in ihrer Richtung in Trab bringen. Sie ziehen ihre Vorstösse noch so gerne zurück, wenn ihr Anliegen sachlich verwirklicht wird, sogar wenn das auf einer anderen Stufe als der verfassungsmässigen geschieht.»

Als Mitglied der vorberatenden Kommission bedaure ich es ausserordentlich, dass wir erstens die parlamentarische Initiative materiell in der Kommission nicht durchdiskutiert haben und sodann aus juristischen Gründen nicht darauf eingetreten sind. Die juristischen Abklärungen durch die zuständigen Aemter haben ergeben, dass es rechtlich ohne weiteres in Ordnung wäre, auf die Initiative einzutreten und bei Vorliegen einer Differenz im Nationalrat – ich zweifle übrigens auch nicht daran, dass sich eine solche ergeben würde –, die Volksabstimmung über die Volksinitiative hinauszuschieben.

Es ist der Sache der Konsumenten nach meinem Dafürhalten nicht gedient, wenn die Volksinitiative vor der parlamentarischen Initiative im Parlament behandelt und unter Umständen mit einem Gegenvorschlag versehen dem Souverän zur Abstimmung unterbreitet wird. Sie alle kennen die Resultate derartiger «Übungen». Die Ja-Stimmen dürfen bekannterweise nicht zusammengezählt werden, und schliesslich werden dann in der Regel beide Vorschläge abgelehnt.

Ich gehe mit den Ausführungen des Bundesrates in seiner Botschaft zur parlamentarischen Initiative über Konsumentenpolitik ein Stück weit einig. Der Konsument ist heute bedeutend besser dran, als dies vielleicht vor 20 Jahren noch der Fall war. Der Schritt zum gleichwertigen Partner in der Marktwirtschaft ist aber erst getan, wenn ein eindeutiger Artikel in unserer Verfassung die Möglichkeit schafft, die gesetzlichen Lücken zu schliessen und die Finanzierung der Konsumenteninformation richtig abzustützen. Die schweizerischen Konsumenten sind keine unbotmässigen Konsumenten. Dies haben sie immer wieder bewiesen, wenn es darum ging, Verständnis für bestimmte Wirtschaftskreise, wie zum Beispiel für den Detailhandel oder die Bauern, nicht nur verbal, sondern auch über die Einkaufstasche zu manifestieren. Es würde uns deshalb gut anstehen, die Stellung des Konsumenten nicht erst in drei, fünf oder zehn Jahren, sondern jetzt zu verbessern helfen, indem wir auf die parlamentarische Initiative eintreten und diese so rasch als möglich dem Souverän zur Abstimmung vorlegen lassen. In diesem Sinne beantrage ich Ihnen, auf die Initiative, entgegen dem Mehrheitsbeschluss der Kommission, einzutreten.

**M. Aubert:** Je soutiens la proposition de Mme Lieberherr.

Je vous rappellerai d'abord en quelques mots l'enjeu de notre discussion. Je résumerai ensuite l'histoire des contre-projets, puisque la question de la procédure est si importante aujourd'hui. Je terminerai en répondant à quelques arguments, à quelques objections de ceux qui demandent que l'on refuse l'entrée en matière.

D'abord, l'enjeu de la discussion. Il circule aujourd'hui, au sujet de la défense des consommateurs, trois textes constitutionnels.

Le premier, c'est l'initiative populaire déposée au mois de décembre 1977, qui demande une attribution de compétences assez larges à la Confédération, sous la forme d'une clause générale, sans réserver la liberté du commerce et de l'industrie.

Le deuxième texte, c'est celui qui a été préparé par une commission du Conseil national et ensuite endossé par le Conseil national lui-même, un texte qui prévoit, lui, aussi, l'attribution de compétences à la Confédération sous la forme d'une clause générale, mais avec la limite expresse de la liberté du commerce et de l'industrie.

Le troisième texte, c'est celui que le Conseil fédéral, s'inspirant des travaux de la commission présidée par le



professeur Nef, nous propose et dont il entend faire le contre-projet à l'initiative populaire. Ce texte est plus modeste. Il consiste à donner quelques compétences nouvelles à la Confédération, sous la forme d'une énumération.

Voilà les textes qui sont en compétition: une clause générale sans réserve – c'est l'initiative populaire –, une clause générale avec réserve – c'est le texte du Conseil national, une énumération – c'est le texte du Conseil fédéral. Le Conseil fédéral demande de faire de ce texte modeste un contre-projet à l'initiative populaire.

La question de procédure est importante, parce qu'ici la forme risque d'emporter le fond; c'est pourquoi j'aimerais maintenant vous rappeler l'histoire des contre-projets, dans la pratique de notre démocratie.

Depuis que le droit de l'initiative populaire a été révisé, en 1891, depuis donc que nous avons l'institution du contre-projet, l'Assemblée fédérale en a usé dix-neuf fois. Huit fois, le contre-projet a eu pour conséquence le retrait de l'initiative. Il y a donc eu onze confrontations entre une initiative et un contre-projet pendant le XXe siècle. De ces onze confrontations, l'une s'est terminée par le succès de l'initiative populaire – c'était une exception, c'était, je dirai même, un accident –, six se sont terminées par le succès du contre-projet, quatre enfin se sont achevées par la double défaite de l'initiative et du contre-projet.

Il faut surtout voir de plus près ce qui se passe maintenant, compte tenu de la conjoncture politique. Dans les années soixante-dix, nous avons eu sept contre-projets. Une fois, le contre-projet a conduit au retrait de l'initiative, vous vous en souvenez, c'est tout récent, il s'agissait des sentiers pédestres. Six fois, nous avons eu la confrontation. Trois fois, la confrontation a tourné au bénéfice du contre-projet; trois fois, elle a conduit à un double échec. Les trois fois où le contre-projet l'a emporté sur l'initiative – et cela me paraît extrêmement important – il s'agissait de cas où l'initiative était soutenue par des groupes que j'oserais qualifier de «marginiaux». C'était l'entreprise Denner, en 1972: construction de logements; c'était, en 1972 encore, le Parti du travail: prévoyance sociale; c'était enfin l'Action nationale: référendum en matière de traités internationaux, en 1977. Lorsque l'initiative a été soutenue par un parti gouvernemental et qu'elle a été combattue par les autres, qui se regroupaient derrière le contre-projet, nous avons eu chaque fois, trois fois, un double échec. Rappelez-vous l'assurance-maladie en 1974, la participation des travailleurs en 1976, la protection des locataires en 1977.

Nous avons le sentiment que c'est ce qui va se passer, ici encore, si un contre-projet est opposé à l'initiative selon la procédure prévue par la constitution. Pourquoi? Parce que, selon toute vraisemblance, le contre-projet élaboré par le Parlement sera un contre-projet modeste. Je crois même qu'on peut deviner que ce sera le texte même que le Conseil fédéral a soutenu dans son message. Avec un tel contre-projet, on peut prévoir que l'initiative ne sera pas retirée. Nous aurons donc compétition, confrontation entre l'initiative et le contre-projet et nous aurons, très vraisemblablement aussi, un double échec, quand bien même il y a lieu de penser qu'une majorité de citoyens se déclarera pour une révision de la constitution.

C'est là quelque chose d'extrêmement désagréable, que je considère comme un blocage de nos institutions. C'est malsain, c'est mauvais pour notre démocratie, et c'est d'ailleurs pourquoi le Conseil national a cherché à sortir de cette impasse en présentant un projet qu'il dissocie de l'initiative populaire.

Il y a en effet deux manières d'échapper à ce blocage: ou bien nous traitons d'abord l'initiative populaire, sans contre-projet, et ensuite, à supposer qu'elle ait été rejetée par le peuple et les cantons, l'Assemblée fédérale a tout loisir de faire son propre projet. C'est intéressant, mais vous devez convenir que l'Assemblée fédérale

s'abstient volontairement d'apporter sa contribution à la solution du problème des consommateurs. C'est une abstention volontaire, qui est assez discutable. Ou alors, c'est l'autre des deux possibilités, nous faisons d'abord un projet de l'Assemblée fédérale, nous le soumettons au vote du peuple et des cantons et, quelle que soit l'issue du scrutin, nous soumettons ensuite au vote l'initiative populaire. C'est la voie qu'a cherché à suivre le Conseil national dans sa session d'automne 1979 et c'est la voie que je vous invite à suivre aujourd'hui en vous proposant d'entrer en matière.

Pour terminer, je répondrai à quelques arguments que j'ai entendus, soit au sein de la commission, soit de la bouche du rapporteur, M. Genoud.

Le premier argument, qui est un argument combatif en quelque sorte, consiste à dire: «Tant pis pour eux, tant pis pour les auteurs de l'initiative, pour les indépendants, pour les socialistes, ce sont eux qui ont commencé, et nous, nous allons nous défendre avec les moyens que nous offre la constitution, nous allons leur opposer un contre-projet. Ils s'en prendront à eux-mêmes, si leur proposition échoue».

Je crois que nous devrions moins penser aux indépendants, aux socialistes, mais davantage à l'ensemble du corps électoral. Car, finalement, si nous arrivons à un double échec, donc à un blocage, ce ne seront pas les indépendants, ni les socialistes, ce ne seront peut-être même pas les consommateurs qui seront perdants, ce seront nos institutions démocratiques.

Le deuxième argument que j'ai entendu, c'est: on n'a jamais vu cela. D'abord, «on n'a jamais vu cela», ce n'est pas un argument. Et puis, on a vu des procédés qui ressemblaient beaucoup à ce que le Conseil national cherche à faire maintenant et vous invite à faire vous-mêmes. Quand le Parlement, saisi d'une initiative populaire, prépare un projet de loi, une manière de contre-projet indirect, il cherche à présenter un texte qui ne soit pas opposé directement à l'initiative. Nous l'avons fait avec l'exportation d'armes. Nous l'avons fait avec l'interruption de la grossesse. Nous l'avons fait avec les centrales nucléaires. Je vous rappelle encore que, lorsque les démocrates du centre ont déposé une initiative en matière de formation et d'enseignement, nous avons délibéré sur un projet du Conseil fédéral avant de statuer sur l'initiative populaire. Finalement, quels que soient les précédents, et même s'il y a une certaine nouveauté dans la voie ouverte par le Conseil national, j'estime que nous avons le devoir, lorsque nous voyons que nous sommes conduits à une impasse, de chercher, en toute honnêteté, une issue favorable dans les limites de la constitution et des lois.

Seulement, et c'est le troisième argument que j'ai entendu: nous ne pourrions pas le faire parce que la loi nous en empêche. Quelle loi? La loi sur les rapports entre les conseils. Quelle disposition? L'article 29 de cette loi. Quelle institution? Le délai de trois ans expirant le 23 décembre 1980, délai dans lequel l'Assemblée fédérale doit prendre sa décision sur l'initiative populaire.

L'étude a été faite, et j'en remercie le chef du département et ses services. J'en remercie aussi la chancellerie et l'Office de la justice. Il apparaît clairement que l'article 29, 4e alinéa, avec la possibilité qu'il offre de prolonger le délai, est applicable à un texte comme celui du Conseil national. Il suffit pour cela qu'il y ait une divergence entre le Conseil national et le Conseil des Etats. Cette divergence est plus que probable, soit sur l'entrée en matière si vous suivez la commission, soit sur le contenu même du projet parlementaire. J'aimerais dire à M. Genoud que je m'écarte sur un point de son interprétation de l'article 29, 4e alinéa. J'ai le sentiment qu'il suffit que la divergence existe au cours de l'année 1980 pour que, même si elle est réglée le 23 décembre 1980, nous soyons autorisés à prolonger le délai d'une année.



Mais c'est le dernier argument que j'ai entendu qui m'a fait le plus de peine, je dois le dire. On prétend que la voie indiquée par le Conseil national, soutenue aujourd'hui par Mme Lieberherr, contribue à dévaluer la démocratie directe. Alors je vous demande. Qui dévalue les droits populaires? Est-ce que c'est celui qui cherche à dissocier l'initiative populaire du contre-projet, pour donner à chacun sa chance véritable? Ou bien est-ce que c'est celui qui envisage allégrement d'accoupler les deux textes de manière que l'un soit finalement torpillé par l'autre?

Pour ces raisons, je vous suggère, je vous conjure même d'entrer en matière.

**Baumberger:** Im Vordergrund der Kommissionsberatungen standen nicht die Fragen der Konsumentenpolitik, sondern – ich glaube, das ist verständlich – grundsätzliche Fragen der Ausgestaltung und Handhabung des Initiativrechtes des Volkes und des Parlamentes oder einzelner seiner Mitglieder. Dabei konzentrierte sich die Diskussion auf die Kernfrage, ob das vom Nationalrat eingeschlagene Verfahren (Behandlung der parlamentarischen Einzelinitiative und Aussetzen der Behandlung von Volksinitiative und Gegenvorschlag) nicht eine Entwicklung einleite, die letzten Endes zu einer Entwertung des Initiativrechtes des Volkes führen könnte. Das Initiativrecht des Volkes gewinnt dadurch an Bedeutung, dass für die Behandlung und Abstimmung durch Volk und Stände bestimmte Fristen einzuhalten sind. Ferner ist es verboten, bei Initiativen in Form des ausgearbeiteten Entwurfes den Initiativtext nachträglich zu ändern, damit nicht durch die Hintertüre materielle Änderungen der Initiative und damit des potentiellen Verfassungstextes eingeführt werden können. Ich zitiere dazu aus der Stellungnahme des Bundesamtes für Justiz vom 20. Februar 1980: «Ist eine in der Form des ausgearbeiteten Entwurfes eingereichte Volksinitiative formell zustande gekommen und materiell gültig, so muss sie, so wie sie lautet, Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet werden, gleichgültig, ob es den politischen Bundesbehörden gelegen oder ungelegen kommt. In diesem direkten Zugang zum Souverän liegt die eigentliche Stosskraft, die Stärke der Volksinitiative.» Eine Einflussnahme ist bei der Volksinitiative nach geltendem Recht lediglich in zweifacher Hinsicht möglich: nämlich erstens durch das Recht der Bundesversammlung zu einer Abstimmungsempfehlung, und zweitens durch die Möglichkeit des direkten Gegenentwurfes. Mit der Zwischenschaltung einer parlamentarischen Initiative im Stadium einer hängigen Volksinitiative öffnen sich vielerlei Möglichkeiten zur nachträglichen Beeinflussung oder Störung von Volksinitiativen, was letztlich zu einer Abwertung des Initiativrechtes des Volkes führen muss, und das ist auch eine Entwertung dieser einzigartigen demokratischen Einrichtung. Ich befinde mich hier also klar in einem Gegensatz zu Herrn Aubert und betrachte dieses Vorgehen als eine gefährliche Abwertung der Volksinitiativen. Es scheint mir, dass der Ständerat gut beraten ist, wenn er sich nicht von taktischen Überlegungen leiten lässt, sondern die rechtliche Situation würdigt und vor allem die Auswirkungen auf den Stellenwert des Initiativrechtes des Volkes berücksichtigt. Dabei handelt es sich natürlich auch um einen bedeutsamen politischen Entscheid.

