

**Botschaft  
zur Volksinitiative «zur Verhinderung missbräuchlicher  
Preise»**

vom 9. September 1981

---

Sehr geehrte Herren Präsidenten,  
sehr geehrte Damen und Herren,

Wir unterbreiten Ihnen die Botschaft zur Volksinitiative «zur Verhinderung missbräuchlicher Preise». Wir beantragen Ihnen, dem beiliegenden Bundesbeschluss über die genannte Initiative und dem Gegenvorschlag zuzustimmen.

Wir beantragen Ihnen ferner, die folgenden parlamentarischen Vorstösse abzusprechen:

1978 P 78.390 Kartell- und Monopolpreise (N 23. 6. 78, Jaeger)  
1980 P 80.456 Hypothekarzins. Preisüberwachung (N 1. 12. 80, Uchtenhagen)

Wir versichern Sie, sehr geehrte Herren Präsidenten, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

9. September 1981

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates  
Der Bundespräsident: Furgler  
Der Bundeskanzler: Buser

---

## Übersicht

*Am 8. Juni 1979 haben die Konsumentinnenorganisationen die Volksinitiative «zur Verhinderung missbräuchlicher Preise» eingereicht, die die Aufnahme eines neuen Artikels 31<sup>sexies</sup> in die Bundesverfassung verlangt. Danach hätte der Bund Vorschriften zu erlassen für eine Überwachung der Preise und Preisempfehlungen für Waren und Leistungen marktmächtiger Unternehmungen und Organisationen, insbesondere von Kartellen und kartellähnlichen Gebilden, des öffentlichen und privaten Rechts. Missbräuchliche Preise sollen herabgesetzt werden können.*

*Die Initiantinnen gehen davon aus, dass nur die wenigsten Preise sich aus dem freien Spiel der Marktkräfte ergeben. Ohne Wettbewerb falle für die Anbieter der Zwang zur Preissenkung oftmals dahin. Darum verlangen Sie, dass der Staat eingreift, wenn Preise auf Missbräuche marktmächtiger Gebilde hindeuten. Der Bundesrat lehnt einen solchen Dauereingriff in die Preisbildung aus verschiedenen Gründen ab, insbesondere weil eine dauernde Preisüberwachung mit unserem freien Marktsystem unvereinbar ist. Andererseits verkennt er nicht, dass die Preisüberwachung einen spürbaren Beitrag zur Bekämpfung einer massiven Teuerung zu leisten vermag, sofern sie in ein umfassendes Stabilisierungskonzept von aufeinander abgestimmten Massnahmen eingebettet ist. Die Erfahrungen mit den Preisüberwachungsbeschlüssen von 1972 und 1975 belegen dies. Wir unterbreiten Ihnen daher einen Gegenvorschlag, der den Konjunkturartikel (31<sup>quinquies</sup>) der Bundesverfassung ergänzen soll. Eine Preisüberwachung soll nach unserem Vorschlag nur eingeführt werden, wenn es darum geht, negative Folgen der Teuerung zu verhindern, und wenn die übrigen Massnahmen der Inflationsbekämpfung nicht ausreichen. Sie soll befristet und bei Beruhigung der Preisentwicklung ausser Kraft gesetzt werden.*

# Botschaft

## 1 Formelles

### 11 Zustandekommen

Am 8. Juni 1979 wurde die in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs abgefasste Volksinitiative «zur Verhinderung missbräuchlicher Preise» eingereicht. Sie ist mit 133 082 gültigen Unterschriften zustandegekommen (BBl 1979 II 528) und enthält eine Rückzugsklausel.

### 12 Wortlaut

Die Initiative verlangt, dass die Bundesverfassung durch folgenden Artikel ergänzt wird:

*Art. 31<sup>sexies</sup> (neu)*

Zur Verhinderung von Missbräuchen in der Preisbildung erlässt der Bund Vorschriften für eine Überwachung der Preise und Preisempfehlungen für Waren und Leistungen marktmächtiger Unternehmungen und Organisationen, insbesondere von Kartellen und kartellähnlichen Gebilden, des öffentlichen und privaten Rechts. Soweit es der Zweck erfordert, können solche Preise herabgesetzt werden.

## 2 Preisüberwachung

### 21 Allgemeines

Der dringliche Bundesbeschluss vom 19. Dezember 1975 über die Preisüberwachung (AS 1975 2552) ist seit dem 31. Dezember 1978 ausser Kraft. Die Diskussion über dieses wirtschaftspolitische Instrument ist seither kaum zur Ruhe gekommen. Dies zeigt sich nicht zuletzt in den verschiedenen Vorstössen, die verlangen, dass Massnahmen zur Überwachung der Preisentwicklung weitergeführt oder neu eingeführt werden. Die ersten wurden noch während der Geltungsdauer des Preisüberwachungsbeschlusses eingereicht. 1978 verlangten die Nationalräte Grobet und Jaeger in Einzelinitiativen, dass eine Preisüberwachung gegen die Inflation bzw. gegen Missbräuche bei fehlendem Wettbewerb eingeführt werde, und 1979 reichten die Konsumentinnenorganisationen (Konsumentinnenforum der deutschen Schweiz, Fédération romande des consommatrices, Associazione consumatrici della Svizzera italiana) ihre Volksinitiative «zur Verhinderung missbräuchlicher Preise» ein. Daneben hat die Nationalratskommission, die mit der Behandlung der parlamentarischen Initiative von Nationalrat Waldner über die Ergänzung der Bundesverfassung durch einen Konsumentenschutzartikel betraut ist, beschlossen, den Räten einen Verfassungsartikel für befristete Massnahmen zur Preisüberwachung zu beantragen. Sie schlägt vor, den Konjunkturartikel der Bundesverfassung (Art. 31<sup>quinquies</sup>) durch einen Absatz 2<sup>bis</sup> zu ergänzen (BBl 1979 II 56).

Im Zusammenhang mit der Hypothekarzinserrhöhung, die im Frühsommer 1980 von den Banken angekündigt, in der Folge dann wieder zurückgenommen wurde, reichten verschiedene Parlamentarier Vorstösse zur Einführung einer Preisüberwachung für Hypothekarzins ein. 1981 verlangte die Fraktion der PdA, PSA, POCH in einer Interpellation, dass die Preisüberwachung unverzüglich wieder eingeführt werde. Schliesslich veranlasste die letzte Kostensteigerung in der sozialen Krankenversicherung Nationalrat Renschler, eine Motion zur Einsetzung eines Preisüberwachers im Gesundheitswesen einzureichen.

Massnahmen zur Beeinflussung oder Überwachung der Preise und ihrer Entwicklung sind keine Erscheinung der Neuzeit, sie sind vielmehr nahezu gleich alt wie die aufgezeichnete Menschheitsgeschichte. Seit Beginn organisierter Regierungsgewalt versuchte man in allen Teilen der Welt, Einfluss auf die Entwicklung der Löhne und Preise zu nehmen. So hat beispielsweise vor knapp 4000 Jahren Hammurabi in Babylon in einem der ältesten überlieferten Gesetzbücher eine straffe Lohn- und Preiskontrolle eingeführt. Erwähnenswert ist auch der grossangelegte Versuch von Diokletian, der Ende des 3. Jahrhunderts n. Ch. in Rom danach trachtete, der galoppierenden Inflation Herr zu werden, indem er Wirtschaftskontrollen einführte und Höchstpreise festlegte.

Den gerechten oder – wie man heute sagen würde – angemessenen Preis zu ermitteln, war ebenfalls ein Anliegen der Kirchenväter und der mittelalterlichen Scholastiker.

Auch in der Schweiz gab es bereits im 15. und 16. Jahrhundert in verschiedenen Städten und Regionen eine behördliche Preisüberwachung für wichtige Nahrungsmittel. Überschreitungen der Höchstpreisvorschriften wurden damals mit Ausbürgerung und Körperstrafe hart geahndet.

Die Vorstellung, dass es für wichtige Güter und Dienstleistungen einen als «gerecht» empfundenen Preis gibt, der von der Regierung zu gewährleisten ist, hat offenbar die Zivilisation seit jeher begleitet.

## **22 Erfahrungen mit Preisüberwachungsmassnahmen**

Der nachfolgende Überblick über bisherige Preisüberwachungsmassnahmen soll zeigen, in welcher Form, in welchem wirtschaftlichen Umfeld und mit welchem Erfolg derartige Massnahmen ergriffen wurden. Diese Rückschau soll auch Hinweise geben, wie und in welcher Situation die Preispolitik einen sinnvollen Beitrag zur Stabilisierung des Preisniveaus zu leisten vermag. Dabei verstehen wir unter Preisüberwachungsmassnahmen das breite Spektrum mehr oder weniger tief eingreifender staatlicher Massnahmen, angefangen bei Appellen zu zurückhaltender Preisgestaltung bis hin zum totalen, generellen Preisstopp.

### **221 Massnahmen der Preispolitik**

Der erste Schritt der Preispolitik besteht darin, dass die Behörden die Produzenten, Importeure und Verteiler in Appellen auffordern, bei der Preisgestaltung Zurückhaltung zu üben und sich mit knapp kalkulierten Gewinnen zu be-

gnügen. Als weitere Massnahme zur Lenkung der Preisbildung können die Behörden Richtlinien über die Festsetzung der Preise erlassen und die Unternehmen verpflichten, sich bei der Preisgestaltung an bestimmte Kriterien zu halten. Die nächste Stufe ist die Preiskontrolle mit Meldepflicht, bei der die Unternehmer beabsichtigte Preiserhöhungen der Behörde melden müssen. Die Behörde schreitet nur ein, wenn die Erhöhung ungerechtfertigt ist, und setzt die Preise herab. Wird die Meldepflicht mit einer Wartefrist verbunden, so dass ein Unternehmen einen Preis erst nach einer gewissen Zeit, z. B. nach zwei oder drei Monaten, erhöhen kann, so hat diese Massnahme bereits eine recht einschneidende Wirkung. Die Preiskontrolle kann verschärft werden, indem eine Bewilligungspflicht eingeführt wird, d. h., ein Unternehmer kann einen Preis nur heraufsetzen, wenn er dies der Behörde vorher gemeldet hat und deren ausdrückliche Zustimmung erhalten hat. Die einschneidendste Massnahme der Preispolitik ist der Preisstopp. Obwohl seine Wirksamkeit umstritten ist, wurde er in vielen Ländern schon verschiedentlich verhängt, allerdings meist nur für kurze Zeit. Um bei der Aufhebung eines Preisstopps keinen starken Anstieg der Preise in Kauf nehmen zu müssen, löst man dieses Mittel in der Regel durch die weniger dirigistische Preiskontrolle ab.

Staatliche Eingriffe in die Preisbildung der Unternehmen können erst aufgrund ihrer konkreten Ausgestaltung beurteilt werden. Wichtig für die Beurteilung ist zum Beispiel, ob sämtliche Güter oder nur einzelne Gütergruppen von solchen Eingriffen betroffen sind. Der Preisstopp kann viel Wirkung und Brisanz verlieren, wenn er lediglich eine einzelne Ware oder Dienstleistung berührt oder wenn seine Gültigkeit nur auf wenige Tage beschränkt ist. Andererseits kann die Meldepflicht, verknüpft mit einer dreimonatigen Wartefrist, recht einschneidende, einem Preisstopp nahekommende Wirkungen zeitigen.