Ich bitte Sie, den Nichteintretensantrag der Kommissionsmehrheit, welcher sich mit dem ursprünglichen Antrag des Bundesrates deckt, zu unterstützen und dem Nationalrat Gelegenheit zu geben, das Verfahren selbst zu korrigieren.

**Kündig:** Die vorberatende Kommission beantragt Ihnen mehrheitlich, auf die Vorlage nicht einzutreten. Von verschiedenen Seiten wird nun die Kommissionsmehrheit beschuldigt, auf einem scheinbar formellen Nebenschauplatz das Problem des Konsumentenschutzes torpedieren zu

wollen. Dies mag auf den ersten Blick so scheinen. Es wäre aber falsch, wenn man die Begründung zum Nichteintreten darin sehen würde, dass es sich um einen materiellen Beratungsgegenstand handelt. Es geht der Kommissionsmehrheit keinesfalls um die materielle Beratung der parlamentarischen Initiative, auf die sie überhaupt nicht eingetreten ist. Würde der Ständerat dem Nichteintretensantrag der Kommission nicht folgen, so müsste die materielle Beratung zuerst einsetzen. In dieser ersten Phase kann es somit nur darum gehen, ob die formellen Gegebenheiten dazu führen sollen, die Initiative zu beraten oder nicht zu beraten.

Am 23. Dezember 1977 wurde die sogenannte «Tat»-Initiative eingereicht. Damals galt das seit 1962 in Kraft stehende Geschäftsverkehrsgesetz, das zur Erledigung von Volksinitiativen eine Frist von drei Jahren vorsieht, die zwar um ein Jahr verlängert werden kann, wenn ein übereinstimmender Beschluss der beiden Räte nicht zustande kommt. Während der Frist der Unterschriftensammlung für die Volksinitiative Konsumentenpolitik hat Nationalrat Waldner eine parlamentarische Einzelinitiative gestartet und diese vor Eingang der Volksinitiative eingereicht. Der Bundesrat hat dem Nationalrat zur Volksinitiative der «Tat» einen Gegenvorschlag unterbreitet. Einer Kommissionsmehrheit folgend, hat der Nationalrat einer neuen Lösung zugestimmt, die materiell zwischen der Initiative und dem Gegenvorschlag des Bundesrates liegt. Er hat die Beratung über die Volksinitiative ausgesetzt, bis der Bericht des Bundesrates zur Volksinitiative über die Verhinderung missbräuchlicher Preise vorliegt.

Der Nationalrat sieht nun folgendes Vorgehen: Wenn der Ständerat der parlamentarischen Initiative zustimmt – der auch Waldner zustimmt; er ist bereit, die seine zurückzuziehen –, soll die Fassung Volk und Ständen zur Abstimmung vorgelegt werden. Nach erfolgter Abstimmung müsste – sofern diese Initiative nicht vorher zurückgezogen wird – die Beratung über die Volksinitiative aufgenommen werden, wobei dazumal zu bestimmen wäre, ob ein Gegenvorschlag eingebracht werden solle oder nicht.

Gegen dieses Vorgehen wurden bereits im Nationalrat Bedenken laut. Die ständerätliche Kommissionsmehrheit konnte sich dieser neuen Behandlungsart für Volksinitiativen nicht anschliessen und glaubt, dass so bedeutungsvolle Änderungen in der Behandlung von Volksbegehren nicht aus rein materiellem Opportunismus getroffen werden dürfen. Die Kommission ist sich der Schwierigkeiten bewusst, die bei der Abstimmung über eine Volksinitiative entstehen, wenn gleichzeitig ein Gegenvorschlag zur Abstimmung gelangt. Sie teilt auch die Auffassung des Herrn Aubert zu diesem Punkt, glaubt aber, dass die von ihm angeführten Fälle – die sogenannten indirekten Gegenvorschläge – bisher nicht auf Verfassungsebene, sondern auf Gesetzesebene gehandhabt wurden. Sie weiss auch sehr gut zu werten, dass in vielen Fällen eine Patt-Situation die wünschbare Entwicklung gebremst hat. Sie sieht jedoch eine grosse Gefahr darin, dass, wenn einmal das Vorziehen parlamentarischer Initiativen vor der Behandlung von Volksbegehren Schule macht, zu jedem Volksbegehren eine oder mehrere Vorstufen vom Parlament zur Volksabstimmung gebracht werden, um dadurch die öffentliche Meinung zu erforschen.

Die ständerätliche Kommission sieht darin eine Gefahr der Verwilderung des Initiativrechtes des Schweizer Volkes. Wenn – wie es scheint – die Möglichkeit einer Patt-Situation die Mehrheit des Nationalrates zu diesem Vorgehen bewogen hat, müsste doch viel eher die Grundsatzfrage zur Behandlung von Volksinitiativen gestellt werden, nämlich in bezug auf die Abstimmungsmodalitäten mit dem ungültigen doppelten Ja, oder in bezug auf die Frage des Gegenvorschlages, ob ein solcher in Zukunft noch eingebracht werden solle oder nicht. Diese grundsätzliche Situation sollte behandelt werden, bevor mit einem aus materiellen Gründen verständlichen Weg das bisherige



Verfahren durchbrochen wird, ohne dass die daraus entstehenden bedeutungsvollen Konsequenzen sichtbar sind.

Welche Wege standen nun der ständerätlichen Kommission und stehen Ihnen heute offen? Zur Volksinitiative: Hierzu können keine Äusserungen gegeben werden, da die Beratungen derselben im Nationalrat ausgesetzt wurden. Zur parlamentarischen Initiative: Nichteintreten bedeutet Rückweisung an den Nationalrat, der somit prüfen muss, ob nicht doch die Volksinitiative – mit oder ohne Gegenvorschlag – zur Abstimmung gelangen soll. Eintreten auf die parlamentarische Initiative ohne materielle Aenderung: Der Bundesrat müsste unverzüglich eine Volksabstimmung ansetzen. Bis Ende 1980 wäre jedoch auch noch die Abstimmung über die Volksinitiative anzusetzen; dies mit oder ohne Beratung durch die eidgenössischen Räte.

Es wird immer wieder erwähnt, es sei zu erwarten, dass bei positivem Ausgang die Volksinitiative zurückgezogen würde. Wenn das heute geschähe oder aber vor der nächsten Runde im Nationalrat, würde auch keine Gefahr für eine Patt-Situation bestehen. Solange aber nur davon gesprochen wird, existiert die Volksinitiative als hundertprozentige politische Realität und hat das Recht, als solche erstrangig behandelt zu werden.

Eintreten und Ausarbeiten eines veränderten Textes: Wenn der Ständerat Eintreten beschliesst, jedoch den Text abändern wollte, so müsste die Kommission sich materiell in die Frage einarbeiten. Mir scheint, wie dies auch von der ständerätlichen Kommission bisher anerkannt wurde, dass auf dem Gebiet der Konsumentenpolitik etwas geschehen sollte. Die Initianten müssten eigentlich die heutige Situation erkennen und durch den Rückzug ihrer Initiative den Weg zur Beratung der Anträge im Nationalrat ebnen. Der Ständerat kann meines Erachtens aus grundsätzlichen Erwägungen – die mit dem materiellen Inhalt des Problems nicht im Zusammenhang stehen – nicht auf die Vorlage eintreten.

**Mme Bauer:** Il faut déplorer qu'une majorité des membres de la commission tentent de réduire le problème de la protection des consommateurs à une question de procédure et de délai, alors qu'il s'agit d'un problème de fond que l'on ne peut plus longtemps éluder.

En proposant de différer l'examen de l'initiative parlementaire Waldner et de traiter d'abord l'initiative populaire et le contre-projet du Conseil fédéral, en demandant au peuple et aux cantons de se prononcer entre deux articles constitutionnels, on risque, c'est l'évidence même, de diviser les voix et d'obtenir un double non. Cette procédure, profondément insatisfaisante, est responsable de l'échec en une dizaine d'années de quatre initiatives et contre-projets. Une fois de plus, les citoyens seraient ainsi floués, les droits populaires bafoués et les consommateurs se retrouveraient sans droits. Est-ce vraiment cela que nous voulons? Et pourtant l'insertion dans la constitution d'un article 31sexies en faveur des consommateurs se justifie. La législation en vigueur ne régit en effet que les compétences des producteurs et non celles des consommateurs. Aucun article constitutionnel n'autorise le Conseil fédéral à prendre des mesures directes en faveur de ceux-ci, en faveur de la défense de leurs intérêts économiques et juridiques et de leur information sur l'état du marché. Dans ce domaine, il faut noter que notre législation comporte une lacune qu'il s'agit de combler. La plupart des pays qui nous entourent ont déjà légiféré sur la protection des consommateurs. L'Autriche, par exemple, a voté récemment une loi très complète, répondant ainsi aux recommandations du Conseil de l'Europe énoncées en 1976 déjà.

Pourquoi ne pas admettre enfin, dans notre pays également, que les consommateurs ont des droits qu'il importe de reconnaître! Ne doit-on pas désormais les considérer comme des interlocuteurs valables, dignes d'être enten-

du et défendus? Pourquoi ne pas suivre le Conseil national en accordant une quatrième année de délai pour le traitement de l'initiative populaire? Certes, la loi de 1962 sur les rapports entre les conseils prescrit un délai de trois ans pour traiter des initiatives, et une quatrième année n'est-elle accordée qu'exceptionnellement. Mais l'occasion nous semble donnée aujourd'hui d'user de ce droit d'exception et, comme la nouvelle loi sur les droits politiques entrée en vigueur en 1978 l'autorise, de prolonger d'une année le délai afin de pouvoir traiter en priorité l'initiative parlementaire Waldner.

«Les Chambres sont libres d'interpréter le texte dans le sens qu'elles veulent», affirmait la semaine dernière M. Genoud devant le Comité de la Fédération des consommatrices. Qu'elles l'interprètent donc non pas de la manière la plus restrictive, mais en tenant compte de la volonté populaire, afin de permettre aux citoyens de s'exprimer librement, sans les exposer à tomber dans des traquenards indignes de notre système démocratique. Assez de casuistique, assez de juridisme, le temps est venu de reconnaître les consommateurs comme des partenaires sociaux, de les protéger, de leur accorder des droits en insérant dans la constitution un article qui les concerne directement. Je vous invite par conséquent à adhérer à la décision du Conseil national et à entrer en matière.

**M. Gassmann:** Je voudrais encore vous apporter quelques précisions sur ce sujet: Nous nous trouvons dans la situation suivante: face à la très grande majorité des citoyens, qui sont tous des consommateurs, il semble que trois partenaires soient en train de former une coalition pour mettre en échec la mise en place de dispositions constitutionnelles qui permettraient d'accorder certains droits aux consommateurs. Ces trois partenaires sont: le Conseil national, notre propre conseil et le Conseil fédéral.

Le Conseil national, gêné par certaines dispositions législatives assez rigides, s'est donné la peine de chercher une voie pour essayer de sauvegarder, dans cette affaire, les droits du peuple et formuler ainsi une proposition qui se rapproche en fait assez sensiblement de l'initiative populaire. Il convient ici de l'en remercier.

Le Conseil des Etats, au sein de sa commission déjà, donne un peu l'impression de ne pas vouloir prendre ses responsabilités et, en fait, il apparaît – à travers les interventions précédentes – qu'une certaine hostilité se manifeste quant au fond du projet et que l'on tente maintenant de le combattre en utilisant des questions de forme et de procédure.

Le troisième partenaire, le Conseil fédéral, utilise pour sa part une fois de plus, et c'est à regretter, comme l'a très bien démontré M. Aubert, l'arme quasi absolue du contre-projet. En intervenant dans ce processus, il sait par expérience qu'aussi bien l'initiative que le contre-projet seront rejetés par le peuple, alors que très vraisemblablement, on compte une large majorité populaire pour mettre en place des dispositions en faveur des consommateurs, ce qui est déjà fait dans les pays qui nous entourent, comme vient de le constater Mme Bauer.

C'est pourquoi, plutôt que d'attendre et de spéculer sur le retrait de l'initiative, comme certains le souhaitent, il serait préférable, me semble-t-il, que le Conseil fédéral lui-même renonce à présenter un contre-projet pour simplifier, clarifier le jeu en cette affaire. Il m'intéresserait enfin de savoir quelles sont les intentions du Conseil fédéral: entend-il aller jusqu'au bout et maintenir un contre-projet à cette initiative? En montrant peut-être un peu plus de souplesse, il donnerait aux citoyens la possibilité de se prononcer de façon claire sur ce problème.

**M. Genoud, rapporteur:** Je dois tout d'abord m'élever avec force contre certaines affirmations qui ont été avancées. Je le fais en mon nom personnel, et je pense que je



dois le faire aussi au nom de la majorité de la commission.

On a parlé de droits populaires «bafoués», pas moins que cela! On a aussi déclaré qu'une certaine hostilité se manifesterait sur le fond du problème. Or, je dois souligner que la commission n'a pas abordé le fond du problème. C'est la raison pour laquelle, tout à l'heure, je me suis abstenu – et pour cause – de présenter le contenu des trois positions connues qui, si je les classe d'après les espérances qui doivent exister parmi les milieux des initiateurs, pourraient être qualifiées de solution maximale par l'initiative populaire, de solution minimale par le contre-projet du Conseil fédéral, et peut-être solution moyenne par l'initiative parlementaire du Conseil national. C'est à dessein que je n'ai même pas évoqué ces trois aspects du problème, car nous nous sommes cantonnés dans un problème de procédure et je réaffirme qu'il était vain de vouloir aborder le fond du problème sans savoir ce qu'il advenait de la procédure elle-même.

Au sujet de cette procédure, j'ai aussi entendu parler, tout à l'heure, d'une impasse. Quelle est cette impasse? Elle est constitutionnelle. La possibilité pour le Parlement de présenter un contre-projet est une compétence qu'on ne doit pas qualifier de création d'impasse ou de «traquenard», le mot a aussi été avancé. Si vraiment les dispositions qui nous régissent, constitutionnelles ou légales, devaient être qualifiées comme on l'a fait tout à l'heure, je crois qu'il serait temps d'en changer et qu'il faudrait commencer par là. Je voudrais faire remarquer à M. Aubert que je n'ai pas contesté que, si la divergence demeure au cours de l'année 1980 sans fixer de date précise, l'on puisse invoquer la deuxième condition du chiffre 4 de l'article 29 de la loi qui règle les rapports entre les conseils, de 1962. Mon texte – je l'ai sous les yeux – dit: «Les conditions de traitement ne seraient peut-être pas remplies» et c'est pourquoi je n'ai évoqué qu'un risque, seulement, de voir à un moment donné le constat d'impossibilité de décider la prolongation. Et pour quelle raison? Je le rappelle encore une fois: je ne préjuge pas de ce que fera la commission, et encore moins la Chambre. Elle pourrait peut-être se rallier à l'initiative parlementaire, auquel cas il n'y aurait plus un acte législatif en étroit rapport, qui serait une divergence.