Preispolitische Massnahmen können auf zwei verschiedenen Wegen durchgeführt werden. In den meisten Ländern wird die Preisüberwachung von der Regierung eingesetzt, indem eine Behörde mit Befugnissen zum Eingreifen in den Preisbildungsprozess ausgestattet wird (z. B. Council of Wage and Price Stability in den USA). In andern Ländern gibt es Institutionen, in denen neben den Behörden auch die Unternehmens- und Wirtschaftsverbände vertreten sind (z. B. Österreich, Belgien, Frankreich). Diese gemischten Institutionen sollen die anvisierten Ziele durch gemeinsame Absprachen und «konzertierte Aktionen» erreichen.

## **222 Preispolitische Massnahmen im Ausland**

Unsere Betrachtungen beschränken sich auf die Massnahmen, die in den OECD-Ländern in den letzten zehn bis fünfzehn Jahren getroffen wurden. Wegen unterschiedlicher Gegebenheiten in der Volkswirtschaft der einzelnen Länder dürfen Schlussfolgerungen nicht einfach auf schweizerische Verhältnisse übertragen werden. Aus ihren Erfahrungen können wir dennoch gewisse Lehren ziehen.

Ende der sechziger Jahre wurde die Preispolitik besonders aktuell, da in fast allen Ländern die Preise konjunkturbedingt stark anstiegen. Die Erhaltung der

Geldwertstabilität stellte denn auch das vordringliche wirtschaftspolitische Ziel jener Jahre dar. Im Zeitraum 1969 bis 1974 griffen nicht weniger als 17 europäische OECD-Mitgliedstaaten sowie die USA für kürzere oder längere Zeit in die Preisbildung ein. Auffallendster Unterschied zu der im selben Zeitraum in der Schweiz praktizierten Preisüberwachung war dabei, dass diese Länder oft auch die Löhne in ihre Preispolitik miteinbezogen. Die Massnahmen gegen die Inflation fielen von Land zu Land – je nach Rechtslage und nach den wirtschaftlichen Zielen – unterschiedlich aus.

Nicht nur um eine einmal eingetretene Inflation zu bekämpfen, sondern auch um andere Ziele zu erreichen, haben einzelne Staaten in die Preisbildung eingegriffen. Verschiedene Länder versuchten, zum Beispiel bei der Umstellung des Steuersystems (z. B. Einführung der Mehrwertsteuer) oder bei einer Erhöhung der indirekten Steuern, ungerechtfertigte Preiserhöhungen zu verhindern oder die Kostenüberwälzung bei Wechselkursänderungen transparenter zu machen. Einzelne Staaten griffen kurzfristig in die Preisbildung ein, um bei der Einführung eines umfassenden Programms zur Inflationsbekämpfung zu verhindern, dass die Unternehmen ihre Preise noch kurz vor der Einführung des Programms erhöhten.

Je nach ihren preispolitischen Aktivitäten können unter den westlichen Staaten drei Gruppen unterschieden werden:

Eine erste Gruppe setzte die Preisüberwachung als wirtschaftspolitisches Instrument beinahe dauernd, aber mit unterschiedlicher Härte ein und ordnete ihr im Laufe der Zeit einen wechselnden Stellenwert zu (z. B. Niederlande, Dänemark, Schweden, Norwegen). Eine zweite Gruppe mass der Preisüberwachung anfänglich grosses Gewicht bei, setzte in den letzten Jahren aber dieses Instrument nurmehr in beschränktem Masse ein oder lockerte es weitgehend (z. B. Frankreich, Grossbritannien, USA, Spanien). Die dritte Gruppe von Ländern verzichtete auf starke direkte Eingriffe der Behörden und legte grossen Wert vor allem auf ein vernünftiges Verhalten der Sozialpartner (z. B. Bundesrepublik Deutschland, Oesterreich).

Zu den Erfahrungen dieser Staaten mit preispolitischen Massnahmen ist festzustellen, dass die Preispolitik einzig in den Fällen relativ erfolgreich war, in denen sie neben umfassenden Massnahmen zur Inflationsbekämpfung flankierend eingesetzt wurde. Auch wenn es galt, im Zusammenhang mit Änderungen auf dem Gebiet der Steuern oder der Währung ungerechtfertigte Preise zu verhindern, ergänzte die Preisüberwachung die übrigen Massnahmen sinnvoll.

## **223 Preispolitische Massnahmen in der Schweiz**

### **223.1 Preiskontrolle vor und während des Zweiten Weltkrieges**

Im Zusammenhang mit der Abwertung des Schweizerfrankens 1936 griff der Bund erstmals massiv in die Preisbildung ein (BRB vom 27. Sept. 1936; AS 52 742). Preiserhöhungen wurden von einer behördlichen Bewilligung abhängig gemacht. 1937 wurden die Massnahmen schrittweise aufgehoben; bestehen blieb lediglich die Miet- und Pachtzinskontrolle.

Mit dem beim Ausbruch des Zweiten Weltkrieges erlassenen Bundesratsbeschluss vom 1. September 1939 betreffend die Kosten der Lebenshaltung und den Schutz der regulären Marktversorgung (AS 55 817) sollte «eine ungerechtfertigte Erhöhung der Kosten der Lebenshaltung» vermieden, «deren Anpassung an die wirtschaftliche Lage» ermöglicht und «die reguläre Marktversorgung» geschützt werden. Vorerst wurde ein genereller Preisstopp erlassen. Preis-erhöhungen mussten der Eidgenössischen Preiskontrollstelle gemeldet und begründet werden. Allerdings waren wesentliche Wirtschaftssektoren ausgenommen oder wurden anderweitig geregelt z. B. Export, Grundstückmarkt, Bahn- und Versicherungstarife, Bankzins. Die Preiskontrollstelle arbeitete eng mit den zuständigen kantonalen Amtsstellen und den neu geschaffenen kommunalen Preiskontrollstellen zusammen. Für die Festsetzung der Preise und für die Beurteilung der Gesuche orientierte sie sich an der Entwicklung der einzelnen Kostenelemente. Um die Einhaltung der Preisvorschriften laufend überwachen zu können, war jedermann gehalten, Auskunft zu erteilen und die notwendigen Belege vorzubringen.

## 223.2 Preisüberwachung in der Nachkriegszeit

Das kriegswirtschaftliche Vollmachtenrecht lief Ende 1952 aus, während die meisten Preisvorschriften bereits früher aufgehoben worden waren. Die Vorschriften über die Miet- und Pachtzinse und für einigen Nahrungsmittel blieben noch bestehen. Diese Bereiche wollte man dem Spiel der Marktkräfte, den Einflüssen von Angebot und Nachfrage, noch nicht überlassen. So verabschiedete das Parlament am 26. September 1952 eine entsprechende Ergänzung zur Verfassung, die am 23. November 1952 von Volk und Ständen angenommen wurde (AS 1952 1055). Diese befristete Regelung wurde in der Folge durch das Bundesgesetz vom 21. Dezember 1960 über geschützte Warenpreise und die Preisausgleichskasse für Eier und Eiprodukte (SR 942.30) abgelöst. Aufgrund dieses Bundesgesetzes überwacht der Bund die Preisbildung derjenigen Waren, die durch Schutz- oder Hilfsmassnahmen zugunsten wichtiger, gefährdeter Wirtschaftszweige oder Berufe, namentlich der Landwirtschaft, beeinflusst werden. Es handelt sich vor allem um die Preise von Milch, Fleisch, Eiern, Früchten, Gemüse, Futtermitteln, Zucker, Blumen und Topfpflanzen.

Nachdem das kriegswirtschaftliche Vollmachtenrecht aufgehoben war, bildete der bereits genannte Verfassungszusatz auch die Basis für die Pachtzinskontrolle. Da man die Kontrolle der landwirtschaftlichen Pachtzinse als wirtschaftspolitische Daueraufgabe erachtete, regelte man sie im Bundesgesetz vom 21. Dezember 1960 über die Kontrolle der landwirtschaftlichen Pachtzinse (SR 942.10). Nach dem Pachtzinsgesetz ist sowohl der Verpächter als auch der Pächter verpflichtet, den Pachtzins von der zuständigen Behörde bewilligen zu lassen. Mit dem Vollzug der Pachtzinskontrolle sind die Kantone beauftragt.

Während und nach dem Zweiten Weltkrieg überwachte der Staat auch die Mietzinse: Mietzins erhöhungen waren nur mit behördlicher Bewilligung möglich. Die Überwachung wurde jedoch Schritt für Schritt gelockert oder ausser Kraft gesetzt. Ende 1970 wurde die notrechtlich erlassene Mietzinsüberwachung ganz

aufgehoben; sie wurde durch Bestimmungen gegen missbräuchliche Mietzinse abgelöst. Der dazu erforderliche Verfassungsartikel (Art. 34<sup>septies</sup>) wurde 1972 angenommen (AS 1972 1481). Dieser verpflichtet den Bund, Bestimmungen zum Schutze der Mieter vor missbräuchlichen Mietzinsen und anderen Forderungen der Vermieter zu erlassen. Die Massnahmen galten ursprünglich nur in Gemeinden, wo Wohnungsnot oder Mangel an Geschäftsräumen herrschte. Dieser Gesetzgebungsauftrag wurde erfüllt durch den Bundesbeschluss vom 30. Juni 1972 über Massnahmen gegen Missbräuche im Mietwesen (SR 221.213.1). Während der Dauer der Preisüberwachungsbeschlüsse von 1972 (AS 1972 3059) und 1975 (AS 1975 2552) wurde der Geltungsbereich des Missbrauchsbeschlusses auf die ganze Schweiz ausgedehnt. Kurz vor ihrem Auslaufen bezeichnete der Bundesrat in einer Verordnung vom 11. Dezember 1978 (SR 221.213.12) die dem Missbrauchsbeschluss neu unterstellten Gemeinden. Diese Verordnung wurde am 2. April 1980 geändert, indem ihr weitere Gemeinden unterstellt wurden. (AS 1980 319). Heute sind von 3029 Gemeinden deren 1533 dem Missbrauchsbeschluss unterstellt. Eine Neuüberprüfung ist im Gange.

Der Bundesbeschluss über Massnahmen gegen Missbräuche im Mietwesen, der ursprünglich auf fünf Jahre befristet war, wurde am 9. Juni 1977 (AS 1977 1269) im Sinne eines verstärkten Schutzes für den Mieter geändert und gleichzeitig bis zum 31. Dezember 1982 verlängert. Eine weitere Verlängerung dieses Beschlusses haben wir Ihnen bereits beantragt (BBl 1981 II 201).

### **223.3 Die Preisüberwachungsbeschlüsse von 1972 und 1975**

Als anfangs der siebziger Jahre die Teuerung auch in der Schweiz immer rascher zunahm, verabschiedeten die eidgenössischen Räte im Dezember 1972 auf Antrag des Bundesrates ein Massnahmenpaket zur Dämpfung der Überkonjunktur. Dazu gehörte auch der Bundesbeschluss vom 20. Dezember 1972 betreffend die Überwachung der Preise, Löhne und Gewinne (Preisüberwachungsbeschluss 1972; AS 1972 3059). Dieser hatte zum Ziel, übermässige Preissteigerungen bei einzelnen Waren und Dienstleistungen zu verhindern und die Preise auf ein gerechtfertigtes Mass zu begrenzen. Sodann ging es darum, die Preisbildung transparenter zu machen, das Bewusstsein der Anbieter und Konsumenten für Preise und Qualität zu fördern, die Inflationsmentalität zu brechen und die Öffentlichkeit besser über die Preisentwicklung zu orientieren.

Der Preisüberwachungsbeschluss 1972 wurde gestützt auf Artikel 89<sup>bis</sup> Absätze 1 und 3 der Bundesverfassung erlassen, sofort in Kraft gesetzt und auf Ende 1975 befristet. Bevor dieser Beschluss ausser Kraft trat, genehmigte die Bundesversammlung am 19. Dezember 1975 einen neuen dringlichen Bundesbeschluss über die Preisüberwachung (Preisüberwachungsbeschluss 1975; AS 1975 2552), der auf Ende 1978 befristet wurde. Auch der Preisüberwachungsbeschluss von 1975 musste, da ihm eine ordentliche Verfassungsgrundlage fehlte, auf den Dringlichkeitsartikel der Bundesverfassung abgestützt werden.

Die Preisüberwachungsbeschlüsse von 1972 und 1975 erlaubten Eingriffe in die freie Preisbildung; diese waren allerdings begrenzt. Die Preisüberwachung war damals nämlich weder ein Preisstopp noch eine Preiskontrolle, wie man sie an-

dernorts kannte. Vielmehr sollten mit der Preisüberwachung einerseits un gerechtfertigte Preiserhöhungen verhindert werden. Als gerechtfertigt hingegen galten Preiserhöhungen, wenn sie kostenmässig begründet waren, so etwa wegen steigenden Personal- und Kapitalkosten, wegen höheren Rohstoffpreisen und dergleichen. Der Preisüberwachungsbeschluss von 1972 galt für alle Waren und Dienstleistungen, während dem Beschluss von 1975 nur noch die Preise für Waren und Dienstleistungen derjenigen dreizehn Sachgebiete und Wirtschaftszweige unterstanden, die in der Verordnung des Bundesrates vom 19. Dezember 1975 (AS 1975 2557) aufgeführt waren. Andererseits konnten – allerdings erst ab 1976 und beschränkt auf Importwaren, auf das Bankwesen und das Gastgewerbe – auch nicht erhöhte Preise herabgesetzt werden, wenn sie in missbräuchlicher Ausnützung der Marktlage festgesetzt oder beibehalten wurden. Dies insbesondere dann, wenn Wechselkursvorteile nicht angemessen an die Konsumenten weitergegeben wurden, d. h. wenn die Preise missbräuchlich beibehalten wurden.

Der Bundesrat übertrug die Durchführung der Preisüberwachungs massnahmen einem Beauftragten. Ihm wurde eine Beratende Kommission zur Seite gestellt. Der Vollzug lag beim Büro des Beauftragten, das in den Jahren 1973 und 1974 aus 21 Leuten bestand. Entsprechend der Wirtschaftsentwicklung konnte in der Folge der Personalbestand sukzessive abgebaut werden.

In den vom Bundesrat bezeichneten Sachgebieten und Wirtschaftszweigen hatten Kartelle und ähnliche Organisationen beabsichtigte Preiserhöhungen zu melden und die Gründe für ihre Preisvorschriften, Richtpreise oder Preisempfehlungen darzulegen. Solche Vorschriften und Empfehlungen durften diese Organisationen nur mit Zustimmung des Beauftragten für die Preisüberwachung machen. Im übrigen konnte jedermann bei der Preisüberwachung Meldung erstatten, wenn er einen bestimmten Preis beanstanden wollte. Man sprach in diesem Zusammenhang von der Klagemauer. Der Beauftragte klärte den Sachverhalt ab und strebte eine gütliche Lösung an. Er konnte verfügen, dass un gerechtfertigte Preise herabgesetzt werden mussten. Solche Verfügungen konnten beim Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement angefochten werden, dessen Entscheide konnten an das Schweizerische Bundesgericht weitergezogen werden.

Als Hilfsmittel für die Preisüberwachung wurde gleichzeitig die Preisanschriftspflicht eingeführt (SR 942.211.3). Sie sollte Preisbewegungen sichtbar machen und das Preisbewusstsein der Konsumenten fördern. Im Laufe der Zeit förderte die Preisanschrift zunehmend auch den lautereren Wettbewerb und verhinderte Missbräuche. Die Bestimmung, dass die Preise für Waren und bestimmte Dienstleistungen bekanntgegeben werden müssen, ist am 23. Juni 1978 in das Bundesgesetz über den unlauteren Wettbewerb (SR 241) aufgenommen worden.

Während den sechs Jahren der Preisüberwachung gingen dem Beauftragten über 36 000 Meldungen zu. Rund 6500 waren Preiserhöhungsgesuche von Unternehmungen und Wirtschaftsorganisationen, die der Melde- und Begründungspflicht unterstanden.

Zur Überwachung der Preise erwies sich insbesondere die Melde- und Begründungspflicht für Preiserhöhungen von Kartellen und ähnlichen Organisationen

als wirksam. Damit konnte die Preisentwicklung in den Wirtschaftszweigen, die dieser Pflicht unterstellt waren, rechtzeitig erfasst werden. Sie war ein wirksames Mittel und trug Wesentliches zur Erfüllung der Aufgabe bei. Die Voraussetzungen für ungerechtfertigte Preiserhöhungen waren vor allem dort gegeben, wo einige wenige Anbieter den Markt beherrschten (vermachtete Märkte). So bewirkten beispielsweise Nachfragerückgänge, dass Unternehmen, die unter einem starken Preiswettbewerb standen, ihre Preise senkten, während auf vermachteten Märkten die gleichen Veränderungen oftmals keine Reaktion zur Folge hatten und vereinzelt sogar zu Preiserhöhungen führten.

Als aufwendiger erwies es sich, die Weitergabe von Wechselkursvorteilen an die Konsumenten zu überwachen. Die Unternehmen und Organisationen meldeten solche Vorteile nicht, so dass oft umfangreiche Erhebungen nötig waren, um die Firmen zu ermitteln, die in den Genuss von solchen Vorteilen gelangt waren.

Über die Tätigkeit der Preisüberwachung erstattete der Beauftragte zuhanden des Bundesrates einen umfassenden Bericht, der publiziert wurde (Preisüberwachung 1973–1978. Schlussbericht des Beauftragten für die Preisüberwachung. Bern 1979). In diesem Bericht befasste sich der Beauftragte eingehend mit den Auswirkungen der Preisüberwachung. Seine Darlegungen sind bis heute weitgehend unbestritten geblieben. Danach hatten seine Interventionen in vielen Bereichen eine direkte Wirkung auf die Preise: Preise wurden nur so weit erhöht, als dafür höhere Kosten ausgewiesen werden konnten. Als Beispiele hierfür können angeführt werden: die Preise für Benzin, für elektrische Energie, für pharmazeutische Produkte und für Automobile. Bei ausserordentlichen Kostenentwicklungen konnten Preise nur unter der Bedingung hinaufgesetzt werden, dass sie später parallel mit dem Rückgang der Kosten wieder herabgesetzt wurden. Als Beispiele hierfür können dienen: der Schwerölpreiszuschlag auf Papier und Zement, die Zuckerregelung beim gesüssten Mineralwasser, der 10-Rappen-Zuschlag für Kaffee crème. Der Beauftragte berücksichtigte neben der Kostenentwicklung auch andere Kriterien, so die mögliche Auswirkung einer Preiserhöhung auf den Landesindex der Konsumentenpreise, die Schonung der Kaufkraft bestimmter sozialer Gruppen, Signalwirkungen bestimmter Preiserhöhungen und anderes mehr. Als Beispiel hierfür sei die Hypothekarzinsüberwachung erwähnt. Neben den direkten konnten auch indirekte Auswirkungen festgestellt werden, nämlich dass sich Unternehmen bei der Preisfestsetzung an die Richtlinien über Preiserhöhungen oder über die Weitergabe des Wechselkursgewinns hielten, die üblichen Überwälzungsmechanismen nicht zum Spielern kamen oder unterbrochen wurden und dass die Unternehmen ganz allgemein ihre Preise zurückhaltend kalkulierten.

Die Preisüberwachungsmassnahmen hatten auch psychologische Wirkungen. Oft unterblieben Preiserhöhungen, weil so Auseinandersetzungen mit dem Beauftragten vermieden werden konnten. Das Preisbewusstsein wurde gefördert und die Inflationserwartungen konnten abgebaut werden.

Wie der Beauftragte in seinem Bericht darlegt, führten all diese Auswirkungen dazu, dass die Entwicklung des Preisniveaus günstig beeinflusst wurde. Volkswirtschaftlich spürbare und anhaltende Neben- oder Folgewirkungen und Störungen des Marktgeschehens konnten keine beobachtet werden.

### **3 Preisüberwachung und Wirtschaftsordnung**

In diesem Abschnitt sollen die Preisüberwachung und die entsprechenden Massnahmen danach beurteilt werden, ob und gegebenenfalls wie sie sich für die Steuerung der Preisentwicklung eignen. Unter Preisüberwachung werden dabei die Eingriffe der Behörden in den Preisbildungsprozess verstanden, mit denen die Teuerung generell oder auf Teilmärkten abgebremsst werden soll. Die Verfechter einer Preisüberwachung gehen davon aus, dass die klassischen Inflationsbekämpfungsmassnahmen, vorab die Geldpolitik, nur ungenügende Resultate zu erbringen vermögen. Die Gründe dafür seien, dass auf vermachteten Märkten der Wettbewerb fehlt oder dass diese Massnahmen entweder nicht sofort oder gar überhaupt wirkungslos sind. Die Beweggründe für die Forderungen nach einer Preisüberwachung sind somit unterschiedlich; sie werden in einem ersten Teil (Kap. 31) dargestellt. Im folgenden Teil (Kap. 32) wird die Preisüberwachung in den Gesamtzusammenhang mit dem Wirtschaftssystem gestellt, und grundsätzliche Schwierigkeiten werden erörtert. Schliesslich wird ihr Beitrag zur Preisstabilität untersucht, je nachdem, ob sie wettbewerbs- oder konjunkturpolitischen Zielen dienen soll. Im Vordergrund der Überlegungen stehen dabei volkswirtschaftliche Aspekte. Politische und psychologische Argumente werden, da auf sie an anderer Stelle in der Botschaft hingewiesen wird, nur am Rande behandelt.