Vous me direz que c'est peut-être de la naïveté. Je n'aime pas jouer les prophètes, dans le domaine des hypothèses tout est possible. Dans ce cas-là, on constaterait aussi, arrivé à l'automne, que l'initiative populaire n'aurait pas été traitée, donc que la prolongation ne serait pas possible. J'ai employé les conditionnels. Dans ce cas-là, le Conseil fédéral devrait obligatoirement, impérativement, ordonner le vote du peuple et des cantons sans que le Parlement ne se saisisse de cette matière aussi importante.

Voilà la remarque que je voulais faire. Je ne pense pas que, si nous avons des contraintes dans les lois qui nous sont peut-être peu agréables, il faille obligatoirement chercher des artifices pour en sortir. Ce que la commission constate encore une fois c'est que, en changeant l'ordre des choses, indépendamment du problème de savoir quelle serait la teneur d'une disposition constitutionnelle, indépendamment du problème de savoir s'il y aurait un contre-projet qui serait opposé à l'initiative populaire, indépendamment de toutes ces questions qui seront traitées en temps opportun, il semble qu'il y ait des risques graves qui découlent de la voie choisie par le Conseil national. Et je confirme, ce qui a été rappelé encore tout à l'heure, que c'est l'unique raison de la proposition de la majorité de la commission de ne pas entrer en matière, de renvoyer tout l'objet au Conseil national, et par là l'inviter – si le mot n'est pas encore trop fort – à reconsidérer la question pour choisir une voie, une procédure, qui élimine ces risques, sans – je le précise encore une fois – mettre en cause aujourd'hui le principe ou pas de la protection des consommateurs dans notre ordre

constitutionnel. Je pense que M. le conseiller fédéral le fera lui-même tout à l'heure. Il ne faudrait pas déduire de ces pertes de temps que nous sommes devant un vide. Il y a de nombreuses dispositions dans notre législation qui protègent déjà aujourd'hui, et très efficacement, très sérieusement, les consommateurs. On a parlé de lacunes à combler parce que tout le système n'est pas parfait, il est insuffisant. Je crois qu'il ne faut pas anticiper sur ce débat, mais en tout cas il ne faut pas accepter non plus qu'on dramatise le problème en voulant faire admettre ou accroire que la majorité de la commission se cantonne derrière des artifices pour essayer de torpiller le projet lui-même. D'ailleurs, une initiative populaire, on l'a rappelé, doit de toute façon être soumise au vote du peuple et des cantons. Ce serait bien «innocent» – je prends cet euphémisme – que de vouloir essayer d'éviter cette échéance.

Voilà pourquoi je crois que nous n'avons pas entendu de raisons qui enlèvent quelque chose à l'argumentation de la majorité de la commission et je vous invite à nouveau, avec la commission, à voter la non-entrée en matière.

**Bundesrat Honegger:** Zunächst liegt es mir daran, Frau Lieberherr, festzustellen, dass der Bund bisher schon in weitem Umfange Konsumentenschutz betreibt. Es ist also keineswegs so, dass wir überhaupt keine gesetzlichen und verfassungsmässigen Grundlagen hätten, um Konsumentenschutzinteressen zu vertreten. Die Verfassung ermöglicht es heute schon, eine ganze Reihe von Massnahmen zum Schutze der Konsumenten zu erlassen; Bundesrat und Parlament haben diese Kompetenzen auch wahrgenommen. Ich möchte hier nicht alle Verfassungsartikel aufzählen, die dem Bund und dem Bundesrat die Kompetenz erteilen, auf dem Gebiete des Konsumentenschutzes tätig zu werden und weise nur auf folgendes hin: Wir schützen die Bürger seit langem durch unsere Polizeigesetzgebung vor gesundheitlichen und wirtschaftlichen Nachteilen. Eine Aufstellung, die den Damen und Herren der Kommission zur Verfügung gestellt worden ist, stammt aus dem Jahre 1976 und zeigt, dass wir auf Bundesebene über 50 Erlasse kennen, welche sich mit Konsumenteninteressen und mit Konsumentenschutz befassen. Ich darf auch sagen, dass der Konsumentenschutz weiterhin durch die Gesetzgebung ausgebaut wird. Es sind gegenwärtig verschiedene gesetzliche Massnahmen im Tun – ich erinnere nur an das Bundesgesetz über den unlauteren Wettbewerb: die Kommission hat ihre Arbeiten abgeschlossen. Es ist also überhaupt nicht so, dass wir über keine gesetzlichen oder verfassungsmässigen Grundlagen verfügen würden, um auf dem Gebiete des Konsumentenschutzes noch etwas Zusätzliches zu leisten.

Der Bundesrat – ich habe das in der Kommission auch recht deutlich gesagt – ist aber der Meinung, dass noch Lücken bestehen, die geschlossen werden sollten, und dass wir dafür keine Verfassungsgrundlage haben. Frau Lieberherr hat eine dieser Lücken aufgezeigt: nämlich die Förderung der Konsumentenschutzorganisationen. Es geht hier um die Zurverfügungstellung von Geld des Bundes für diese Organisationen. Wir machen das heute ohne Verfassungsgrundlage in der – allerdings sehr bescheidenen – Grössenordnung von 130 000 oder 150 000 Franken pro Jahr. Der Bundesrat sieht ein, dass das zu wenig ist. Wir wollen mehr tun und wollen deshalb auch gerade diesem dringenden Anliegen der Konsumentenschutzorganisationen entsprechen; dafür schlagen wir auch einen Verfassungsartikel vor.

Man darf in diesem Zusammenhang sagen, dass der Bundesrat durchaus nicht an seinem Gegenvorschlag festhält. Wir werden sehen, wie sich dann die Verhandlungen zwischen Nationalrat und Ständerat weiterentwickeln. Ich hätte persönlich gar nichts dagegen einzuwenden, wenn Sie zum Beispiel die Initiative ohne Gegenvorschlag dem Schweizervolk unterbreiten und aus dem Abstimmungsre-



sultat die Konsequenzen für das weitere Vorgehen ziehen wollten. Das wäre eine Möglichkeit. Wir halten aber an unserer Meinung fest, dass der Volksinitiativtext zu weit geht. Diese Generalklausel geht so weit, dass der Bund damit über Kompetenzen verfügen würde, die unseres Erachtens nicht notwendig sind. Wir wehren uns also gegen den Verfassungstext, sind aber durchaus bereit, Gegenentwurftexte mit Ihnen zu diskutieren. Das als Einleitung.

Nun zur Frage, ob mit einer parlamentarischen Initiative das normale Verfahren der Behandlung von Volksinitiativen berücksichtigt werden solle oder nicht. Da gehen die Meinungen einfach auseinander. Ich möchte mich zu dieser Frage jetzt nicht detailliert äussern, aber vielleicht gestatten Sie mir zwei, drei Bemerkungen zu den Ueberlegungen, die den Bundesrat veranlasst haben, hier etwas vorsichtiger zu laborieren, als das der Nationalrat getan hat.

Wir sind im Bundesrat der Meinung, dass es nicht richtig sei, dass man – wie es in diesem Falle wieder geschehen soll – einen weniger weit gehenden Verfassungsartikel dem Initiativtext «vorspannt»; vom Ausgang dieser Abstimmung würde ja dann die Behandlung der Volksinitiative abhängen. Der Nationalrat geht bekanntlich davon aus, dass zunächst die Volksabstimmung über die parlamentarische Initiative durchgeführt werden soll. Er will die Volksinitiative erst nach Kenntnisnahme vom Ergebnis der Volksabstimmung über die parlamentarische Initiative behandeln. Die Behandlung der Volksinitiative würde also vom Ausgang dieser Abstimmung abhängen. Das Parlament könnte so in das Verfahren zur Behandlung von Volksinitiativen einen weiteren Schritt einbauen, in welchem dem Volk formell – losgelöst von der Volksinitiative – gewissermassen auf den Zahn gefühlt würde. Ob dabei das politische Gewicht, das einer Volksinitiative zukommen soll, erhalten bleibt, darüber gehen zum Beispiel zwischen Herrn Aubert und mir die Auffassungen auseinander. Es ist aber unbestritten, dass diese Zwischenschaltung von parlamentarischen Initiativen bei der Behandlung von Volksinitiativen vielerlei Möglichkeiten zur Beeinflussung des Entscheides, der Volk und Ständen zustehen soll, eröffnet. Die eine Möglichkeit hat Ihnen Herr Aubert dargelegt, es sind aber noch andere denkbar. Der Ständerat wird sich deshalb – nach Meinung des Bundesrates – bei seinem Entscheid über das Vorgehen in Sachen Konsumentenschutz auf dessen Auswirkungen bei der Behandlung anderer Volksinitiativen und damit auf den Stellenwert des Initiativrechts des Volkes überhaupt besinnen müssen. Es wird dies auch ein politischer, nicht nur ein rechtlicher Entscheid sein.

Zur Frage der gesetzlichen Fristen. Der Kommissionspräsident hat Ihnen im einzelnen dargelegt, um was es hier geht. Darf ich nochmals wiederholen: Die Volksinitiative ist im Dezember 1977 eingereicht worden. Der Bundesrat hat pflichtgemäss seinen Bericht im Sommer 1979 dem Parlament unterbreitet. Nach der bisher gültigen Gesetzgebung hat das Parlament bis Ende dieses Jahres – nämlich drei Jahre seit Einreichung der Initiative – Zeit, diese Volksinitiative zu behandeln. Nun steht fest – das gibt ja auch Herr Aubert zu –, dass eine Verlängerungsmöglichkeit für die Behandlung der Volksinitiative um ein Jahr besteht, also für das Jahr 1981, aber nur dann, wenn gewisse rechtliche Voraussetzungen erfüllt sind. Es geht dabei nicht einfach nur um juristische Wortklauberei, sondern das sind Vorschriften, an die sich – so scheint es uns – vor allem der Gesetzgeber zu halten hat. Welches sind diese Voraussetzungen? Die eine Voraussetzung wäre, dass eine Differenzbereinigung über die Volksinitiative zwischen Nationalrat und Ständerat im Gange ist. Nun wissen Sie, dass der Nationalrat die Volksinitiative überhaupt nicht in Beratung gezogen hat; also bestehen auch keine Differenzen zwischen National- und Ständerat. Die Möglichkeit, die Frist zur Behandlung der Volksinitiative um ein Jahr zu verlängern, fällt aber dahin, wenn keine Differenzbereinigung im Gange ist zwischen den beiden Räten.

Das ist hier der Fall. Der Nationalrat hat das selbst verursacht, indem er nicht auf die Initiative eingetreten ist und damit diesen Ausweg selbst blockiert hat.

Es besteht eine zweite Möglichkeit, die Behandlung der Volksinitiative um ein Jahr zu verlängern: nämlich dann, wenn ein anderer Erlass mit der Volksinitiative in Konkurrenz steht. Die Juristen streiten sich darüber, ob eine parlamentarische Initiative zu dieser Art von Erlassen, wie sie im Gesetz gemeint sind, gehört. Ich will mich darüber nicht näher auslassen und mache gerne mit, wenn Sie der Meinung sind, dass eine parlamentarische Initiative als ein solcher Erlass bezeichnet werden kann. Aber, was notwendig ist (und das steht auch wieder eindeutig gesetzlich fest): Es muss auch bei der Behandlung dieser parlamentarischen Initiative eine Differenz bestehen zwischen den beiden Räten, wenn die Volksinitiative nicht dieses Jahr, sondern erst im Laufe des Jahres 1981 behandelt werden soll. Weil der Nationalrat auf seine parlamentarische Initiative eingetreten ist und einen Beschluss gefasst hat, entsteht eine Differenz, wenn Sie heute Ihrer Kommission folgen. Wenn diese Differenz aufrechterhalten wird – ich möchte sagen, bis etwa zur Septembersession –, besteht die Möglichkeit, dass beide Räte die Frist für die Behandlung der Volksinitiative um ein Jahr verlängern, nämlich bis Ende 1981.

Damit sind aber noch nicht alle Verfahrensschwierigkeiten überwunden. Der Nationalrat will auf die Volksinitiative erst dann eintreten, wenn er das Ergebnis der Volksabstimmung über seine parlamentarische Initiative kennt. Wir werden aber dieses Jahr, schon aus technischen Gründen, die Volksabstimmung über die parlamentarische Initiative nicht mehr durchführen können. Wenn sich die Räte einigen würden, könnte das Geschäft aber wohl Volk und Ständen im Laufe des nächsten Jahres unterbreitet werden; nachher könnte man aufgrund dieses Ergebnisses die Volksinitiative behandeln. Aber es müsste immer alles glatt laufen. Ob das geht oder nicht geht – da möchte ich keine Prognosen stellen.

Ferner muss ich darauf hinweisen, dass dieser Prozedur Schwierigkeiten entstanden sind, weil sich der Nationalrat geweigert hat, die Volksinitiative jetzt zu behandeln. Er hätte die Möglichkeit gehabt, die parlamentarische Initiative und die Volksinitiative gleichzeitig zu behandeln. Das ist nicht verboten, und er hätte das Geschäft nachher für die Volksabstimmung aufteilen können. Er wollte das nicht. Eine zusätzliche Schwierigkeit, wenn ich das noch beifügen darf, besteht nun darin, dass es bei einer parlamentarischen Initiative kein mehrmaliges Hin und Her gibt zwischen Nationalrat und Ständerat; nach der Praxis können die beiden Räte nur zweimal zu einer parlamentarischen Initiative Stellung beziehen. Wenn Sie also jetzt auf die parlamentarische Initiative nicht eintreten, geht das Geschäft an den Nationalrat; wenn dieser an seiner Haltung festhält, das Geschäft zurückkommt an den Ständerat und Sie an der Auffassung der Kommission festhalten, dann fällt die parlamentarische Initiative aus Abschied und Traktanden.

Noch eine letzte Bemerkung: Der Bundesrat ist nicht ganz frei in der Festlegung des Abstimmungstermins. Wenn die Volksinitiative dieses Jahr nicht verlängert werden kann, weil keine Differenz besteht bei der Behandlung der parlamentarischen Initiative, dann ist der Bundesrat (auch aufgrund von gesetzlichen Bestimmungen) verpflichtet, den Termin der Volksabstimmung festzusetzen, und zwar unabhängig davon, ob das Parlament überhaupt zur Initiative Stellung bezogen hat. Wann er das machen würde, hinge wiederum von verschiedenen Faktoren ab. Es ist nicht so einfach, sich in diesem Gewirr von Prozedurfragen zu rechtzufinden.