#### **31 Beweggründe für eine Preisüberwachung**

##### **311 Wettbewerbspolitische Motive**

Der Bund beschränkt sich in seiner Wettbewerbspolitik auf die Bekämpfung von Missbräuchen. Kartelle und ähnliche Organisationen sind nicht grundsätzlich verboten, sondern es sollen lediglich ihre auf Missbrauch beruhenden Auswirkungen beseitigt werden.

Eine wettbewerbspolitisch motivierte Preisüberwachung geht davon aus, dass nicht auf allen Waren- und Dienstleistungsmärkten Wettbewerbsbedingungen gegeben sind. Es sind dies all jene Bereiche, in denen Kartelle sowie private oder öffentlich-rechtliche Unternehmungen eine marktbeherrschende oder den Markt wesentlich beeinflussende Stellung innehaben oder wo keine Möglichkeit besteht, Wettbewerbsverhältnisse herbeizuführen (z. B. staatlich administrierte Bereiche). Für die Preisbildung bedeutet dies, dass Unternehmen mit Monopolcharakter, Kartelle und ähnliche Organisationen höhere Preise durchsetzen können, als dies unter Konkurrenzbedingungen der Fall wäre. Die wettbewerbspolitisch motivierte Preisüberwachung visiert somit die Preise derjenigen Waren und Dienstleistungen an, die praktisch ohne Konkurrenz angeboten werden können. Die Preisüberwachung muss in diesem Zusammenhang missbräuchlich überhöhte Monopol- und Kartellpreise korrigieren und bewirken, dass die marktbeherrschenden Unternehmen übersetzte Preise herabsetzen und zu hohe Gewinne durch Preisreduktionen an die Konsumenten weitergeben.

Weder Vorschriften gegen den Missbrauch noch Verbote für Kartelle können sicherstellen, dass auf allen Gütermärkten Konkurrenzverhältnisse hergestellt

werden. Eine wettbewerbspolitisch orientierte Preisüberwachung, wie sie beispielsweise der Expertenentwurf zu einem revidierten Kartellgesetz vorsah, wäre eine Daueraufgabe. Sie hätte sich primär mit Preiserhöhungen zu befassen, die auf der missbräuchlichen Ausnutzung einer marktmächtigen Stellung beruhen. Daneben müsste sie aber auch die Preise erfassen, die trotz tieferer Kosten, z. B. aufgrund von Wechselkursvorteilen oder der Senkung staatlicher Abgaben (z. B. Steuern, Zölle), beibehalten werden. Dazu wären allerdings arbeitsintensive Untersuchungen der gesamten Kostenstruktur (Preissockel) notwendig.

### 312 Konjunkturpolitische Motive

Die konjunkturpolitische Preisüberwachung wird auf zwei unterschiedliche Arten begründet. Beide Ansätze sind mit bestimmten Vorstellungen über den Inflationsprozess verbunden. Die eine Gruppe argumentiert, dass die klassischen Massnahmen der Teuerungsbekämpfung insbesondere auf dem Gebiet des Geld- und Kreditwesens und der öffentlichen Finanzen nur erfolgreich seien, wenn die Inflation durch eine ausserordentlich gesteigerte Nachfrage ausgelöst wurde. Handle es sich indes um eine durch ein knappes Angebot verursachte Teuerung («Angebotsinflation»), so führten die klassischen Massnahmen – da sie fast ausschliesslich über die produzierten Mengen und die Beschäftigung dämpfend auf die Preise wirkten – nicht zur gewünschten Bremsung des Teuerungsauftriebs. Bei Angebotsinflation könnten die Preise vielmehr unabhängig von der Nachfrageentwicklung heraufgesetzt werden; marktbeherrschende Unternehmen beispielsweise könnten in diesem Fall die Preise ihrer Waren nach Belieben festsetzen. Da einem solchen Inflationstyp mit Massnahmen zur Beeinflussung der Gesamtnachfrage nicht beizukommen sei, müsse man direkt in die Preisbildung eingreifen. Aufgabe der Preisüberwachung sei es somit, unbegründete, über die Kostenerhöhungen hinausgehende Preissteigerungen zu verhindern.

Der zweite Erklärungsansatz geht davon aus, dass in Zeiten der Konjunkturüberhitzung und bei stark gestiegener Nachfrage missbräuchliche Preiserhöhungen viel eher möglich sind: Inflationäre Preisschübe machen den Markt für den Konsumenten noch undurchsichtiger und vermindern die Preisdisziplin der Anbieter. Wie die Erfahrung auch in unserem Lande gezeigt hat, wird bei andauernder Inflation das Gesetz von Nachfrage und Angebot weitgehend ausser Kraft gesetzt: Die Preise können die ihnen zgedachte Steuerungs- und Antriebsfunktion nur noch in ungenügender Masse ausüben. Steigen die Preise unentwegt an, entscheiden sich die Konsumenten oft schneller zu einem Kauf als in ruhigen Zeiten. Man kauft zu jedem Preis bereits heute, weil man befürchtet, dass die betreffenden Waren und Dienstleistungen morgen erheblich teurer sein werden. Die Folge davon ist, dass die derart gestiegene Nachfrage die Güterpreise noch zusätzlich erhöht. Dieser Selbstbeschleunigungsprozess soll mit Hilfe der Preisüberwachung unterbrochen werden. Insbesondere soll die Preisüberwachung verhüten, dass gerade in einer Endphase eines Booms die Preise noch zusätzlich in die Höhe schiessen. Diese Ziele kann eine Preisüberwachung, die die negativen Auswirkungen einer überhitzten Konjunktur bekämpft, nur erreichen, wenn sie zusammen mit anderen, sie begleitenden Mass-

nahmen durchgeführt wird. Die Inflationserwartungen der Anbieter und der Nachfrager sollen gebrochen werden, damit der Übergang von der Inflationsphase zur Geldwertstabilität früher und daher mit geringeren Spannungen herbeigeführt werden kann. Die Preisüberwachung erlaubt es auch, die Mittel, mit denen die Ursachen eines Teuerungsschubs bekämpft werden, also insbesondere die Mittel der Geldpolitik, weniger massiv einzusetzen. Eine allzu rigorose Geldmengendrosselung hätte vor allem auf den Arbeitsmarkt, d. h. auf die Beschäftigungslage, negative Auswirkung; eine wirksame Preisüberwachung könnte diese Nachteile erheblich mildern.

### **313 Konsumentenpolitische Motive**

Der Konsument will zu möglichst günstigen Preisen einkaufen; dazu braucht er aber gewisse Informationen. Er möchte sich möglichst rasch und umfassend über die Preise der angebotenen Waren und Dienstleistungen ins Bild setzen können. Dazu leistet beispielsweise die Preisanschreibepflicht einen sinnvollen Beitrag. Indes darf nicht übersehen werden, dass steigende Preise auch mit Qualitätsverbesserungen, gleichbleibende mit Qualitätsverschlechterungen verbunden sein können.

Die Erfahrungen mit der Preisüberwachung haben jedoch noch ein weiteres Informationsbedürfnis zu Tage treten lassen. Die Preisüberwachung diene auch als Klagemauer; der Preisüberwacher war ein Ombudsmann, an den sich ratsuchende Konsumenten wenden konnten. Es ging also darum, unsicheren Konsumenten, die in der Anonymität des Marktes die schwächeren Partner sind, eine Hilfe anzubieten.

### **32 Die Preisüberwachung im marktwirtschaftlichen System**

Jede Volkswirtschaft sieht sich mit Knappheitsproblemen konfrontiert und vor die Grundfrage gestellt, was, wie, in welchen Mengen und für wen produziert werden soll. Es ist dies die Frage, wie Produktion und Verteilung der Güter zu organisieren sind oder die Frage nach dem wünschbaren Wirtschaftssystem.

Unser Land bekennt sich zum System des freien Spiels der Marktkräfte. Wesentliche Pfeiler dieser Ordnung sind das Privateigentum, der Wettbewerb und die Fixierung der Preise durch die Mechanismen des Marktes. Die freie Preisbildung gehört damit zu den Grundlagen unserer Wirtschaftsordnung, wie sie durch die Bundesverfassung und die einschlägigen Gesetze gewährleistet wird. Dauernde staatliche Eingriffe in die Preisgestaltung sind daher mit unserer Wirtschaftsordnung und unserer Verfassung grundsätzlich nicht vereinbar. Ausgenommen sind gewisse Märkte, die dem Wettbewerb aus übergeordneten staatspolitischen Gründen entzogen sind.

Der Wettbewerb zwingt die einzelnen Anbieter von Gütern und Diensten, sich laufend den sich ändernden Angebots- und Nachfrageverhältnissen anzupassen. Er bringt aber auch einen ständigen Druck auf die Preise mit sich und zwingt die Hersteller, möglichst günstig zu produzieren. Ein harter Wettbewerb sichert somit unserer Wirtschaft ein hohes Mass an Effizienz, indem die Unternehmer

zu einem dynamischen Verhalten, zur Rationalisierung und zur Produkteerneuerung gezwungen werden. Mangelnder Wettbewerb lässt Strukturen überaltern, und es kommt zu wirtschaftlichen Verzerrungen und Fehlentwicklungen. Wie die Erfahrung zeigt, fehlen den Branchen, die nicht dem harten Wind der Konkurrenz ausgesetzt sind, das Kostendenken und die Dynamik. Sie neigen dazu, sich den Neuerungen bei den Produkten und Produktionsverfahren nur langsam anzupassen, und laufen Gefahr, von der Entwicklung überholt zu werden. Darunter leidet längerfristig die Konkurrenzfähigkeit einer ganzen Volkswirtschaft. Dies kann insbesondere für ein derart eng mit der Weltwirtschaft verflochtenes Land wie die Schweiz schwerwiegende Folgen für den Wohlstand und die Vollbeschäftigung haben. Konkurrenz sorgt zudem dafür, dass die Preise ihre marktregulierende Funktion auszuüben vermögen. Werden die Preise nicht mehr durch Angebot und Nachfrage bestimmt, so müsste diese Funktion auf andere Weise erfüllt werden.

Aber auch der Konsument hat ein vitales Interesse an einem funktionierenden Wettbewerb. Dieser garantiert ihm den günstigsten Preis und gibt ihm überdies Gewähr, ein Produkt zu erwerben, das dem jeweiligen Stand des technischen Fortschritts entspricht. Im Normalfall ist dem Konsumenten mit Wettbewerb und Preisen, die sich aus dem Spiel der Marktkräfte gebildet haben, weit besser gedient als mit behördlich kontrollierten Preisen. Eine Preisüberwachung, die zum Beispiel mit festen Gewinnzuschlägen arbeitet, vermindert für die Unternehmer den Anreiz, ihre Produkte und Produktionsverfahren zu verbessern und zu verbilligen.

Trotz der grossen Bedeutung des Preismechanismus darf aber nicht übersehen werden, dass es nicht allein die Preise sind, die den Ausgleich zwischen Angebot und Nachfrage herbeiführen. Auf dem Wohnungs- und Arbeitsmarkt beispielsweise sorgt nicht nur die Höhe der Mieten und Löhne für ein Gleichgewicht. Vermieter und Arbeitgeber ziehen für ihre Entscheidungen vielmehr zusätzlich zur Miete und zum Lohn noch andere Zuteilungskriterien bei, wie Alter, Geschlecht oder Nationalität. Dieses Beispiel ist nicht im Sinne einer Wertung zu verstehen; es soll jedoch veranschaulichen, dass auf vielen Märkten der Preis wohl das dominierende, nicht aber das einzige Kriterium ist, knappe Waren und Dienste auf die Nachfrager aufzuteilen. Wichtig ist die Erkenntnis, dass man nicht das Kriterium «Preis» ausser Kraft setzen kann, ohne sich gleichzeitig darüber Rechenschaft zu geben, wodurch man es zu ersetzen bereit ist. Die Frage ist somit nicht die, ob wir die Steuerung der Märkte mehr oder weniger dem Gesetz von Angebot und Nachfrage überlassen wollen, sondern welche anderen Kriterien an seine Stelle treten sollen.

Die Unternehmungen können auf die Preisüberwachung auf verschiedene Weise reagieren. Sie können die Schmälerung des Gewinns hinnehmen. Sie werden dazu am ehesten dann bereit sein, wenn die Preisüberwachung als temporäre Massnahme angeordnet wird. Die Unternehmen können aber auch versuchen, durch Qualitätsverschlechterungen Kosteneinsparungen zu erzielen und damit die Preisüberwachung zu unterlaufen. Ferner können sie Güter mit regulierten Preisen aus dem Sortiment nehmen und durch Produkte ersetzen, die vielleicht bloss in der äusseren Aufmachung geändert wurden und teurer sind. Eine Massnahme, wie sie in planwirtschaftlich oder dirigistisch organisierten

Volkswirtschaften häufig angewendet wird, um Preiserhöhungen durchzusetzen und gleichzeitig den Anschein der Geldwertstabilität zu erwecken. Als wohl einschneidendste Massnahme können die Unternehmen schliesslich die Verkaufsmenge limitieren oder die betreffenden Güter überhaupt nicht mehr anbieten. Die Folgen davon sind entweder längere Lieferfristen, Warteschlangen oder leere Gestelle.

Diese Beispiele zeigen, dass Eingriffe in das freie Spiel der Marktkräfte und in die Funktion der Preise zu teilweise weitgehenden, unerwünschten Reaktionen führen können. Werden die Preise überwacht, besteht die Gefahr, dass die Selbstregulation der Märkte verloren geht. Es fehlen die Anreize, mehr Mittel für die Produktion von stark begehrten Gütern einzusetzen, wenn ihr Verkaufspreis bereits feststeht. Ebenso dürfte es schwierig sein, einen Anbieter zu veranlassen, seine Produktion umzustellen und ein höheres Risiko auf sich zu nehmen, wenn sein Gewinn zum vorneherein festgelegt ist. Dadurch bleiben Produktionsfaktoren in Märkten wirksam, in denen sie keinen optimalen Beitrag zur Güterversorgung leisten.

Die Unterbindung von Preiserhöhungen kann somit letztlich den Wohlstand auf zweifache Weise vermindern: Einerseits werden die Güter nicht in dem Umfang produziert, den sich die Nachfrager wünschen. Andererseits erzielen die Anbieter tiefere Preise und Gewinne, als dies möglich wäre, und der Reallohn wächst weniger stark, wenn die Preisüberwachung über längere Zeit rigoros gehandhabt wird. Dadurch würden nicht zuletzt auch die Konsumenten benachteiligt.

Die Preise haben in unserem Wirtschaftssystem noch eine andere Funktion, nämlich eine sogenannte Informations- und Anreizfunktion. Auch bei einem stabilen Preisniveau können die Preise einzelner Güter und Dienste steigen und fallen. Steigende Preise und Gewinne lösen bei den Unternehmern Signale aus, mehr zu produzieren und auch zu investieren. Die Preisüberwachung hat die Nebenwirkung, dass die sonst von Preisänderungen ausgehenden Informationen und Signale die Empfänger nur noch in abgeschwächter Form erreichen. Auch die Anreize, mehr zu investieren und zu produzieren, werden dadurch kleiner. Das Ausmass dieser Nebenwirkungen hängt von der Dauer der Preisüberwachung ab. Eine nur vorübergehende Preisüberwachung dürfte ohne nachhaltigen Einfluss auf die Investitionstätigkeit bleiben. Verhindert eine Preisüberwachung jedoch dauernd für Investoren befriedigende Gewinne und Abschreibungen, so werden deren Reaktionen kaum ausbleiben.

Jede Umstellung des Produktionsprogramms oder des Verfahrens verursacht einem Unternehmen Kosten. Im Falle einer befristeten Preisüberwachung dürfte es sich kaum lohnen, Produkte und Produktionsprozesse umzugestalten. Einsparungen aufgrund qualitativer Veränderungen sind nur dort möglich, wo Produktionsfaktoren durch andere, billigere ersetzt werden können (Substituierbarkeit), z. B. wenn anstelle von teuren Materialien billigere verwendet werden können. Die Reaktion eines Unternehmens wird aber auch davon abhängen, wie gross die Differenz zwischen dem behördlich vorgeschriebenen Preis und den eigenen Preisvorstellungen ist.

Aus diesen Überlegungen folgt, dass die unerwünschten Nebenerscheinungen einer Preisüberwachung mit zunehmender Dauer, mit grösser werdender Diffe-

renz zwischen behördlich vorgeschriebenem Preis und Marktpreis sowie mit der Möglichkeit zu qualitativen Änderungen zunehmen dürfte. Diese möglichen negativen Auswirkungen gilt es bei einer Preisüberwachung im Auge zu behalten.

### **33 Beurteilung der Preisüberwachung**

#### **331 Aus wettbewerbspolitischer Sicht**

Monopole, Kartelle und ähnliche Organisationen erzielen in der Regel für ihre Güter höhere Preise als Unternehmen, die dem freien Wettbewerb ausgesetzt sind. Die Preisüberwachung könnte deshalb darin bestehen, den Unternehmen und Organisationen den Preis vorzuschreiben, der sich unter Konkurrenzbedingungen ergeben würde. Diesen «Als-ob-Preis» für die Praxis zu bestimmen, ist jedoch äusserst schwierig. Aus diesem Grund verzichtet man bei der Einführung einer Preisüberwachung vielfach darauf, die in diesem Zeitpunkt geltenden Preise einer Überprüfung zu unterziehen. Man spricht in diesem Zusammenhang davon, dass der Preissockel nicht angetastet wird, d. h., es wird nicht untersucht, ob im Zeitpunkt der Einführung die Preise gerechtfertigt sind. Überwacht werden in solchen Fällen lediglich Preiserhöhungen. Diese werden nur dann gutgeheissen, wenn ein Unternehmen entsprechende Mehrkosten nachweisen kann.

Die Wirkung einer wirtschaftspolitischen Massnahme darf jedoch nicht isoliert beurteilt werden, sondern muss im Vergleich mit möglichen Alternativen gesehen werden. Die wettbewerbspolitische Doktrin fordert, man müsse – statt eine Preisüberwachung einzuführen – den Wettbewerb fördern, z. B. durch Öffnung der Märkte, Abbau von Wettbewerbsbehinderungen usw. Eine Preisüberwachung wird allenfalls noch als flankierendes Instrument gesehen. Diese Auffassung ist vor allem mit den praktischen Durchführungsproblemen einer Preisüberwachung zu erklären. Sie fand auch Eingang in den Entwurf zu einem neuen Kartellgesetz, wie er in die Vernehmlassung geschickt wurde. Der Entwurf sah eine Preisüberwachung vor, die insbesondere auf Märkten hätte zum Tragen kommen sollen, auf denen die übrigen wettbewerbsfördernden Massnahmen keine Gewähr für einen befriedigenden Wettbewerb bieten. Diese Konzeption der Preisüberwachung stiess jedoch in der Vernehmlassung auf breite Ablehnung. Wir haben daher darauf verzichtet, im Revisionsentwurf zum Kartellgesetz eine entsprechende Kompetenz aufzunehmen. Dies schliesst – wie in der Vergangenheit – nicht aus, dass die Kartellkommission im Rahmen ihrer Untersuchungen auch das Preisproblem einbezieht und allenfalls entsprechende Empfehlungen an die Beteiligten richtet.

Abschliessend ist kritisch anzumerken, dass eine wettbewerbspolitisch orientierte Preisüberwachung lediglich ein Ersatz für den fehlenden Wettbewerb sein kann. Die Verhältnisse haben sich aber in jüngster Zeit etwas geändert, der Wettbewerb hat in verschiedenen Bereichen zugenommen. Dies zeigt sich an den erhöhten Einfuhren und am Umstand, dass in mehreren Branchen die Preisbindung der zweiten Hand (Vorschriften für Endverteiler, Detaillisten) gelockert wurde. Mit andern Worten: Der Wettbewerb kann heute in vielen Bereichen nicht mehr so leicht eingeschränkt werden wie früher.

Das zugunsten einer Preisüberwachung angeführte Argument, dass die Unternehmer die Preise ohne Rücksicht auf die Nachfrageentwicklung erhöhen können, dürfte für schweizerische Verhältnisse nur in Ausnahmesituationen zutreffen. Die Erfahrungen der letzten Jahre haben vielmehr gezeigt, dass die Kosten und Preise bald einmal aufhören zu steigen, wenn das Wachstum der Nachfrage durch geld- und kreditpolitische Massnahmen abgebremsst wird. Preissteigerungen sind in der Regel die Folge einer zu grossen Nachfrage. Preiserhöhungen mit direkten Eingriffen zu unterbinden, ohne gleichzeitig die Nachfrageüberschüsse mit monetären Massnahmen zu beseitigen, ist auf die Dauer nur möglich, wenn man unerwünschte Neben- und Spätwirkungen in Kauf nimmt.

Die aus Preissteigerungen importierter Güter resultierenden Kostenerhöhungen kann auch eine Preisüberwachung nicht restlos verhindern, da steigende Kosten zu entsprechenden Preisanpassungen berechtigen. Würde sie berechtigte Preiserhöhungen rigoros unterbinden, so würden weniger Waren importiert. Dies könnte zu Versorgungsschwierigkeiten führen. Immerhin kann die Preisüberwachung zu einer gewissen Verlangsamung der Inflation beitragen, wenn sie versucht, steigende Gewinnmargen und vorhandene Überwälzungsmöglichkeiten auszuschliessen oder deren Auswirkungen zu begrenzen.