Mir persönlich und dem Bundesrat scheint, dass es am zweckmässigsten wäre, wenn in dieser Verfahrensfrage der Nationalrat nochmals Stellung beziehen könnte, Sie ihm also den Ball zurückgeben würden; entweder tritt er alsdann auf die Volksinitiative ein, oder es entsteht eben



bei der parlamentarischen Initiative eine Differenz zu Ihrem Rat, was es ermöglichen würde, die Frist für die Behandlung der Volksinitiative um ein Jahr zu verlängern. Aber Sie haben sich gleichzeitig auch zu überlegen, ob mit dem ganzen Verfahren des Vorschaltens einer parlamentarischen Initiative vor eine Volksinitiative nicht ein Weg beschritten wird, der für die Zukunft doch einige Risiken in sich schliesst.

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Kommission	26 Stimmen
Für den Antrag Lieberherr	16 Stimmen

*An den Nationalrat – Au Conseil national*



Nationalrat  
Conseil national

Sitzung vom 18.6.1980  
Séance du 18.6.1980



79.039

**Rechte der Konsumenten. Volksinitiative  
Droits des consommateurs.  
Initiative populaire**

77.226

**Parlamentarische Initiative. Konsumentenpolitik  
Initiative parlementaire  
Protection des consommateurs**

Botschaft, Beschlussentwurf und Stellungnahme zur parlamentarischen Initiative vom 11. Juli 1979 (BBI II, 745)  
Bericht der Kommission des Nationalrates vom 10. Januar 1979 (BBI II, 53)

Message, projet d'arrêté et avis sur l'initiative parlementaire du 11 juillet 1979 (FF II, 713)

Rapport de la commission du Conseil national du 10 janvier 1979 (FF II, 57)

79.039

**Rechte der Konsumenten. Volksinitiative  
Droits des consommateurs. Initiative populaire**

*Antrag der Kommission*

Eintreten und Zustimmung zum Bundesbeschluss

*Proposition de la commission*

Entrer en matière et adopter l'arrêté fédéral

**Chopard**, Berichterstatter: In der letzten Frühjahrssession hat der Ständerat mit 26 zu 16 Stimmen beschlossen, die parlamentarische Initiative, Geschäft 77.226 Konsumentenpolitik, noch nicht zu behandeln.

Er wollte damit unserem Rat ermöglichen, vor der parlamentarischen Einzelinitiative die Volksinitiative zu behandeln. Er wollte damit verhindern, dass mit dem Instrument der Einzelinitiative Volksbegehren blockiert werden können.

Unsere Kommission hat sich am 27. Mai 1980 versammelt. Sie hat sich entschlossen, auf die verfahrensrechtlichen Fragen nicht mehr zurückzukommen und sich ganz der materiellen Frage des Konsumentenschutzes zu widmen. Zunächst schloss sich die Kommission der Meinung des Ständerates an, es sei vorerst die Volksinitiative zu behandeln und das Verfahren über die parlamentarische Initiative auszusetzen.

Mit 10 gegen 5 Stimmen und mit 4 Enthaltungen empfiehlt sie, die Volksinitiative Volk und Ständen mit dem Antrag auf Verwerfung vorzulegen und ihr einen Gegenvorschlag gegenüberzustellen.

Der Hauptgrund für die Verwerfung der Volksinitiative ist für die Kommission die uneingeschränkte Generalklausel, welche die Initiative beinhaltet.

Für einen Gegenvorschlag lagen zwei Anträge vor: Einmal der Antrag des Bundesrates, dieser sieht vor, dass der Bund in Ausübung seiner Befugnisse und im Rahmen der Verfassung die Anliegen der Konsumenten berücksichtigt. Die Konsumenten wären durch die Bundesgesetzgebung vor Irreführungen und sie benachteiligenden Angebotsmethoden zu schützen. Der Bund hätte ferner die objektive Information der Konsumenten zu fördern und schliesslich, soweit es im Interesse der Konsumenten liegt, gesetzliche Bestimmungen über die Bekanntgabe von Zusammensetzung und Eigenschaften der angebotenen Waren und Dienstleistungen zu erlassen. Er könnte die Allgemeinverbindlicherklärung von entsprechenden Verbandsabkommen vorsehen.

Dann wurde der Beschluss Ihres Rates vom 25. September 1979 erneut von zwei Kollegen zur Diskussion gestellt. Darnach würde der Bund verpflichtet, unter Wahrung der allgemeinen Interessen der schweizerischen Gesamtwirtschaft und der Handels- und Gewerbefreiheit, Massnahmen zum Schutz der Konsumenten zu treffen. Den Konsumentenorganisationen stünden im Bereich der Bundesgesetzgebung über den unlauteren Wettbewerb die gleichen Ansprüche zu, wie den Berufs- und Wirtschaftsverbänden. Die Kantone hätten überdies für Streitigkeiten aus Verträgen zwischen Letztverbrauchern und Anbietern ein Schlichtungsverfahren oder ein einfaches und rasches Prozessverfahren vorzusehen.

Mit 12 gegen 6 Stimmen beschloss die Kommission, den früheren Beschluss des Nationalrates dem Volksbegehren als Gegenvorschlag gegenüberzustellen.

Die Kommission brachte schliesslich in einer weiteren Abstimmung zum Ausdruck, mit 17 gegen 1 Stimme, sie würde dem Text des Nationalrates den Vorzug geben, falls die Initianten bereit wären, das Volksbegehren zurückzuziehen. Und für einen Rückzug der Initiative bestehen berechnete Hoffnungen, wenn der Nationalrat und anschliessend der Ständerat die Beschlüsse der Kommission bestätigen.

Ich kann Ihnen dazu folgendes, von den Initianten unterzeichnetes Schreiben, bekanntgeben. Ich zitiere:

«Zuhanden der Mitglieder Ihrer Kommission und der eidgenössischen Räte geben die unterzeichneten rückzugsberechtigten Initianten der Volksinitiative zur Absicherung der Konsumentenrechte die folgende Erklärung ab: Wenn der Bundesverfassungsartikel 31sexies über den Konsumentenschutz in der Fassung des Nationalrates vom 25. September 1979 von den beiden Räten genehmigt und der Volksabstimmung unterbreitet wird, ziehen wir die Volksinitiative zur Absicherung der Konsumentenrechte zurück.

Diese Erklärung machen wir in Kenntnis der Anträge der Nationalratskommission vom 27. Mai 1980.»

Das Schreiben datiert vom 4. Juni 1980 und liegt auf dem Tisch des Hauses.

Zusammenfassend bitte ich Sie, den Anträgen der Kommission zuzustimmen und damit materiell an Ihrem Beschluss vom 25. September 1979 festzuhalten. Sie ebnen damit den Weg zu einer Lösung, die ein doppeltes Nein an der Volksabstimmung ausschliesst, weil die Initianten, wie sie dies schriftlich mitteilten, die Initiative zurückziehen, wenn der Nationalrat und der Ständerat im Sinne der Anträge der Kommission entscheiden. Ich bitte Sie darum.

**M. Dupont**, rapporteur: Lors de la dernière session de printemps, le Conseil des Etats avait décidé, par 26 voix contre 16, de ne pas entrer en matière sur l'initiative parlementaire concernant la protection des consommateurs. Il souhaitait ainsi permettre à notre conseil de traiter l'initiative populaire avant l'initiative parlementaire, cela pour des raisons relevant de la politique générale et du droit constitutionnel. Je vous prie de vous référer à cet égard au rapport sur cet objet figurant au mémorial du Conseil des Etats. Il voulait empêcher que l'initiative parlementaire puisse être utilisée pour bloquer une initiative populaire.

Notre commission s'est réunie et a décidé de ne plus traiter les questions d'ordre formel touchant la procédure mais de se consacrer uniquement à l'examen des questions de fond relatives à la protection des consommateurs. La commission s'est ralliée à l'opinion du Conseil des Etats selon laquelle il convient de traiter d'abord l'initiative populaire et de suspendre la procédure concernant l'initiative parlementaire. Par 10 voix contre 5 et 4 abstentions, elle propose de soumettre l'initiative populaire au peuple et aux cantons, en leur recommandant de la rejeter et en leur proposant d'accepter un contre-projet.

Deux contre-projets étaient déposés: un contre-projet du Conseil fédéral, qui prévoit de charger la Confédération



de prendre en considération les intérêts des consommateurs dans l'exercice de ses attributions et les limites de la constitution. La législation fédérale devrait protéger les consommateurs contre les tromperies ainsi que contre des méthodes de présentation d'offres leur portant préjudice. La Confédération serait également tenue d'encourager les mesures visant à assurer l'information objective des consommateurs et, dans la mesure où les intérêts de ceux-ci le justifient, d'édicter des dispositions légales sur l'obligation de déclarer la composition et les caractéristiques des produits et des services offerts. Le Conseil fédéral pourrait prescrire l'extension du champ d'application d'accords d'associations y relatifs.

Deux membres de notre commission ont alors présenté, sous forme de projet de contre-proposition, la décision prise par notre conseil le 25 septembre 1979, qui obligerait la Confédération, en sauvegardant les intérêts généraux de l'économie suisse et en respectant le principe de la liberté de commerce et d'industrie, à prendre des mesures pour protéger les consommateurs. Les organisations de consommateurs bénéficieraient, dans les limites de la législation sur la concurrence déloyale, des mêmes droits que les associations professionnelles et économiques. Les cantons devraient en outre établir une procédure de conciliation ou une procédure judiciaire simple et rapide s'appliquant aux différends qui découlent de contrats conclus entre consommateurs et fournisseurs.

Par 12 voix contre 6, la commission a décidé d'opposer la décision antérieure du Conseil national à l'initiative populaire sous forme de contre-projet et elle a donc renoncé à utiliser le contre-projet du Conseil fédéral. Enfin, par 17 voix contre 1, elle a pris la décision de donner la préférence au projet du Conseil national, pour autant que les auteurs de l'initiative se déclarent prêts à retirer celle-ci, ce qui a été fait. Ainsi que vient de le dire le président de la commission, les auteurs de l'initiative ont, dans une lettre du 4 juin, donné leur accord à la condition que le Conseil national se rallie à la proposition de la commission de confirmer la décision qu'elle a prise le 25 septembre 1979 et pour autant, bien entendu, que le Conseil des Etats s'y rallie ensuite. Le but de cette proposition et de cette demande de retrait, acceptée par les auteurs de l'initiative, est surtout d'éviter qu'un contre-projet soit opposé à l'initiative et d'éviter ainsi un double non. C'est la raison pour laquelle notre commission, par 17 voix contre 1, je le répète, vous propose d'approuver ces propositions.

**Hofmann:** Ich bin beauftragt, Ihnen die Stellungnahme der Schweizerischen Volkspartei zu diesem Geschäft bekanntzugeben. Von Seiten der SVP stimmen wir einer Konsumentenpolitik zu, die das marktwirtschaftliche System nicht lähmt, d. h. die sich weder gegen ein schöpferisches Unternehmertum, noch gegen die Konsumfreiheit wendet, sondern Missbräuche im Wettbewerb und Wettbewerbsbehinderungen durch die Ausnützung marktmächtiger Stellungen behebt. Wir dürfen feststellen, dass bei uns die Marktwirtschaft einen hohen Grad der Versorgung mit Konsumgütern und technischen Ausrüstungen aller Art gewährleistet, der in den Staatswirtschaftsländern trotz aller Ankündigungen und Bemühungen nicht erreicht wird. Aus dieser Sicht lehnen wir die Volksinitiative ab, weil sie die möglichen wirtschaftspolitischen Eingriffe des Staates zu wenig abgrenzt. Andererseits kann man auch nach unserer Auffassung nicht immer alles laufen lassen, wie es laufen will, und es gibt berechtigte Anliegen des Konsumentenschutzes. Aber die Grenze der möglichen staatlichen Massnahmen muss abgesteckt werden.

Die Fraktion der SVP kann daher dem Gegenvorschlag des Bundesrates zustimmen, gemäss dem der Bund die Anliegen der Konsumenten in Ausübung seiner Befugnisse und im Rahmen der Verfassung berücksichtigt. Wenn die Initianten die Volksinitiative nicht zurückziehen, so halten wir dafür, dass mit der Initiative gleichzeitig der Gegenvorschlag des Bundesrates der Volksabstimmung zu unter-

breiten ist. Wenn jedoch die Initianten die Volksinitiative zurückziehen, unter der Bedingung, dass der Gegenvorschlag des Nationalrates durch National- und Ständerat genehmigt und der Volksabstimmung unterbreitet wird, so stimmen wir der weitergehenden Fassung des Nationalrates zu.

Nach den Erklärungen des Kommissionspräsidenten können wir also nun von der SVP-Fraktion aus dem Gegenvorschlag des Nationalrates bzw. der Mehrheit der nationalrätlichen Kommission zustimmen. Gemäss diesem Gegenvorschlag trifft der Bund unter Wahrung der allgemeinen Interessen der schweizerischen Gesamtwirtschaft und der Handels- und Gewerbefreiheit Massnahmen zum Schutze der Konsumenten.

Wir legen Wert, darauf hinzuweisen, dass dieser Gegenvorschlag auch künftig so interpretiert wird, wie er in der Kommission des Nationalrates ausgelegt wurde. Bei der Interpretation der Handels- und Gewerbefreiheit hat man sich an die über hundertjährige Rechtsprechung des Bundesgerichts zu halten, die verhindert, dass ein Konsumentenschutz eingeführt wird, der sich nicht mit unserer Marktwirtschaft verträgt. Was wir also nicht wollen, ist ein interventionistischer Konsumentenschutz mit Investitions- und generellen Preiskontrollen. Eine Investitionskontrolle würde mit automatischer Sicherheit die Tendenz zu einem dirigistischen System auslösen.

Wenn wir ferner die Marktwirtschaft nicht durch eine dirigistische Administrationswirtschaft ersetzen wollen, kann auch eine generelle Preisüberwachung nicht in Frage kommen. Im übrigen darf die Rolle des Staates, die er schon heute ausübt, indem er die Verantwortung für die Agrarpreise und für die sogenannten administrativen Preise trägt, nicht übersehen werden. Die Marktwirtschaft erfüllt ihrem Wesen nach die Forderungen der Konsumenten weit besser als jedes andere bekannte und denkbare Wirtschaftssystem, und zwar deswegen, weil der Souverän der Marktwirtschaft in Wirklichkeit nicht die Unternehmer, sondern letztlich die Konsumenten sind, also die Gesamtheit der Wirtschaftsbürger. Daher haben unseres Erachtens auch die Konsumenten ein eminentes Interesse am Fortbestand der Marktwirtschaft. Der Konsumentenschutz soll sich also im Rahmen der Marktwirtschaft vollziehen und insbesondere dort eingreifen, wo die Marktwirtschaft infolge fehlenden Wettbewerbs, infolge Wettbewerbsbehinderungen oder unlauteren Wettbewerbs nicht spielt, oder wo das Angebot an Waren und Dienstleistungen transparenter zu gestalten ist. So interpretieren wir auch den Gegenvorschlag des Nationalrates, und wir werden ihm nun zustimmen.