Unseres Erachtens ist die zweite Begründung einer konjunkturpolitisch ausgerichteten Preisüberwachung einleuchtender. Hier wird sie nicht als ein eigenständiges Instrument zur Teuerungskämpfung gesehen, sondern bloss als eine flankierende Massnahme. Wie die Erfahrung lehrt, kann ein bereits eingetretener inflationärer Prozess nicht ohne vorübergehende Produktions- und Beschäftigungsrückgänge gedrosselt werden. Dabei sind diese negativen Folgen für eine Volkswirtschaft umso grösser, je höher der Nachfrageüberschuss und der Preisanstieg war und je kürzer die Zeitspanne ist, in der das Bremsmanöver vollzogen wird. Die Preisüberwachung soll nun dazu beitragen, die bei Überkonjunktur herrschenden Inflationserwartungen zu brechen und die daraus resultierende zusätzliche Steigerung der Nachfrage und die Flucht in die Sachwerte zu verhindern. Auch gilt es zu vermeiden, dass von den Preisen falsche Signalwirkungen auf die Wirtschaft ausgehen. Gelingt dies, so wird der Übergang zu einer Phase erhöhter Geldwertstabilität erleichtert, und die unerwünschten Nebenwirkungen auf Beschäftigung und Produktion können verringert werden.

Nun sind allerdings die Inflationserwartungen der Anbieter und Nachfrager keine direkt messbaren Grössen. Wie stark die Preisüberwachung diese zu beeinflussen vermag, lässt sich nur abschätzen. Immerhin bestätigen die Ergebnisse einer Konsumentenumfrage, dass die Einführung der Preisüberwachung 1973 die Inflationserwartungen in der gewünschten Richtung beeinflusst hat.

Diese Feststellung bestärkt uns in der Meinung, dass die vorübergehende Einführung der Preisüberwachung einen Stabilisierungsbeitrag zu leisten vermag. Dabei dürfte es weniger die Preisüberwachung an sich sein, sondern vielmehr die zusätzlich eingesetzten konjunkturpolitischen Mittel, die zu einer Abnahme der Inflationserwartungen führen. Auch könnte eine Preisüberwachung dazu

beitragen, die für den Abbau des Geldüberhangs verfügbare Frist etwas zu verlängern.

### **34 Verhältnis der Preisüberwachung zur Handels- und Gewerbefreiheit und Preisüberwachungskompetenz nach geltendem Verfassungsrecht**

Die Lehre vom Wirtschaftsverfassungsrecht anerkennt, dass Preisvorschriften und damit auch Bestimmungen, welche die Freiheit der Preisfestsetzung beschränken oder aufheben, grundsätzlich von der Handels- und Gewerbefreiheit (Art. 31 Abs. 1 BV) abweichen. Sie sind daher nur zulässig, wenn die Bundesverfassung sie ausdrücklich vorsieht (z. B. Art. 23<sup>bis</sup>) oder wenn sie in einer umfassenden Gesetzgebungszuständigkeit mitenthalten sind (z. B. Art. 31<sup>bis</sup> Abs. 3 Bst. b; vgl. auch BBl 1979 II 754 ff.).

Der Bundesrat ging in seiner Botschaft zum Konjunkturartikel davon aus, dass eine generelle konjunkturpolitische Preisüberwachung nicht aufgrund des Artikels 31<sup>quinquies</sup> der Bundesverfassung eingeführt werden könnte (BBl 1976 III 700 und 705). Demgegenüber hätte die erste, in der Volksabstimmung vom 2. März 1975 knapp verworfene Fassung des Konjunkturartikels auch Preisüberwachungsmaßnahmen eingeschlossen (Botschaft, BBl 1973 I 163 f.).

Anders als eine konjunkturpolitische wäre eine wettbewerbspolitische Preisüberwachung schon nach geltendem Verfassungsrecht möglich. Der Vorentwurf für ein totalrevidiertes Kartellgesetz enthielt denn auch entsprechende Bestimmungen. Vor allem mit Blick auf die vorliegende Initiative sowie auf die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens verzichtete der Bundesrat in seiner Vorlage an die Bundesversammlung jedoch darauf, eine Preisüberwachung vorzuschlagen (Botschaft, BBl 1981 II 1325 f.). Anzuführen ist hier, dass eine wettbewerbspolitisch motivierte Preisüberwachung nicht notwendigerweise von der Handels- und Gewerbefreiheit abweicht. Geht man nämlich davon aus, dass die Förderung des Wettbewerbs grundsätzlich keine Abweichung mit sich bringt (Botschaft, BBl 1981 II 1372), und berücksichtigt man, dass die wettbewerbspolitisch ausgerichtete Preisüberwachung Bestandteil einer eigentlichen Wettbewerbspolitik wäre (Botschaft, BBl 1981 II 1325 f.), so weicht eine solche Preisüberwachung nicht mehr und nicht weniger von der Handels- und Gewerbefreiheit ab als die ordentliche Wettbewerbspolitik.

#### **4 Die Volksinitiative**

##### **41 Forderung und Motive der Initiantinnen**

##### **411 Forderung**

Die Volksinitiative fordert die Einführung einer permanenten Preisüberwachung, die Missbräuche in der Preisbildung verhindert, indem sie die Preise und Preisempfehlungen für Waren und Leistungen marktmächtiger Unternehmungen und Organisationen, insbesondere von Kartellen und kartellähnlichen Gebilden, des öffentlichen und privaten Rechts überwacht. Wird eine missbräuch-

liche Erhöhung oder Beibehaltung von Preisen festgestellt, so sollen diese Preise herabgesetzt werden können.

Es handelt sich somit um eine wettbewerbspolitisch ausgerichtete Preisüberwachung. Sie soll nur in den Markt Bereichen eingesetzt werden, in denen der Wettbewerb durch Kartelle oder durch marktmächtige Unternehmen beeinträchtigt wird.

## **412 Begründung der Initiative**

Die Konsumentinnenorganisationen haben ihre Initiative schriftlich begründet. Diese Begründung ist zwar für die Ausgestaltung der Preisüberwachung nicht verbindlich. Weil sie die Gründe und Überlegungen der Initiantinnen darlegt, soll im folgenden darauf eingegangen werden.

Die drei Konsumentinnenorganisationen schreiben in ihrer Begründung, nach ihrer Meinung würden nur die wenigsten Preise durch den freien Wettbewerb gebildet. Die Initiative ziele nicht auf eine Beeinflussung der Marktstrukturen ab. Sie bezwecke vielmehr eine Kontrolle und Korrektur derjenigen Preise, die das Ergebnis fehlenden Wettbewerbs seien und dadurch sozial- und verteilungspolitisch nachteilige Konsequenzen hätten. Zu erwähnen seien insbesondere vier Punkte.

### **412.1 Mangelnder Wettbewerb zwischen den Anbietern**

Nach Auffassung der Initiantinnen kann der Konsument die Konzentrationserscheinungen und Zusammenschlüsse von Unternehmen nicht beeinflussen. Ebenso wenig könne er direkt auf jene Sachzwänge einwirken, welche für diese Konzentration verantwortlich gemacht werden (z. B. moderne, hochtechnisierte, kapitalintensive Produktionsweise). Mangelnder Wettbewerb zwischen den Produzenten befreie diese vom Zwang zu Preissenkungen und Kosteneinsparungen, so dass der Konsument benachteiligt werde. Preise seien dabei die einzigen Marktgrößen, woran diese Benachteiligung konkret gemessen werden könne. Sofern diese Preise auf Missbräuche marktmächtiger Unternehmen und Organisationen hindeuten, sollte der Staat hier eingreifen. Abgesehen davon bringe ein Verlust des Anbieterwettbewerbs auch andere soziale Kosten, die letztlich der Konsument tragen müsse: die Chancen zur Kaufkraftverlagerung verringerten sich, das Qualitätsniveau werde gleichgeschaltet und der Einsatz der Produktionsmittel werde nicht unbedingt auf den optimalen Wohlfahrtsgewinn ausgerichtet.

### **412.2 Ungleichgewichte zwischen Angebot und Nachfrage**

Dem Konsumenten werde oftmals unterstellt, er könne Preiserhöhungen ohne weiteres bekämpfen, indem er sich einschränke oder ein anderes, gleichwertiges Produkt kaufe. Die Konsumentinnenorganisationen verwahren sich gegen eine derartige Auslegung der Konsumentensouveränität. Das Prinzip der freien Kon-

sumwahl treffe insbesondere für öffentliche Güter und Dienstleistungen nicht zu. Selbst wenn der Konsument zwischen Waren und Dienstleistungen, deren Preise erhöht werden, und gleichwertigen Alternativprodukten wählen könnte, so blieben diese meist teureren Alternativen vor allem einkommensschwächeren Bevölkerungsteilen versagt.

Die Möglichkeiten, den Bedarf einzuschränken oder andere Güter zu kaufen, seien auch bei Preiserhöhungen im privatwirtschaftlichen Angebot nicht immer gegeben. Die Produzenten stellten Produkte und Produktvarianten bereit, die nicht voll austauschbar seien. Sie unterschieden sich vielmehr in Qualität, Konditionen (Service, Liefer- und Zahlungsbedingungen, Zugaben), im Standort des Anbieters usw. Die Überlegenheit des Produzenten äussert sich nach Ansicht der Initiantinnen weiter darin, dass er spezifische Märkte bearbeitet und Informationen darüber nur in einseitiger, werbewirksamer Weise weitergibt. Der Konsument hingegen – da er auf zahlreiche Marktbereiche angewiesen ist – könne unmöglich über einzelne Preisentwicklungen und ihre Rechtmässigkeit Bescheid wissen. Der ungleiche Informationsstand führe letztlich zu einer Umverteilung des Wohlstandes, da insbesondere marktmächtige Unternehmen ihren Spielraum bei der Preisbildung ausnützen und somit die Kaufkraft der Konsumenten schwächen könnten. Benachteiligte seien namentlich Rentner, Jugendliche, einkommensschwache Bevölkerungsteile und Randgruppen. Der Preisüberwacher sollte daher nicht nur die reale Kaufkraft vor hochgeschraubten, bzw. hochgehaltenen Preisen schützen, sondern auch die Transparenz des Marktes, insbesondere der Preisbildung verbessern.

### 412.3 Ausnutzung der Marktmacht

Aufgrund dieser Tatsachen kommen die Initiantinnen zum Schluss, dass auf den meisten Märkten eine Vormacht der Produzenten festzustellen sei. Die Anbieter planten nicht nur die Produktionsmenge und das Ausmass der Dienstleistungen, sie fixierten zum vorneherein auch die Preise und nähmen inflationistische Tendenzen vorweg. Der Preis werde somit nicht mehr vom Markt, vom Wettbewerb bestimmt, sondern vom Unternehmer. Dies werde durch die Erfahrungen bestätigt, die unter den bisherigen Preisüberwachern gemacht wurden. Deren Eingriffsmöglichkeiten hätten die Inflationsmentalität der Anbieter bereits bei der Preisbildung zu dämpfen vermocht. Der Verbraucher hingegen, der seine Ausgaben plane, werde von einer Preiserhöhung überrascht, und es bleibe ihm unter Umständen keine Zeit mehr, auf andere Märkte auszuweichen.

Beabsichtige der Anbieter ungerechtfertigte Preiserhöhungen, so sei anzunehmen, dass er zuerst den Käufer durch raffinierte Werbung an sein Produkt oder an seine Dienstleistung zu binden versuche, sofern das Produkt nicht an sich schon Eigenschaften besitze, welche den Verbraucher zum Teil abhängig mache.

Der Konsument sei daher auf einen Gewährsmann angewiesen, der aufgrund seiner Kenntnisse und Sanktionsmöglichkeiten nur gerechtfertigte Preiserhöhungen zulasse und damit unlauteren Verkaufsförderungsmethoden zum vorneherein einen Riegel schiebe.

## **412.4 Monopolpreise staatlicher und gemischtwirtschaftlicher Organisationen**

Nach Meinung der Konsumentinnenorganisationen zeigt die Erfahrung, dass der Konsument im Bereich öffentlicher und gemischtwirtschaftlicher Monopole unbegründete Preis- und Tarifierhöhungen hinnehmen muss. Hier gewährleisteten weder der öffentlich-rechtliche Status noch die Aufsichtsgremien volkswirtschaftlich und sozial angemessene Preise. Weil auf diesem Sektor aus verschiedenen Gründen kein Wettbewerb möglich sei, entwickle sich daraus unmittelbar die Notwendigkeit eines Preisüberwachers. Dessen Aufgabe beschränke sich bei staatlichen und gemischtwirtschaftlichen Organisationen nicht nur auf eine blosser Kostenkontrolle. Vielmehr müsse er auch in Erwägung ziehen, welche Preise im konkreten Falle unter Wettbewerbsbedingungen durchsetzbar seien. Eine so verstandene Preisüberwachung sei umso nötiger, je einflussreicher Monopole im staatlichen und halbstaatlichen Bereich würden.

## **413 Ausgestaltung der Preisüberwachung**

### **413.1 Funktionen der Preisüberwachung**

Von der Verankerung einer derartigen Preisüberwachung im ordentlichen Recht erwarten die Initiantinnen viererlei. Erstens soll der Bund eine neutrale Preisüberwachungsstelle errichten. Zweitens soll eine Melde- und Begründungspflicht für Preiserhöhungen und Preisempfehlungen eingeführt werden. Drittens soll jedermann Preiserhöhungen und ungerechtfertigte Preishochhaltungen der Preisüberwachungsstelle melden können. Zur Ausübung seiner Aufgabe sollen dem Preisüberwacher gewisse Sanktionsmöglichkeiten gegeben werden. Er kann von ihnen Gebrauch machen, wenn der Anbieter seine Preiserhöhung nicht mit entsprechenden Leistungsverbesserungen oder Kostensteigerungen begründen kann. Viertens schliesslich erwarten die Initiantinnen vom Preisüberwacher, dass er die Öffentlichkeit über die Preisentwicklung auf den verschiedenen Märkten informiert. Damit erhalte der Konsument Anhaltspunkte, sein Konsumverhalten zu überdenken, so dass er seine Marktstellung systematisch verstärken könne.

### **413.2 Für einen selbständigen Preisüberwacher**

Der Preisüberwacher steht dabei nach Meinung der Konsumentinnenforen nicht zum vorneherein im Widerspruch zur eidgenössischen Kartellkommission. Während die Kartellkommission generell Missbräuche bekämpfe, die auf einer Ausnutzung der marktmächtigen Stellung beruhten, sei es Sache der Preisüberwachung, missbräuchliche Preisbildungen von Kartellen und ähnlichen Organisationen zu verhindern. Diese müsse nicht die Ursachen erforschen, sondern rasch und zielwirksam die Folgen der Marktmacht bekämpfen und notfalls die sich ergebende Wohlstandsverteilung korrigieren. Dabei könne sie allerdings mit der Kartellkommission in Widerspruch geraten, z. B. wenn die Kartellkommission einer Branche ausdrücklich Wettbewerbsbeschränkungen gestattet habe

oder bei Organisationen, die vom Geltungsbereich des Kartellgesetzes ausgenommen wurden (z. B. öffentliche Monopolunternehmen, staatlich gelenkte Märkte im Bereiche der Landwirtschaft).

Dieser Umstand zeige, dass es nicht genüge, die Preisüberwachung im Kartellgesetz zu verankern. Vielmehr müsse man die Verfassungsbasis erweitern, um öffentliche Monopole ebenfalls der Preisüberwachung unterstellen zu können. Damit werde unter anderem verhindert, dass die Preisbildung in einzelnen Wirtschaftsbereichen dank staatlicher Protektion bevorzugt behandelt werde.

### **413.3 Gegen eine konjunkturpolitisch motivierte Preisüberwachung**

Die Initiantinnen sind der Argumentation für eine Preisüberwachung, die der Inflationsbekämpfung dient, insofern nicht abgeneigt, als diese auch marktregulierende Funktionen ausüben kann. Ihrer Meinung nach liesse sich sogar ein Preisstopp rechtfertigen. Die Initiantinnen glauben aber, dass eine rein konjunkturpolitisch motivierte Preisüberwachung nicht genüge. Für diese Ansicht sprächen nicht nur die Erfahrungen der bisherigen Preisüberwacher, sondern auch die Logik des Systems.

Der Versuch, Marktchancen durch Preiserhöhungen auszunutzen, werde immer, nicht nur in Zeiten konjunktureller Überhitzung unternommen. Wer trotzdem ein vorübergehendes konjunkturpolitisch motiviertes Vorgehen fordere, setze sich dem Verdacht aus, er wolle die effektiven Marktverhältnisse vertuschen bzw. die Benachteiligung derjenigen übersehen, auf deren Kosten Preiserhöhungen gehen. Die Initiative fordere demgegenüber ein langfristiges Instrument, das die negativen Folgen eines fehlenden Wettbewerbs abschwäche oder verhindere.

Die Begründung einer Preisüberwachung, die nur der Teuerungskämpfung dient, sei auch ungeeignet, weil konjunkturpolitische Ziele und Mittel auf die Gesamtwirtschaft ausgerichtet seien. Das einzige adäquate Mittel zur Verhinderung von Preiserhöhungen wäre ein allgemeiner Preisstopp. Die bisherige Begründung der Preisüberwachung richte sich indessen gegen die missbräuchliche Ausnutzung der Marktmacht durch einzelne Anbieter. Dafür kämen nur gezielte, einzelwirtschaftlich anwendbare Massnahmen in Frage.

Die Preisüberwachung müsse auch in Zeiten konjunktureller Überhitzung weniger die Konjunktur steuern, sondern eine gerechte Verteilung der Geldmittel und Güter ermöglichen. Bei der Bekämpfung ungerechtfertigter Steigerung und Beibehaltung von Preisen gehe es um den Schutz der realen Kaufkraft des Einzelnen. Wenn der Konsument ausländische Güter kaufe, soll er wissen, dass er von Wechselkursvorteilen direkt profitiere. Der Käufer einer Ware oder Dienstleistung müsse ferner die Gewissheit haben, dass die Preise nicht in einem Ausmass erhöht werden, das unter anderem auf die spekulative Ausnutzung inflationärer Situationen zurückzuführen sei. Mit anderen Worten: Der Staat könne den Konsumenten nicht davor bewahren, gerechtfertigte Inflationspreise zu bezahlen. Er müsse ihn aber davor schützen, dass er ungerechtfertigte Preise bezahlen müsse, die aufgrund von Inflationserwartungen noch höher seien. Der Verbraucher soll Gewissheit haben, dass der Preis auf objektiv gegebene Sachzwänge zurückzuführen ist.

## 42 Kritische Würdigung

### 421 Aus wettbewerbspolitischer Sicht

Die Initiantinnen weisen – wie vorne dargelegt – vor allem darauf hin, dass die wenigsten Preise aus dem freien Spiel der Marktkräfte zustande kommen. Da der Wettbewerb in weiten Bereichen der Wirtschaft nicht mehr funktioniere, habe der Staat einzugreifen, um Missbräuche in der Preisbildung und damit Teuerung zu verhindern.

Diese Behauptung eines ungenügenden Wettbewerbs ist nicht haltbar. Sie kann aufgrund der vielfältigen Untersuchungen der Kartellkommission widerlegt werden. Es gibt manche Wirtschaftszweige, die sich durch regen Wettbewerb auszeichnen. Wir denken dabei in erster Linie an den Lebensmitteldetailhandel: Hier hört man oft die Klage, der Wettbewerbsdruck sei zu stark geworden und habe zu unerwünschten Konzentrationserscheinungen geführt, weil die Preisbindung der zweiten Hand (d. h. der Endverteiler, Detaillisten) weggefallen sei und starke Verteilerorganisationen aufgetreten seien. Der gleiche Wettbewerbsdruck ist auch bei manchen Non-food-Artikeln festzustellen, soweit sich die genannten Verteilerorganisationen auf diesen Märkten betätigen. Auch im Bereich der individuellen Dienstleistungen herrscht ein starker Konkurrenzdruck. Wir sind daher, im Gegensatz zu den Konsumentinnenorganisationen, der Meinung, dass der Wettbewerb gerade im Güter- und Dienstleistungssektor, der für die privaten Haushalte am wichtigsten ist, voll funktioniert.

Starker Wettbewerb herrscht sodann auf dem Bauhauptmarkt (Hoch- und Tiefbau), desgleichen auch in Branchen, die individuell gestaltete Produkte offerieren, zum Beispiel in manchen Teilen der Maschinenindustrie. Wettbewerb kann auch auf den Märkten für Benzin und Heizöl festgestellt werden, obschon diese Märkte zumindest auf der Importstufe durch das Vorherrschen einiger weniger Grossanbieter gekennzeichnet sind. Für den Aussenstehenden könnte zwar durch die weitgehende Gleichläufigkeit der Preisbewegungen leicht der Eindruck entstehen, dass hier die Anbieter ihre Preise miteinander abgesprochen hätten – ein Verhalten, das vom schweizerischen Kartellgesetz erfasst wird. Dem ist aber nicht zwangsläufig so. Der starke Konkurrenzdruck zwingt nämlich die Unternehmen in der Regel zu den gleichen Reaktionen. Bei Preissenkungen muss man sich der Konkurrenz anpassen, um nicht Marktanteile zu verlieren; Preissteigerungen muss man mitmachen, um zu verhindern, dass man Verluste erleidet, innert kürzester Zeit ausverkauft ist und in Lieferschwierigkeiten gerät. Dieses Beispiel zeigt im weitern auch, dass von der Zahl der Anbieter nicht unbedingt auf die Wettbewerbsintensität geschlossen werden kann.