**Jaeger:** Ich beantrage Ihnen im Namen unserer Fraktion, dem Vorschlag der nationalrätlichen Kommission zuzustimmen und damit an Ihrem Beschluss vom 25. September 1979 festzuhalten. Wir sind überzeugt, dass heute die Gelegenheit gegeben ist, einem – man darf schon sagen – mehrere Jahre dauernden Trauerspiel in Sachen Konsumentenschutz doch noch ein glückliches Ende zu setzen oder wenigstens ein glückliches Ende vorzubereiten. Der Ständerat hat uns gegenüber den Vorschlag unterbreitet, die Volksinitiative der «Tat» vorgängig zu behandeln. Wir sind der Ueberzeugung, dass wir uns diesem Vorschlag des Ständerates anschliessen sollten, allein um eine Fristverlängerung zu verhindern. Eine solche wäre ja in den Kreisen der Konsumenten kaum verstanden worden, zumal unserer Auffassung nach ein Vorschlag vorliegt, beschlossen und erarbeitet von der nationalrätlichen Kommission, den man als einen gemeinsamen Nenner bezeichnen könnte. Ohne Zweifel ist der nationalrätliche Vorschlag jene Fassung, die uns einen echten Konsumentenschutz bringen kann, und zwar unter dem Vorbehalt der Handels- und Gewerbefreiheit (sowie das von einer Mehrheit in der Kommission verlangt worden ist), eine Formel, die ganz sicher auch beim Ständerat Zustimmung finden wird, die – wie wir jetzt gerade von unserem Kollegen Hof-



mann hören konnten – beispielsweise auch in Kreisen der SVP Zustimmung finden könnte.

Damit möchte ich gleich erwähnen, dass wir sehr erfreut sind über die Minderheit, die bereits in der Kommissions-sitzung angekündigt hat, dass sie ebenfalls bereit wäre, auf ihren Minderheitsantrag zu verzichten zugunsten der nationalrätliche Fassung, ebenso wie die Initianten und der Bundesrat. Der Bundesrat hat angekündigt, dass er an sich an seinem Vorschlag zwar festhalten möchte, aber trotzdem bereit wäre, den nationalrätlichen Anträgen zuzustimmen, wenn die Initianten ihre Initiative zurückziehen würden. Nun ist bereits gesagt worden, dass die Initianten das ihre beitragen wollen, um grünes Licht zu geben zur Verwirklichung eines wirksamen Konsumentenschutzes, indem sie sich zum Rückzug ihrer Initiative bereit erklärt haben – wie sie das bereits im September 1979 getan haben.

Ich selber darf mich verantwortlich erklären für mehrere tausend Unterschriften zu dieser Initiative. Ich habe es mir nicht leicht gemacht, als ich mir überlegte, ob und wie ich allenfalls mit den Unterzeichnern die Initiative verhandeln und sie dazu bewegen soll, diese Initiative zurückzuziehen. Wir haben am Schluss alle einsehen müssen, dass nun auch die Initianten zu diesem Gemeinschaftswerk etwas beizutragen haben. Diese Verantwortung haben sie wahrgenommen. Man darf ihnen dafür dankbar sein. Sie haben ein echtes Verdienst am Fortschritt, den wir hier beschliessen. Sie haben auch Einsicht und Sinn für das politische Mögliche gezeigt.

Wir sind der Ueberzeugung, dass auf diese Art und Weise eine Position vertreten werden kann, die sicher auch im Ständerat eine Mehrheit finden wird. Damit wird schliesslich ein Trauerspiel zu einem glücklichen Ende kommen und wir werden in der Schweiz über ein echtes konsumentenpolitisches Instrumentarium verfügen, das es ermöglicht, den Konsumenten in seinen Rechten zu schützen – gegenüber Missbräuchen seitens der Anbieter.

Ich bitte Sie also, dem Antrag unserer Kommission mit einem möglichst guten Resultat zuzustimmen, um gegenüber dem Ständerat zu demonstrieren, dass wir auf jeden Fall an unseren Vorschlägen festhalten wollen, und dass wir auch nicht bereit sind, noch irgendwelche Abänderungen vorzunehmen. Wir hoffen auch, dass im Ständerat keine Differenzen entstehen werden, denn das würde nachträglich einen Rückzug der Initiative wieder erschweren. Es ist also sehr zu hoffen, dass jetzt alles so reibungslos zu Ende geht, wie es sich in der letzten Kommissions-sitzung angebahnt hat.

**Neukomm:** Die sozialdemokratische Fraktion hat sich schon in der vergangenen Septembersession einstimmig und mit Ueberzeugung für die Variante der nationalrätlichen Kommission ausgesprochen. Die umgeformte parlamentarische Einzelinitiative (ursprünglich Initiative Waldner) kommt unseren Vorstellungen über eine klare und offene Verfassungsbestimmung, die auch imstande ist, spätere Entwicklungen einzufangen, weit entgegen. Diese Flexibilität ist ja bei den bekannten rasanten technischen und wirtschaftlichen Veränderungen unerlässlich. Wir haben auch heute keinen Grund, von der zielbewussten Marschrichtung abzuweichen und halten am Text vom 26. September 1979 unmissverständlich fest, der schliesslich in der Schlussabstimmung als parlamentarische Initiative immerhin die Unterstützung unseres Rates mit 83 zu 24 Stimmen fand, nachdem der Text vorher gegenüber dem Antrag des Bundesrates eine Mehrheit von 83 zu 60 Stimmen erlangt hat.

Nachdem der Ständerat in der Märzsession auf unser bewusst gewähltes Verfahren nicht eingeschwenkt ist, bleibt unserer Ansicht nach im Moment kaum eine andere Wahl, als die nationalrätliche Variante vom letzten Jahr als Gegenvorschlag zur Volksinitiative zu erheben. Wir machen dies heute erleichtert durch das Wissen, wie es meine Vorredner ausgeführt haben, dass die Volksinitiative bei

Annahme des nationalrätlichen Kommissionsvorschlages in beiden Kammern vor der Volksabstimmung zurückgezogen wird. So kann der Scherbenhaufen vermieden werden, den wir etwa bei den Abstimmungen über die Themen Krankenversicherungen, Mieterschutz und Mitbestimmung krass und deutlich erlebt haben. Nach wie vor – ich möchte das betonen – ist uns natürlich der Inhalt der Volksinitiative mit dem Text der eidgenössischen Kommission für Konsumentenfragen vom Juli 1974, der von den «Tat»-Redaktoren wörtlich übernommen worden ist, besonders sympathisch. Aber ich habe schon in der letzten Runde im vergangenen Herbst erklärt, dass es uns um die Sache geht, dass wir nicht stur und dass die Arbeitnehmer und Konsumentenorganisationen im Interesse der Sache geschlossen hinter dem vorliegenden Mehrheitsbeschluss stehen. Wir sind uns bewusst, dass die Maximalforderung, also der Text von 1974 – identisch mit der Volksinitiative 1977 –, politisch leider wenig Chancen hat und hätte. Ich habe diese Feststellung in der Kommission bestätigt gefunden, als vorerst mein Antrag auf Annahme der Volksinitiative ohne Gegenvorschlag mehr als deutlich unterlag. Auch der vorliegende Text der nationalrätlichen Kommission beinhaltet das Kernstück, nämlich das, was wir von einem Konsumentenartikel erwarten: eine Generalklausel, mit der wir uns für die Zukunft vieles offen behalten und uns heute nichts verbauen! Dieser Mehrheitsbeschluss der Kommission kann die Grundlage für eine aktive und systematische Konsumentenpolitik sein. Wenn wir heute einen gemeinsamen Nenner mit der gleichen Geschlossenheit wie am Schluss der vorberatenden nationalrätlichen Kommission vom 27. Mai 1980 finden (Stimmenverhältnis 17 zu 1), so darf der 18. Juni 1980 als denkwürdiger und freudiger Tag in der schweizerischen Konsumentenlandschaft gewürdigt werden, die bisher in der Verfassungsartikelfrage mehr Leidenswege als Erfolgserlebnisse aufgewiesen hat.

Nach mehr als sechzehnjähriger Diskussion gelangen wir hoffentlich endlich zu einer Verfassungsbestimmung nach dem Kommissionsentscheid, breit abgestützt und getragen von allen Fraktionen, die den Konsumenten endlich zu einem gleichwertigen, vollwertigen Partner in unserer Marktwirtschaft erhebt, die krasse Ungleichgewichte zu beseitigen versucht und die Spiesse für Anbieter und Nachfrager einander annähert, wenn auch noch nicht in allen Teilen gleich lang macht. Nachdem Herr Cavadini überraschenderweise mit seinem Ablehnungsantrag immer noch gar nichts möchte, im krassen Gegensatz zu seinem Fraktionskollegen Aubert, erlaube ich mir, noch ganz kurz zum Beschlussentwurf der Kommission ein paar Bemerkungen anzubringen.

Ein Verfassungsartikel ist überfällig, wenn man sich zu einer funktionierenden Marktwirtschaft bekennt. Natürlich gab es 1848 und auch bei der Totalrevision 1874 noch nicht die Konsumentenprobleme, mit denen wir uns mindestens seit dem Zweiten Weltkrieg zu befassen und auseinanderzusetzen haben. Zunehmendes Angebot an Waren und Dienstleistungen, Kompliziertheit der Produkte, internationaler Gütertausch, neue Werbe- und Verkaufsmethoden sind lediglich Stichworte, die auf die Notwendigkeit einer sauberen Rechtsbasis in unserer Bundesverfassung hinweisen, in der schon unzählige Branchen, Wirtschaftszweige und Gruppierungen Platz gefunden haben. Ich erinnere bei dieser Gelegenheit an die Bestrebungen in allen Ländern der Welt, Konsumentenbelange gesetzlich abzustützen. So hat Präsident John F. Kennedy schon 1962 – vor 18 Jahren – eine eigentliche Verbrauchercharta an den Kongress gerichtet mit den Grundrechten auf Wahlfreiheit, sichere Produkte, auf Information und auf das Recht, gehört zu werden.

Die vorliegende Generalklausel, eingeschränkt durch die Handels- und Gewerbefreiheit, ermöglicht unter anderem die Förderung der objektiven Konsumenteninformation, aber auch Massnahmen gegen irreführende, täuschende Praktiken.



Ich möchte zum Schluss vor allem den Initianten danken für die Erklärung, dass sie die Initiative zurückziehen, falls sich unser Weg abzeichnen sollte, und vor allem auch danken als Konsumentenvertreter Herrn Bundesrat Honegger, dass er sich mit seiner Grösse und mit seinem Gewicht nicht mehr allzu stark gegen die nationalrätliche Variante stemmt, und danken auch natürlich den Fraktionen der Freisinnigen und der SVP für die Bereitschaft, Hand für eine tragbare Lösung zu bieten!

**M. Cavadini:** Le dossier que nous ouvrons une fois encore aujourd'hui a une longue histoire qu'il est inutile de retracer ici, si ce n'est pour souligner que notre discussion doit porter à la fois sur la forme et sur le fond, les deux choses étant liées. La forme, c'est-à-dire la procédure, déterminera le libellé du choix proposé au peuple et aux cantons mais en abordant la forme, on ne pourra éviter de prendre position une fois encore sur le fond. Après le débat du Conseil des Etats, il convient de déterminer si notre conseil confirme le choix de la majorité de la commission, ce qui amènera les auteurs de l'initiative à retirer leur proposition au cas où le Conseil des Etats partagerait ce point de vue. Ainsi donc, une seule question serait posée au peuple et aux cantons. Par contre, si la majorité de notre conseil se rallie à la proposition du Conseil fédéral, nous le pressentons, l'initiative ne sera pas retirée, les deux propositions seront donc présentées au souverain avec le risque accru de voir chuter l'une et l'autre propositions.

Le groupe libéral souhaite qu'on évite de la manière la plus nette ce choix ambigu. Cette approche ne lèverait aucune équivoque, elle laisserait le goût de l'amertume, le ressentiment de l'alternative faussée. Nous demandons que notre conseil se limite à une proposition. Certains objecteront que notre sentiment était autre lorsque nous examinions la question de l'égalité des droits entre hommes et femmes. Certainement pas. L'initiative populaire, dans ce cas, et le contre-projet étaient proches et ne présentaient pas d'opposition fondamentale; le peuple et les cantons s'exprimeront dans ce domaine sur une ou deux propositions qui ne divergent pas quant au fond et dont l'une a notre approbation.

Ce n'est pas le cas dans la question qui nous occupe maintenant. En effet, c'est au fond même de la proposition que nous nous opposons. On n'évitera pas les redites des débats tenus les 25 et 26 septembre dernier. Nous repreneons quelques éléments marquants à l'appui de la thèse soutenue, à cette époque, par la majorité du groupe libéral.

Nous ne souhaitons pas d'article constitutionnel parce que nous n'en ressentons ni la nécessité ni l'urgence. Qu'on n'aille pas imaginer, avec perfidie ou avec bonne foi, que cette attitude est dictée par une quelconque opposition aux consommateurs dont la loi doit prendre en compte les intérêts.

La protection des consommateurs, nous le répétons, est légitime, comme nous admettons que nous puissions tour à tour être piétons et automobilistes, nous savons que nous sommes tous, à un moment ou à un autre, consommateurs. Mais nous ne souhaitons pas privilégier une catégorie qui peut parfaitement s'organiser, qui l'a démontré, qui peut être efficace, qui a ses organes d'information, son rôle à jouer dans les consultations. Nous ne voyons pas la nécessité d'enrichir l'arsenal constitutionnel de dispositions qui se trouvent très largement exprimées soit dans la constitution, soit dans la loi.

Dans la constitution, nous trouvons les bases juridiques suivantes: article 31*bis*, 2e alinéa: prescription sur l'exercice du commerce et de l'industrie, et on n'est pas allé au bout de l'exploitation de cet article. Articles 31*quater*: régime des banques; 34*septies*: protection des locataires; article 64: compétence donnée à la Confédération de légiférer en matière de droits se rapportant au commerce;

article 69*bis* enfin sur le commerce des denrées alimentaires en particulier.

La panoplie législative est tout aussi impressionnante: lois sur le commerce des denrées alimentaires, sur la concurrence déloyale, sur les stupéfiants, sur la vente à tempérament, sur les assurances privées, sur la métrologie et nous ne mentionnons encore que les plus importantes. Un examen attentif montre qu'à la limite, un domaine n'est pas couvert à satisfaction: celui de l'information des consommateurs. Il n'est donc pas besoin de recourir, dès lors, à la voie constitutionnelle et nous considérons que nous pouvons soumettre au peuple la seule initiative populaire tout en recommandant le rejet. Rappelons, par ailleurs, que la communauté d'action de la Fédération suisse des consommateurs et la Fondation pour la protection des consommateurs sont au bénéfice d'une aide de la Confédération.

Nous ne saurions proposer, en revanche, en feignant de croire à leur efficacité, des notions aussi vagues que les intérêts généraux de l'économie suisse, même si cette notion se trouve déjà dans l'article 31*bis*. Les consommateurs doivent être considérés comme des adultes. Certaines des mesures qui sont proposées tendent une fois encore à alourdir barrières administratives et dispositifs réglementaires. La lourde batterie d'un article constitutionnel devrait débusquer le maigre gibier d'une meilleure information, cela nous paraît disproportionné. La notion est importante; elle n'a pas le poids d'un article constitutionnel.

Soulignons enfin que, dans le projet de la majorité du Conseil national, les alinéas 2 et 3 sont inutiles; ils n'ont pas à figurer dans un article constitutionnel. L'alinéa 1 contient une notion qui confine au truisme, on l'a dit, puisqu'il tend à sauvegarder les intérêts généraux de l'économie suisse. Il serait surprenant qu'on légifère dans un but contraire et qu'on veuille porter atteinte à ces mêmes intérêts. Le projet du Conseil fédéral, à nos yeux, recèle moins d'inconvénients et nous reconnaissons ses qualités. Cependant sa teneur ne satisfera ni les tenants de la thèse maximaliste, ni les auteurs de l'initiative. Dans ce cas, nous nous verrions donc contraints de soumettre les deux propositions, ce que nous voulons éviter.

En conclusion, deux arguments. D'abord, la situation difficile des finances de la Confédération nous fait un devoir d'être restrictifs au moment où nous savons que l'acceptation de l'initiative ou du contre-projet du Conseil national entraînerait par la force des choses de nouvelles dépenses. Elles seraient à coup sûr initialement modiques mais elles n'en marqueraient pas moins l'accentuation d'un processus que nous voulons limiter et c'est l'argument de l'opportunité. Ensuite, nous voyons un danger dans les propositions qui nous sont faites: celui qui donnerait à espérer qu'un article constitutionnel marquerait la fin de toute tricherie, le règne de la vertu, l'avènement de la connaissance dans le domaine de la consommation. C'est un argument de morale politique. Ne laissons pas croire que le consommateur est démuné de toute protection, livré à la rapacité des producteurs et des commerçants. Nous l'avons dit, la loi existe, que l'on peut perfectionner ici, étendre là. Les cantons aussi peuvent intervenir par le biais de la police sur le commerce. Donner une nouvelle compétence à la Confédération ne s'impose décidément pas, c'est pourquoi nous vous demandons de laisser le peuple et les cantons se prononcer sur l'initiative, et sur l'initiative seule, tout en leur demandant de rejeter la proposition qui leur est faite.

**Frau Ribl:** Ich spreche namens der freisinnig-demokratischen Fraktion und im Sinne der Zeitersparnis gleichzeitig als Vertreterin der Minderheit.

Die freisinnig-demokratische Fraktion hat die neue Situation, in der wir uns nach dem Beschluss des Ständerates befinden, überprüft. Ich glaube, dass sich heute eine materielle Diskussion über den Konsumentenschutz erübrigt.



Wir haben sie bereits ausführlich im vergangenen September geführt. Die Fraktion empfiehlt Ihnen, die Volksinitiative zu verwerfen. Sie teilt weiterhin die Meinung der Minderheit, dass ihr Antrag, gleichlautend wie der Vorschlag des Bundesrates, eine bessere Lösung und eine wirkliche Alternative zur Volksinitiative böte, weil sie nicht mit dem Nachteil der Generalklausel behaftet ist. Wir nehmen jedoch davon Kenntnis, dass der Rückzug der Initiative in Aussicht gestellt wurde, falls die Fassung des Nationalrates vom 25. September von beiden Räten genehmigt wird. Daraus ergibt sich eine Chance der Bereinigung und die Möglichkeit, dem Souverän nur einen einzigen Vorschlag zur Abstimmung vorlegen zu müssen, zumal der Bundesrat dazu auch Hand bieten will. Somit dürfte das Ziel, den Schutz der Konsumenten in der Verfassung zu verankern, erreicht werden.

Wir beantragen Ihnen aus diesen Überlegungen, den Antrag Cavadini abzulehnen und dem Antrag der Mehrheit zuzustimmen. Unter den gegebenen Umständen beharrt die Minderheit zurzeit nicht mehr auf ihrem Antrag. Sie behält sich aber vor, falls die Verhandlungen im Ständerat zu einer Veränderung der nationalrätlichen Fassung führen würden und in der Folge die Initiative doch nicht zurückgezogen würde, ihren Antrag als Alternative zur Initiative wiederum aufzunehmen. Wir sehen mit Interesse der Stellungnahme von Herrn Bundesrat Honegger entgegen.

**Koller Arnold:** Da wir ja praktisch alle Sachfragen in diesem Rat schon einmal behandelt haben, kann ich mich sehr kurz fassen.

Wir von der CVP haben uns von allem Anfang an für diesen Mehrheitsvorschlag engagiert, weil er unserer Auffassung nach die richtige Mitte zwischen der zu weit gehenden Lösung der Volksinitiative und dem etwas zu zeitgebundenen Vorschlag des Bundesrates hält. Ich möchte daher nur noch kurz eingehen auf die Argumente von Herrn Cavadini. Wir brauchen einen Konsumentenschutzartikel in der Verfassung. Das haben die Rechtsgutachten der Herren Aubert und Nef ganz eindeutig ergeben, weil gerade in der zentralen Frage der Verbesserung der Information der Konsumenten die geltende Verfassung nicht ausreicht. Im übrigen scheint es mir auch nicht mehr als gerecht zu sein, wenn wir nun für die Konsumenten das nachvollziehen, was wir in den Wirtschaftsartikeln im Jahre 1947 für Handel und Gewerbe schon vorgesehen haben. Ich muss Ihnen daher beantragen, den Antrag Cavadini abzulehnen.

Nachdem wir uns in der Verfahrensfrage dem Ständerat gegenüber so gefügig gezeigt haben, ist nun zu hoffen, dass der Ständerat in der Sachfrage uns gegenüber Gegenrecht halten wird.

**Frau Mascarin:** Unsere Fraktion stimmt ebenfalls dem Antrag der Kommissionsmehrheit zu. Wir halten einen Verfassungsartikel über den Konsumentenschutz für wichtig, gibt doch die geltende Verfassung dem Bund keine ausreichende Kompetenz, vermehrt zum Schutze der Konsumenten tätig zu werden. Die Konsumentenorganisationen haben mit ihren Aktivitäten einiges erreicht, beispielsweise die Preisanschreibepflicht, die Angabe der Zusammensetzung bei konfektionierten Lebensmitteln und so weiter. Das Konsumentenbewusstsein hat eindeutig zugenommen. Es ist deshalb sinnvoll, dass der Bund für seine Tätigkeit auf diesem Gebiet mehr Kompetenzen bekommt. Die Selbsthilfemassnahmen der Konsumenten werden durch diese Erweiterung der Bundeskompetenzen nur unterstützt. Der Weg zu einer eigentlichen Verbraucherschutz-Charta — wie sie in der beratenden Versammlung des Europarates diskutiert wurde — wird allerdings noch weit sein. Der Konsument muss zuerst einmal vor Irreführung und vor dem «Uebers-Ohr-gehauen-Werden» geschützt werden, das heisst seine wirtschaftlichen Interessen müssen wahrgenommen werden. Er hat sein Recht auf eine produkt- und marktbezogene Information ohne Reklame,

selbstverständlich auch ein Recht auf den Schutz seiner Gesundheit.

Wichtig scheint uns auch, dass die Konsumentenorganisationen vermehrt bei der Bundesgesetzgebung beigezogen werden und dass ihnen, wie das auch im Antrag der Kommissionsmehrheit steht, im Bereich der Bundesgesetzgebung über den unlauteren Wettbewerb die gleichen Rechte zugestanden werden wie den Berufs- und Wirtschaftsverbänden.

Eine vermehrte Tätigkeit des Bundes sehen wir besonders in der Richtung Information der Konsumenten, basierend auf vergleichenden Warentests, wie wir sie zum Beispiel aus der Bundesrepublik kennen.

Sehr wichtig scheint uns auch der dritte Absatz des Kommissionsvorschlages zu sein: Die Kantone sollen für Streitfälle ein einfaches und rasches Verfahren zur Verfügung stellen. Das ist sehr entscheidend, will man die grossen Barrieren, die der Durchschnittskonsument vor einem Prozessverfahren hat, abbauen und die Möglichkeit bieten, die Rechte des Konsumenten tatsächlich einzuklagen. Zur Generalklausel nur kurz folgendes: Sicher ist die Beantwortung der Frage, welche Beeinträchtigung der freien wirtschaftlichen Betätigung mit der Verfassung noch vereinbar ist, umstritten. Ebenso sicher scheint uns aber zu sein, dass die vorgesehene Generalklausel unmittelbar — so oder so — nicht viel bewirken wird. Sie kommt jedoch den Intentionen nach einem besseren Konsumentenschutz entgegen und trägt dazu bei, dass die Initianten ihre Forderungen im Vorschlag der Kommission aufgenommen sehen. Wir begrüessen es sehr, dass die nationalrätliche Kommission sich die Mühe genommen hat, einen Vorschlag auszuarbeiten, der den Interessen der Initianten entgegenkommt und damit das Gegeneinander-Ausspielen von Gegenvorschlag und Initiative verhindert hat.

**Bundesrat Honegger:** Es ist sicher richtig, dass der Nationalrat heute auf die Volksinitiative eintritt und den «Verfahrenskrieg» mit dem Ständerat nicht weiterführt. Es entspricht auch den bundesrätlichen Überlegungen, wenn Ihnen heute Ihre Kommission die Ablehnung der Volksinitiative empfiehlt.

Offen bleibt noch die Frage, ob der Volksinitiative ein Gegenvorschlag gegenüber gestellt werden soll; wenn ja, welcher. Der Bundesrat bejaht — im Gegensatz zu den Darlegungen des Herrn Cavadini — einen Gegenvorschlag; er hat dem Parlament ja auch einen entsprechenden Entwurf unterbreitet, der nach seiner Auffassung als echte Alternative zur Verfassungsinitiative gewertet werden darf.

Nun, Ihre Kommission hat Ihnen einen Gegenvorschlag übergeben, der bekanntlich der parlamentarischen Initiative Ihres Rates entspricht, welche in Ihrem Rat mit beträchtlichem Mehr gutgeheissen worden war. Man darf also davon ausgehen, dass die Volksinitiative — wie Sie es vom Kommissionspräsidenten gehört haben — zurückgezogen wird, falls beide Räte dem Gegenvorschlag Ihrer Kommissionsmehrheit zustimmen. Ich gebe gerne zu, dass ein Rückzug der Volksinitiative beträchtliche Vorteile bieten würde. Vor allem könnte damit die Furcht vor einem doppelten Nein, die in Ihrer Kommission aus verständlichen Gründen eine so grosse Rolle spielte, gebannt werden.

Der Bundesrat ist bereit, mitzuhelfen, die seit Jahren andauernde Diskussion über einen Konsumentenschutz-Verfassungsartikel zu beenden. Er wird seinen Gegenvorschlag nicht bis zum bitteren Ende verfechten. Voraussetzung für unsere konziliantere Haltung ist aber, dass der Ständerat «spurt»; solange der Ständerat nicht entschieden hat, bitte ich Sie um Verständnis dafür, dass der Bundesrat seinen Gegenvorschlag nun nicht einfach preisgibt. Das würde auch nicht dem Zweikammersystem entsprechen.

*Eintreten ist obligatorisch*

*L'entrée en matière est acquise de plein droit*



*Detailberatung – Discussion par articles***Titel und Ingress, Art. 1***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Titre et préambule, art. 1***Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté***Art. 2***Antrag der Kommission***Abs. 1**

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Abs. 2***Mehrheit*

Er lautet:

*Art. 31sexies*

1 Der Bund trifft unter Wahrung der allgemeinen Interessen der schweizerischen Gesamtwirtschaft und der Handels- und Gewerbefreiheit Massnahmen zum Schutze der Konsumenten.

2 Den Konsumentenorganisationen stehen im Bereich der Bundesgesetzgebung über den unlauteren Wettbewerb die gleichen Ansprüche zu wie den Berufs- und Wirtschaftsverbänden.

3 Die Kantone sehen für Streitigkeiten aus Verträgen zwischen Letztverbrauchern und Anbietern bis zu einem vom Bundesrat zu bestimmenden Streitwert ein Schlichtungsverfahren oder ein einfaches und rasches Prozessverfahren vor.

4 Streichen

*Minderheit*

(Ribi, Auer, Früh, Roth)

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Antrag Cavadini***Art. 2**

Streichen

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

Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Al. 2***Majorité*

Il a la teneur suivante:

*Art. 31sexies*

1 La Confédération prend des mesures pour protéger les consommateurs en sauvegardant les intérêts généraux de l'économie suisse et en respectant le principe de la liberté du commerce et de l'industrie.

2 Les organisations de consommateurs bénéficient, dans les limites de la législation sur la concurrence déloyale, des mêmes droits que les associations professionnelles et économiques.

3 Les cantons établissent une procédure de conciliation ou une procédure judiciaire simple et rapide s'appliquant, jusqu'à concurrence d'une valeur litigieuse à fixer par le Conseil fédéral, aux différends qui découlent de contrats conclus entre consommateurs finals et fournisseurs.

4 Biffer

*Minorité*

(Ribi, Auer, Früh, Roth)

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Proposition Cavadini***Art. 2**

Biffer

**Präsident:** Hier hatten wir ursprünglich drei Anträge, nämlich jenen der Kommissionsmehrheit, den Kommissionsminderheitsantrag und den Antrag Cavadini. Die Sprecherin der Kommissionsminderheit, Frau Ribi, hat uns mitgeteilt, dass die Minderheit ihren Antrag unter Vorbehalten zurückzieht, so dass im Augenblick noch der Antrag der Mehrheit und jener des Herrn Cavadini vorliegt. Der Antrag Cavadini wurde bereits begründet.

Mme **Jaggi:** Il faut reconnaître à la proposition de M. Cavadini au moins un double mérite: d'une part, en la faisant, son auteur manifeste tout haut et très clair ce que d'autres peut-être souhaitent bien bas et confusément, à savoir qu'il ne faut pas d'article constitutionnel pour la protection des droits des consommateurs, car c'est bien à cela que revient sa proposition tendant à supprimer le contre-projet et à recommander au peuple et aux cantons de refuser l'initiative populaire. Autre mérite: celui de la cohérence. Le Parti libéral a toujours rejeté catégoriquement l'idée même, affreuse à ses yeux, de permettre à la Confédération de prendre en considération les intérêts des consommateurs.

Mais le refus de M. Cavadini et de son groupe n'est pas seulement fondé sur la hantise de voir l'Etat intervenir dans un domaine nouveau où il n'a, selon nous, que trop longtemps laissé des parties inégales en découdre toutes seules. Pour justifier le refus libéral – je devrais même dire ultralibéral – vous avez su trouver un argument pour le moins étonnant que vous avez rappelé tout à l'heure, que vous avez repris de la réponse du Parti libéral lors de la consultation de janvier 1978 et que l'on trouve dans une récente livraison du bulletin hebdomadaire de la Société pour le développement de l'économie suisse, rédigé par M. Coutau. Je cite: «Comme l'initiative populaire, l'initiative parlementaire ou la contre-proposition du Conseil national part de l'image erronée d'un consommateur passif, livré sans protection aux abus du producteur (...) comme si un grand nombre d'organisations de consommateurs, fort actives, n'existaient pas.» Voilà pourquoi on n'aurait nul besoin de reconnaître les droits des consommateurs dans la constitution puisque des organisations s'emploient à faire valoir ces droits.

Avec ce genre de raisonnement, on pourrait tout aussi bien biffer de nombreux articles de notre constitution, spécialement parmi ceux qui y ont été inscrits ces dernières années. On pourrait par exemple biffer l'article 24septies voté à plus de 9 contre 1 en 1971, qui donne mandat à la Confédération de légiférer sur la protection de l'homme et de son milieu naturel, puisqu'il y a des ligues de protection de la nature et même des associations écologiques fort actives. On pourrait aussi biffer l'article 25bis introduit en 1973 sur la protection des animaux puisque, si les intéressés ne s'expriment pas eux-mêmes, ils ont trouvé dans l'espèce humaine des porte-parole zélés et très suivis en général. Il ne faudrait pas manquer, sur cette lancée, de biffer aussi l'article 27ter, inscrit en 1958, sur l'encouragement de la production cinématographique puisque les gens de caméra et de studio ont su se réunir en association assez puissante pour contribuer présentement au lancement d'une initiative populaire en faveur de la culture. Dans la foulée, on ne devrait pas hésiter à biffer l'article 34septies encore, voté en 1972, pour protéger les locataires contre les loyers abusifs puisqu'il existe des associations de locataires. On n'hésiterait sans doute pas davantage à biffer l'article 34ter qui a donné en 1947 à la Confédération le droit de légiférer, notam-



ment, sur la protection des ouvriers ou employés et sur leurs rapports avec leurs employeurs puisque les salariés et les patrons sont les uns et les autres si bien organisés horizontalement et verticalement. Enfin, puisqu'il faut bien interrompre quelque part cette énumération que je trouve plutôt déprimante, on ne manquerait bien sûr pas de biffer d'un trait de plume l'article 31, lui aussi adopté en 1947, qui proclame la liberté du commerce et de l'industrie sur tout le territoire de la Confédération, puisque des centaines d'organisations économiques et d'associations professionnelles veillent jalousement sur cette garantie fondamentale de notre Etat libéral et sont, de surcroît, fort bien représentées dans ce Parlement.

Il est grand temps que les consommateurs voient leurs droits enfin reconnus dans notre constitution, qu'ils y fassent leur entrée notamment et précisément pour la raison qui motive le refus libéral. C'est parce que les consommateurs ont su s'organiser, c'est parce qu'ils ont été nombreux à le faire – la Fédération romande des consommatrices compte à elle seule près de 50 000 membres – c'est parce que ces consommateurs constituent désormais un groupe de pression et parce qu'ils parlent donc le seul langage que nous comprenons dans notre démocratie des corporations, c'est pour cela que les consommateurs vont faire leur entrée dans la constitution fédérale, n'en déplaise à M. Cavadini.

Aussi bien, je vous invite à rejeter la proposition de M. Cavadini et à confirmer votre décision du 25 septembre 1979 en maintenant la version du Conseil national.

*Abstimmung – Vote*

Antrag der Mehrheit	124 Stimmen
Antrag Cavadini	10 Stimmen

**Art. 3**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Antrag Cavadini*

Die Bundesversammlung empfiehlt Volk und Ständen, die Volksinitiative zu verwerfen.

**Art. 3**

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Proposition Cavadini*

L'Assemblée fédérale recommande au peuple et aux cantons de rejeter l'initiative.

*Der Antrag Cavadini ist nach dem Entscheid zu Artikel 2 hinfällig*

*La proposition Cavadini devient caduque par la décision concernant l'article 2*

*Angenommen – Adopté*

*Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble*

Für den Bundesbeschluss	128 Stimmen
Dagegen	7 Stimmen

*An den Ständerat – Au Conseil des Etats*

**77.226**

**Parlamentarische Initiative. Konsumentenpolitik**

**Initiative parlementaire. Protection des consommateurs**

*Siehe Bull. N. 1979, 1082 – Voir Bull. N 1979, 1082*

**Präsident:** Dieses Geschäft wird zurückgestellt, bis der Ständerat zur Volksinitiative Stellung genommen hat.

*Zustimmung – Adhésion*



Ständerat  
Conseil des Etats

Sitzung vom 22.9.1980  
Séance du 22.9.1980



## **Erste Sitzung – Première séance**

**Montag, 22. September 1980, Nachmittag**

**Lundi 22 septembre 1980, après-midi**

18.15 h

Vorsitz – Présidence: Herr Ulrich

---

79.039

### **Rechte der Konsumenten. Volksinitiative Droits des consommateurs. Initiative populaire**

Botschaft und Beschlussentwurf vom 11. Juli 1979 (BBI II, 745)

Message et projet d'arrêté du 11 juillet 1979 (FF II, 713)

Beschluss des Nationalrates vom 18. Juni 1980

Décision du Conseil national du 18 juin 1980

---

#### *Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

#### *Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

**M. Genoud**, rapporteur: La commission a siégé le 26 août dernier, en présence de M. Honegger, conseiller fédéral, chef du département de l'économie publique.

Lors de la session du printemps passé, notre conseil, suivant en cela la commission, avait refusé d'entrer en matière sur l'initiative parlementaire, relative au même objet, que lui avait transmise le Conseil national. Les délibérations n'avaient pas fait apparaître un refus de principe face à la demande d'inscrire une disposition constitutionnelle relative à la protection des consommateurs. La décision visait clairement la procédure choisie par le Conseil national. Le renvoi de l'initiative parlementaire avait pour raison d'inciter l'autre chambre à traiter d'abord l'initiative populaire dont elle avait également la priorité d'examen. Notre souhait a été entendu et accepté.



Le Conseil national a ainsi, au cours de la session de juin, pris position négativement sur l'initiative populaire. Il a par contre accepté à une très forte majorité (128 voix contre 7), le texte d'un contre-projet que sa commission avait déjà opposé à l'initiative parlementaire.

Pour notre Conseil, il est évident que la question de procédure ayant trouvé une solution conforme à nos vœux, il importe maintenant d'aborder l'aspect matériel de la question.

La première possibilité qui s'offre est celle de décider de soumettre l'initiative au vote du peuple et des cantons, sans contre-projet, avec ou sans recommandation d'acceptation ou de rejet. Le parlement peut également soumettre l'initiative en l'accompagnant d'un contre-projet. Dans ce cas, l'important est de savoir quelle teneur il convient de donner au contre-projet. Les initiateurs ont fait valoir valablement que si la teneur acceptée par le Conseil national, pour le contre-projet, l'était aussi par notre Chambre, l'initiative populaire serait retirée et ainsi on éviterait la situation de la double question tant redoutée par ceux qui n'y voient que la possibilité d'un échec général. Dans ce contexte, il ne faut pas perdre de vue qu'il resterait toujours en suspens et, en quelque sorte «en réserve», l'initiative parlementaire dont le traitement a été différé. Dans ce cas également, le problème serait à nouveau posé de savoir quelle teneur lui donner en choisissant entre la conception du Conseil national et celle du Conseil fédéral.

Face à cette situation, la commission a tout d'abord décidé de s'opposer à l'initiative populaire. Elle choisit la solution de présenter un contre-projet. La version du Conseil fédéral a l'avantage d'énumérer de façon précise les domaines qui doivent être réglementés. Elle peut être considérée comme une réponse suffisante aux demandes des consommateurs, si l'on tient compte que le pas supplémentaire important à franchir en sus de ce qui est réglé est celui de l'information. Cette proposition aurait dans tous les cas dû recevoir notre approbation, face à la clause générale sans réserve de l'initiative populaire. Mais le contre-projet du Conseil national atténue considérablement la portée de la clause générale et cette version amendée apporterait une satisfaction suffisante aux initiateurs pour qu'ils retirent l'initiative. Le Conseil fédéral lui-même, par la bouche de son représentant, fait valoir que, dans ces conditions, il est prêt à renoncer à défendre sa propre proposition et à se rallier au contre-projet du Conseil national, pour tenter de réunir au mieux les conditions pour une chance réelle d'inscrire enfin une disposition dans la constitution en faveur des consommateurs. Dans ces circonstances, votre commission n'a pas cru devoir appuyer le texte proposé par le Conseil fédéral et elle a accepté du même coup d'examiner le contre-projet du Conseil national.

Au 1er alinéa, la clause générale visant la protection des consommateurs est contrebalancée par l'obligation explicite de prendre en considération la sauvegarde des intérêts généraux de l'économie et le respect du principe de la liberté du commerce et de l'industrie. La question a été posée de garantir expressément tous les autres droits fixés dans la constitution. La commission s'est laissé convaincre qu'il n'est pas d'usage de répéter dans la constitution que le législateur doit respecter les droits fondamentaux. Par contre, la question particulière de la liberté du commerce et de l'industrie n'est pas reconnue de façon aussi absolue que les droits fondamentaux. On a admis des dérogations sans qu'elles fussent expressément prévues. Cette restriction explicite du contre-projet du Conseil national a donc toute son importance. La question a également été abordée de savoir s'il était indiqué de maintenir les alinéas 2 et 3, alors que le premier est une base constitutionnelle parfaitement suffisante. Le souci de ne pas créer de divergences entre les conseils, sauf nécessité impérieuse, a fait renoncer la commission à souscrire au principe pourtant très louable de ne pas mettre

dans une constitution des éléments qui ne sont pas nécessaires. La même préoccupation de ne pas porter atteinte sans raison grave à l'harmonie qui semblait se réaliser autour d'un texte du Conseil national a fait repousser une proposition de la commission de rédaction qui tendait à modifier l'alinéa 2, afin de respecter la méthode habituellement employée de ne pas faire figurer dans la constitution une prescription à appliquer immédiatement. La proposition de la commission de rédaction a la teneur suivante:

«La législation sur la concurrence déloyale accorde aux organisations de consommateurs les mêmes droits qu'aux associations professionnelles et économiques.»

Le maintien du texte du Conseil national que la commission propose a pour conséquence que la faculté pour les organisations d'être consultées entre immédiatement en vigueur, lors de l'acceptation de l'article constitutionnel par le peuple et les cantons, au lieu de devoir attendre ensuite la modification de la loi sur la concurrence déloyale, comme l'aurait exigé la proposition de la commission de rédaction.

Il faut tout de même souligner que la législation actuelle comporte déjà beaucoup de dispositions pour une saine protection des consommateurs. Qu'on pense à la législation sur les denrées alimentaires, à celles sur la concurrence déloyale, à la sévère réglementation de la métrologie, pour n'en citer que quelques-unes. Mais face à ce qu'on a appelé les «dédalles» de la consommation, le domaine qui sera mieux aménagé est celui de l'information des consommateurs. Le but est louable en soi. On doit cependant préciser que le problème de réaliser une information objective ne sera pas facile à résoudre concrètement. Il conviendra aussi de garder le sens de la mesure en décidant judicieusement des moyens, car l'avalanche d'informations détruit l'information. Il serait regrettable de bourrer un peu plus les boîtes à lettres de papiers destinés au chemin direct vers l'incinérateur. La participation de l'Etat par le financement d'un des camps en présence va-t-elle améliorer les relations entre producteurs et consommateurs? A la limite, tous les citoyens ne sont-ils pas consommateurs et qui parlera véritablement au nom de tous? Ces questions peuvent laisser perplexes sur la nécessité, pour la Confédération, de faire plus que ce qu'elle fait actuellement pour protéger les droits des consommateurs. Le développement de cette politique n'aurait-il pas pu rester le fait d'associations privées et libres face à l'Etat et aux partenaires de la production? Ces interrogations qui se sont fait jour lors des débats de la commission devront être présentes à l'esprit quand il s'agira de mettre en place la législation d'application.

Cela explique que la commission a souscrit, pour une partie de ses membres, sans enthousiasme, aux propositions que lui avait transmises le Conseil national. Avec le Conseil fédéral, elle a néanmoins estimé qu'il convenait de trouver enfin une solution à un problème politique. Voilà pourquoi, en conclusion, après avoir sans opposition rejeté la proposition de l'article 34*decies* de l'initiative populaire, elle vous invite par sept voix, sans opposition, mais avec quatre abstentions, à vous rallier à la proposition d'un nouvel article constitutionnel 31*sexies*, tel qu'il est sorti des délibérations du Conseil national et qu'il vous a été distribué.

Frau Lieberherr: Die sozialdemokratische Fraktion unterstützt den Antrag des Nationalrates, auch wenn mir persönlich eine Annahme der Volksinitiative, deren Text auf einen Vorschlag der eidgenössischen Kommission für Konsumentenfragen zurückgeht, natürlich lieber gewesen wäre. Aber es muss in dieser Angelegenheit im Interesse der Konsumenten endlich vorwärtsgehen. Aus diesem Grunde sollte ein Seilziehen mit dem Nationalrat um Detailfragen unbedingt vermieden werden. Die Version des Nationalrates hat, wie die seinerzeitige breite Zustimmung zeigt, gute Chancen, die Hürden der Volksabstimmung erfolgreich zu



nehmen. Selbst wenn es noch möglich sein sollte, termingerecht einen modifizierten, das heisst von der jetzigen nationalrätlichen Version abweichenden Gegenvorschlag auszuarbeiten, so wäre doch zu befürchten, dass die Initianten auf ihre Zusage, die Initiative zurückzuziehen, wieder zurückkommen könnten. Damit würde die Gefahr eines doppelten Neins heraufbeschworen. Schliesslich wäre auch die von Herrn Bundesrat Honegger signalisierte konziliante Haltung des Bundesrates, für die ich ihm übrigens an dieser Stelle danken möchte, wieder in Frage gestellt.

Diese politisch-taktischen Ueberlegungen können für mich natürlich nur deshalb den Ausschlag zugunsten der Version des Nationalrates geben, weil diese gegenüber der Version des Bundesrates echte Fortschritte bringt und andererseits gegenüber der Initiative nicht allzu grosse Abstriche macht. Sie enthält nämlich, wie die Initiative selber, eine Generalklausel, die für die Anpassung an künftige Entwicklungen einen gewissen Spielraum offenlässt. Mit der Bestimmung, wonach den Konsumentenorganisationen im Bereich der Bundesgesetzgebung über den unlauteren Wettbewerb die gleichen Ansprüche wie den Berufs- und Wirtschaftsverbänden zustehen sollen, und mit dem Auftrag an die Kantone, ein Schlichtungsverfahren oder ein einfaches und rasches Prozessverfahren vorzusehen, wird zudem für den Konsumentenschutz ein effizientes Instrumentarium bereitgestellt.

Ich bitte Sie um Zustimmung zum Antrag des Nationalrates.

**M. Reymond:** Tous les habitants de notre pays sont consommateurs, sans exception. Vouloir protéger cette qualité, c'est donc vouloir intervenir en faveur de l'ensemble des citoyennes et citoyens de ce pays.

Quelle est la constitution, quelles sont les lois qui viseraient autre chose que cela? Que ce soit avec le texte de l'initiative populaire, que ce soit avec le contre-projet approuvé par le Conseil national, ou avec celui proposé par le Conseil fédéral, nous sommes en présence, à mes yeux, d'une illusion juridique.

Nos autorités n'ont en effet pas attendu un article constitutionnel pour protéger les habitants, donc leur fonction de consommateurs aussi, de ce pays. Toutes nos dispositions légales existantes ne visent-elles pas d'abord à cela, qu'il s'agisse de nous prémunir contre des abus et des tromperies, de préserver notre santé ou de garantir la qualité des produits mis sur le marché?

Un article constitutionnel sur la protection des consommateurs ne me paraît pas nécessaire, car cette protection va tellement de soi, dans toutes les nombreuses mesures qui sont prises, qu'il signifie ni plus ni moins que les Suisses veulent se protéger contre eux-mêmes. Les textes soumis à notre examen ne modifieront donc en rien la prise en compte du point de vue des consommateurs, dans les nombreux arbitrages et décisions que prennent les autorités. Les organisations privées de consommateurs sont à ce jour déjà largement et d'ailleurs justement entendues.

Dès lors, la seule conséquence, et elle est négative, des textes proposés, sera le développement nouveau d'un office fédéral de la consommation qui s'emploiera à faire à double un travail aujourd'hui bien conduit par les organes administratifs existants de la Confédération d'une part, et par les associations privées de consommateurs d'autre part. Ces dernières surtout n'auront rien à gagner d'être désormais «doublées» au niveau des discussions à l'échelon le plus élevé par les fonctionnaires de l'office fédéral ainsi institué.

En conclusion, il ne s'impose nullement de donner une compétence nouvelle à la Confédération. Je souhaite dès lors que le peuple et les cantons puissent se prononcer sur l'initiative populaire, et sur elle seule. Je considère en effet comme regrettable et au fond assez peu démocratique eu égard à ceux qui l'ont signée, qu'un contre-projet

soit présenté en même temps au vote du souverain, avec le risque accru de voir échouer l'une ou l'autre proposition. Mais je considère aussi comme regrettable cette espèce de marchandage entre les initiants d'une part et le Parlement, d'autre part, dont le but est d'aboutir à tout prix à un texte qui rallie plus aisément une majorité. Cette manière-là de procéder n'est pas plus démocratique, non plus, eu égard au texte signé par les initiants, qu'un double vote sur l'initiative et sur le contre-projet du Conseil fédéral. Je vous demande dès lors de laisser le peuple et les cantons se prononcer sur l'initiative seule, tout en leur recommandant le rejet de cette proposition qui n'a finalement recueilli que 55 531 signatures, ce qui est bien peu si l'on songe que tous les citoyens et toutes les citoyennes de ce pays sont des consommateurs.

**M. Dreyer:** L'intervention de M. Reymond lève les hésitations que j'avais d'intervenir dans le débat qui ne paraissait pas devoir s'instaurer après une prise de position aussi nette de la commission. De l'aveu même de son président, avec peu d'enthousiasme et une espèce de résignation, elle conduit quand même à une situation assez claire pour présenter l'affaire au peuple.

La multiplicité des interventions en faveur de la protection des consommateurs est quand même le signe de l'existence d'un problème, si ce n'est d'un malaise, dont nous devons nous préoccuper. On ne saurait nier en effet que, au cours de ces dernières années, le mode de vie, influencé par l'augmentation du pouvoir d'achat, a profondément modifié la notion des besoins et, partant, de la demande de biens et de services. De même, l'offre a évolué dans le sens d'une concurrence croissante, élargie encore par l'abaissement des barrières douanières. Le consommateur, de prime abord, principal bénéficiaire de cette concurrence, n'est cependant pas toujours à l'abri des abus que la concurrence peut entraîner, tant par une publicité fallacieuse ou exagérée, que par certaines pratiques commerciales nuisibles.

Dans le domaine de l'alimentation, par exemple, on a beaucoup parlé de la composition d'un grand nombre de produits, qui s'est modifiée par l'introduction de certains adjuvants parfois nécessaires, en raison des problèmes que pose leur conservation ou leur présentation. Si, sur le plan de la protection de la santé, des mesures sont prises par les instances compétentes en matière d'hygiène publique, il n'en reste pas moins que le consommateur n'est pas toujours suffisamment renseigné sur la nature des composants entrant dans la fabrication industrielle de certains aliments. En outre, sans vouloir multiplier les exemples, dans d'autres secteurs de la consommation privée, l'acheteur n'est pas toujours à même de déceler les imitations. La découverte et l'emploi de matières synthétiques ont certes engendré des progrès considérables permettant des améliorations de prix sans toujours nuire à la qualité, mais l'acheteur peut être facilement dupé par une publicité trompeuse parce que omissive. De même, dans l'offre des services – pensons notamment au domaine des vacances, qui est un marché considérable – la réalité des prestations est souvent fort éloignée des avantages que fait miroiter la publicité trop prometteuse parce que la quasi-garantie du soleil dissimule des conditions de séjour d'un confort parfois fort discutable.

Dès lors, on ne peut guère éviter, dans les circonstances actuelles, de se prononcer en faveur de l'introduction dans la constitution du principe de la protection des consommateurs et la solution qui nous est proposée est un compromis parfaitement acceptable.

Je voudrais ajouter une remarque parce que je vois derrière moi quelqu'un qui s'intéresse beaucoup à la chose. Ces consommateurs que l'on doit protéger ne sont pas toujours ceux auxquels on pense. Ceux d'entre vous qui, comme moi, aiment de temps en temps boire un bon verre de Fendant auront pu constater que, dans un grand nombre d'établissements de cette cité, on nous sert aujourd'



d'hui le Fendant aux prix de 13 francs le demi, c'est-à-dire de 26 francs le litre, alors que, dans la cité sédunoise, on nous le facture à peu près à la moitié de ce prix. Il faut quand même admettre qu'il y a des mystères dont devront s'occuper un jour ceux qui veulent protéger les consommateurs, fussent-ils, comme moi, amateurs de la dive bouteille.

**Bundesrat Honegger:** Nachdem Herr Reymond den Antrag gestellt hat, keinen Gegenvorschlag ausarbeiten zu lassen und auf den Kompromissvorschlag des Nationalrates überhaupt nicht einzutreten, d. h. die Initiative ohne Gegenvorschlag abzulehnen, darf ich vielleicht doch noch einige Bemerkungen beifügen.

Ich mache kein Hehl daraus, dass es dem Bundesrat schwergefallen ist, einen Verfassungsartikel zu erarbeiten; dies nicht zuletzt deshalb, weil das, was Ihnen Herr Reymond soeben darlegte, sicher zutrifft: Wir haben zahlreiche Gesetze, mit denen Konsumentenschutz betrieben wird. Der Bundesrat ist trotzdem zum Schluss gekommen, dass künftig ein umfassender Konsumentenschutz möglich sein soll. Die jetzt geltenden Verfassungsgrundlagen reichen dazu nicht aus. Deshalb kamen wir zum Schluss, der Initiative sollte ein Gegenvorschlag gegenübergestellt werden. Sie kennen den Inhalt des bundesrätlichen Gegenvorschlages.

Im Laufe der Debatten in National- und Ständerat hat sich dann aber gezeigt, dass das, was Ihnen der Bundesrat als Gegenvorschlag unterbreitete, sehr wahrscheinlich nicht genügt. Es ist das eingetreten, was Herr Reymond darlegte: eine gewisse – ich übernehme seinen Ausdruck – «chantage» der Initianten oder jener Kreise, die diese Initiative unterstützt haben. Aber das ist natürlich der Zweck jeder Initiative: Man will damit etwas erreichen. Das ist den Befürwortern dieser Initiative eigentlich recht gut gelungen; insbesondere deshalb, weil sie immer wieder darauf aufmerksam gemacht haben (und das ist von einem grossen Teil des Nationalrates und vielleicht auch von Ihnen übernommen worden), dass eine Patt-Situation vermieden werden sollte; ein Gegenvorschlag zur Initiative wäre also nur dann sinnvoll, wenn wirklich zwischen den beiden Extremen (Generalklausel der Initiative und bundesrätlicher Vorschlag) eine Patt-Situation vermieden werden könnte. Nach langen Beratungen kam der Bundesrat deshalb zum Schluss, die Idee des Nationalrates sei aufzunehmen, d. h. die Kommissionslösung als Gegenvorschlag zur Initiative sei zu akzeptieren. Dieser Gegenvorschlag des Nationalrates hatte immerhin dazu geführt, dass die Initianten erklärten, sie würden ihre Initiative zurückziehen. Das tun sie aber nur, wenn der Ständerat dem Nationalrat folgt.

Der Bundesrat war der Meinung, die Differenzen zwischen dem Vorschlag des Bundesrates und dem Gegenvorschlag des Nationalrates seien nicht so gross, dass er unter jedem Titel auf seiner eigenen Fassung bestehen müsse. Das war der Hauptgrund, weshalb wir uns zuletzt dem Nationalrat angeschlossen haben.

Der Bundesrat kam auch zum Schluss, dass dieses Problem endlich vom Tisch geräumt werden sollte; über Konsumentenschutzpolitik diskutieren wir jetzt mehr als zehn Jahre. Es gibt eine ganze Reihe parlamentarischer Vorstösse sowie Initiativen, die endlich bereinigt werden müssen. Es liegen auch parlamentarische Initiativen vor, die behandelt werden sollten. Deshalb sind wir der Meinung, dass in dieser Frage sehr wahrscheinlich ein Kompromiss – es ist kein schlechter – notwendig sei, um dieses Kapitel einmal abzuschliessen. Das war der Grund, weshalb der Bundesrat nachgegeben hat, auf seinen Vorschlag verzichtete und den Gegenvorschlag des Nationalrates guthiess. Der nationalrätliche Vorschlag ist immerhin – glaube ich – mit 128 zu 7 Stimmen angenommen worden.

Wenn Sie nun der Idee des Herrn Reymond zustimmen wollten, ist das auch noch nicht ausgeräumt, was der Na-

tionalrat vorschlägt, sondern dann würden wir einmal über die Initiative abstimmen; aber das, was der Nationalrat als Ergebnis der parlamentarischen Initiative pendent hält, bleibt pendent. Sie werden sich in den nächsten Jahren auch bei einer Ablehnung der Volksinitiative mit diesem Thema erneut auseinandersetzen müssen.

Deshalb sind wir im Bundesrat zum Schluss gekommen, man sollte das alles einmal bereinigen. Das könnte man, wenn man der nationalrätlichen Fassung zustimmt.

*Eintreten ist obligatorisch*

*L'entrée en matière est acquise de plein droit*

*Detailberatung – Discussion par articles*

#### **Titel und Ingress, Art. 1**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

#### **Titre et préambule, art. 1**

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 2**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Antrag Reymond*

Streichen

#### **Art. 2**

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Proposition Reymond*

Biffer

*Angenommen gemäss Antrag der Kommission*

*Adopté selon la proposition de la commission*

#### **Art. 3**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Antrag Reymond*

..., die Volksinitiative zu verwerfen. (Rest des Artikels streichen)

#### **Art. 3**

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Proposition Reymond*

... de rejeter l'initiative populaire. (Biffer le reste de l'article)

**M. Genoud, rapporteur:** La commission vous invite à adhérer à la décision du Conseil national tandis que notre collègue M. Reymond vous propose de ne pas approuver le contre-projet et de recommander au peuple de rejeter l'initiative populaire. Je n'ai rien à ajouter aux déclarations de M. le représentant du Conseil fédéral ni à ce que j'ai exposé au nom de la commission. Celle-ci, unanime, mais avec quelques abstentions, vous propose d'approuver le texte de l'article 3 tel qu'il est issu des délibérations du Conseil national.

**M. Reymond:** Je maintiens ma proposition visant à recommander au peuple le rejet de l'initiative populaire.



*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Kommission 32 Stimmen  
Für den Antrag Reymond 1 Stimme

*Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble*

Für die Annahme des Beschlusentwurfes 32 Stimmen  
Dagegen 2 Stimmen

*An den Bundesrat – Au Conseil fédéral*



**Nationalrat  
Conseil national**

**Sitzung vom 10.10.1980  
Séance du 10.10.1980**

79.039

**Rechte der Konsumenten. Volksinitiative  
Droits des consommateurs. Initiative populaire**

Siehe Seite 738 hiervor — Voir page 738 ci-devant

Beschluss des Ständerates vom 22. September 1980  
Décision du Conseil des Etats du 22 septembre 1980

*Schlussabstimmung – Vote final*

Für Annahme des Beschlussentwurfes	147 Stimmen
Dagegen	4 Stimmen

*An den Ständerat – Au Conseil des Etats*



**Ständerat  
Conseil des Etats**

**Sitzung vom 10.10.1980  
Séance du 10.10.1980**

79.039

**Rechte der Konsumenten. Volksinitiative  
Droits des consommateurs. Initiative populaire**

Siehe Seite 407 hiervoor — Voir page 407 ci-devant  
Beschluss des Nationalrates vom 10. Oktober 1980  
Décision du Conseil national du 10 octobre 1980

*Schlussabstimmung – Vote final*

Für Annahme des Beschlussesentwurfes	29 Stimmen
Dagegen	3 Stimmen

*An den Bundesrat – Au Conseil fédéral*