Selbst wenn in einem bestimmten Wirtschaftszweig ein Kartell oder eine kartellähnliche Organisation bestehe, lässt sich nicht behaupten, es herrsche kein Wettbewerb. Bundesrat und Parlament verfolgen eine betont liberale Handelspolitik. Das bedeutet, dass schweizerische Kartelle oder ähnliche Organisationen vom Ausland her – zumindest auf den Warenmärkten – einem Wettbewerbsdruck ausgesetzt sind, der ihnen bei der Preisgestaltung nur einen beschränkten Spielraum lässt. Beispielsweise kann das Kartell der schweizerischen Bierbrauer den Bierpreis nicht festsetzen, ohne die zunehmenden Importe ausländischen Biers der tieferen Preisklasse zu berücksichtigen. Ferner ist zu beto-

nen, dass es kaum gesamtschweizerische Märkte geben dürfte, die völlig geschlossen sind. Neben den Kartellfirmen oder den kartellähnlichen Organisationen gibt es in den meisten Branchen stets auch Aussenseiter und unabhängige Importeure. Je nach Zahl und Bedeutung dieser Aussenseiter kann sich am fraglichen Markt ein Wettbewerb ergeben, der die Kartellpraktiken in engen Schranken hält. Nicht zu vergessen ist sodann auch die Tatsache, dass den Kartellen oft Konkurrenz erwächst durch Anbieter von ähnlichen Gütern, sogenannte Substitutionskonkurrenz, die ebenfalls geeignet ist, einem durch Kartelle überhöhten Preisniveau entgegenzuwirken.

Zusammenfassend kann man sagen, dass ein generelles Urteil, wonach es in der Schweiz grundsätzlich an Wettbewerb mangle, nicht zulässig ist. Diese Feststellung gilt insbesondere für die konsumnahen Märkte. Es muss im Einzelfall geprüft werden, wie weit in einer Branche der freie Wettbewerb durch Kartelle und ähnliche Organisationen eingeschränkt ist. Import-, Aussenseiter- und Substitutionskonkurrenz engen vielfach die Handlungsfreiheit der marktbeherrschenden Anbieter ein. Die Fälle sind selten, in denen ein Markt sowohl durch Zusammenschlüsse von Produzenten oder von Verteilern (horizontale Umfassung) als auch durch Vereinbarungen zwischen Produzenten und Verteilern (vertikale Marktschliessung) beherrscht wird.

Diese beiden Merkmale sind jedoch Indizien für volkswirtschaftlich oder sozial schädliche Auswirkungen eines Kartells oder einer ähnlichen Organisation, welche nach einer Untersuchung durch die Kartellkommission rufen.

In solchen Untersuchungen werden im Rahmen der sogenannten Saldomethode, bei der volkswirtschaftliche und soziale Vor- und Nachteile gegenseitig abgewogen werden, auch die Auswirkungen von Wettbewerbsbeschränkungen auf die Preise überprüft. Gestützt auf das Kartellgesetz sind aber auch weitere Massnahmen möglich, die direkt auf die Preisgestaltung der Unternehmer einwirken. Beispielsweise kann eine Absprache zwischen Produzenten oder zwischen Verteilern beseitigt werden. Aber auch wenn sich eine solche Absprache aus kartellrechtlicher Sicht rechtfertigen lässt, kann die Kartellkommission die dabei festgelegten Preise beanstanden. Hauptaufgabe unserer Wettbewerbspolitik ist es aber, mit gezielten Massnahmen den Wettbewerb zu fördern. Damit folgt der Bund der allgemeinen Doktrin, dass die wettbewerbsfördernden Massnahmen den preispolitischen vorzuziehen sind.

Die verfassungsmässige Grundlage für die Wettbewerbspolitik lässt Bestimmungen gegen Missbräuche zu, nicht aber eigentliche Verbote für Kartelle. Wettbewerbsbehinderungen sind nicht generell von selber schädlich. Soweit das Kartellgesetz sie schützt, sind auch ihre negativen Auswirkungen, z. B. höhere Preise, zulässig.

Mit der Annahme der Initiative würde die Preisüberwachung als Dauerinstrument verankert werden. Im 3. Kapitel haben wir auf die unerwünschten Nebenwirkungen einer Preisüberwachung hingewiesen und festgestellt, dass diese mit zunehmender Dauer der Preisüberwachung zunehmen. Diese Nebenwirkungen sind nicht auf die leichte Schulter zu nehmen. Sie werden von den Befürwortern der Initiative nahezu vollständig ausser acht gelassen.

Zusammenfassend lässt sich somit aus wettbewerbspolitischer Sicht der Initiative und ihrer Begründung folgendes entgegenhalten:

- Die tatsächliche Wettbewerbsintensität wird von den Initiantinnen unterschätzt.
- Das Kartellgesetz mit seiner vorgesehenen Revision reicht aus, um missbräuchlichen Wettbewerbsbehinderungen Einhalt zu gebieten und missbräuchlich überhöhte Preise zu verhindern.
- Der Dauercharakter der vorgeschlagenen Preisüberwachung vergrössert die unerwünschten Nebenwirkungen einer Preisüberwachung.

## **422 Aus administrativer Sicht**

Schwierigkeiten würden sich bei der Erfassung der von der Preisüberwachung betroffenen Unternehmen ergeben. Nach dem Initiativtext sollen die Preise und Preisempfehlungen für Waren und Leistungen marktmächtiger Unternehmen und Organisationen, insbesondere von Kartellen und ähnlichen Gebilden des öffentlichen und privaten Rechts, der Überwachung unterworfen werden. Der Kreis der Unterstellten müsste somit festgelegt werden. Für die Kartelle wäre dies noch machbar. Weit schwieriger wäre es dagegen, die in der Schweiz tätigen marktmächtigen Unternehmen und Organisationen zu ermitteln. Ein solches Unterfangen würde langwierige und ausserordentlich heikle Abgrenzungs- und Zuordnungsprobleme stellen. So müsste eine Vielzahl von Unternehmen daraufhin untersucht werden, ob sie den Markt für bestimmte Waren oder Leistungen beherrschen oder massgeblich beeinflussen. Dies könnte selbst für kleinere und mittlere Unternehmen, falls sie eine ausgesprochene Spezialität herstellten, zumindest während einer gewissen Zeit zutreffen. Ebenso müssten sämtliche Unternehmen, die der Preisüberwachung unterstellt werden sollen, laufend überprüft werden, da immer neue Unternehmen in eine marktmächtige Stellung hineinwachsen, andere dagegen ihre beherrschende Position verlieren können. Ein solcher Vollzug der Preisüberwachung dürfte somit eine administrativ sehr aufwendige, im Interesse der Rechtssicherheit aber unerlässliche Aufgabe werden.

Die Initiative würde aber auch Schwierigkeiten in der Kompetenzverteilung mit sich bringen. Nach geltendem Recht ist es Sache der Kartellkommission, Kartelle und ähnliche Organisationen auf volkswirtschaftlich oder sozial schädliche Auswirkungen zu untersuchen, wobei sie auch die preislichen Aspekte einzubeziehen hat. Würde die Volksinitiative angenommen und entsprechend den Vorstellungen der Konsumentinnenorganisationen ein besonderer Preisüberwacher eingesetzt, wären wenig erspriessliche Auseinandersetzungen über die Zuständigkeiten zwischen der Preisüberwachungsstelle und der Kartellkommission zu befürchten.

## **5 Der Gegenvorschlag**

### **51 Allgemeines**

Der Bundesrat hat am 22. August 1979 vom formellen Zustandekommen der Volksinitiative «zur Verhinderung missbräuchlicher Preise» Kenntnis genom-

men. Er beauftragte das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement mit der Weiterbehandlung.

Die gleichzeitig auf parlamentarischer Ebene laufende Diskussion um einen Konsumentenschutzartikel auf Verfassungsstufe sowie die eingeleiteten Revisionen des Bundesgesetzes über Kartelle und ähnliche Organisationen (SR 251) und des Bundesgesetzes über den unlauteren Wettbewerb (SR 241) veranlassten das Departement, erste Ergebnisse dieser Arbeiten abzuwarten.

Dazu kann aus heutiger Sicht folgendes festgehalten werden. Die mit der Behandlung der Einzelinitiative Waldner betraute Nationalratskommission hat mit Stichtentscheid des Präsidenten beschlossen, dem Plenum nicht nur einen eigenen Verfassungsartikel über den Konsumentenschutz vorzuschlagen, sondern zugleich auch den Konjunkturartikel der Bundesverfassung mit einem Absatz über befristete Massnahmen zur Preisüberwachung zu ergänzen (BBl 1979 II 56). Dieser hat folgenden Wortlaut:

*Art. 31<sup>quinquies</sup> Abs. 2<sup>bis</sup> (neu)*

<sup>2bis</sup> Reichen die Massnahmen nach Absatz 2 nicht aus, so ist der Bund befugt, eine Preisüberwachung und die Herabsetzung ungerechtfertigter Preise anzuordnen. Solche Massnahmen sind zu befristen.

Es würde sich somit um eine konjunkturpolitisch motivierte Preisüberwachung handeln. Am 26. September 1979 hat der Nationalrat allerdings einem Ordnungsantrag seiner Kommission zugestimmt und die Beratungen über diesen Ergänzungsantrag ausgesetzt, bis die bundesrätliche Stellungnahme zur Volksinitiative der Konsumentinnenorganisationen vorliegt.

Der Revisionsentwurf zum Kartellgesetz in der Fassung der vorberatenden Expertenkommission sah im Sinne einer teilweisen Ablösung der beiden dringlichen Preisüberwachungsbeschlüsse einen eigenen Abschnitt über die Einführung einer Preisüberwachung vor. Dies aus der Erkenntnis, dass der vorgesehene Gesetzesentwurf keine Gewähr dafür bietet, dass in allen Bereichen des Gütermarktes Wettbewerb herrschen wird. Im Vernehmlassungsverfahren zum Kartellgesetz ist dem Vorschlag, Möglichkeiten zur Einführung einer Preisüberwachung zu schaffen, teils heftig widersprochen worden. Der Bundesrat hat daher darauf verzichtet, dieses Instrument bereits in seine Vorlage zum Kartellgesetz aufzunehmen.

Bei dieser Ausgangslage und aus den im dritten Kapitel dargelegten Überlegungen entschied sich der Bundesrat, der Initiative einen Gegenvorschlag für eine konjunkturpolitisch ausgerichtete Preisüberwachung gegenüberzustellen. Mit dessen Ausarbeitung wurde eine vom Direktor des Bundesamtes für Konjunkturfragen präsiidierte Expertengruppe beauftragt. Dieser gehörten die Professoren Junod (Genf), Nef (Küsnacht ZH) und Schürmann (Olten) an sowie als Beisitzer Vertreter der interessierten Bundesämter.

Die Expertenkommission hatte den Auftrag, als Gegenvorschlag eine Ergänzung des Artikels 31<sup>quinquies</sup> der Bundesverfassung auszuarbeiten. Dieser solle es dem Bund ermöglichen, in Zeiten konjunkturell bedingter Teuerungsschübe zeitlich befristete Massnahmen zur Überwachung und allenfalls Herabsetzung ungerechtfertigt erhöhter Preise zu erlassen.

Als Ergebnis ihrer Beratungen schlug die Expertenkommission folgenden Text für einen neuen Absatz 2<sup>bis</sup> des Konjunkturverfassungsartikels vor:

<sup>2bis</sup> Reichen die Massnahmen nach den Absätzen 1 und 2 nicht aus, so ist der Bund befugt, eine Preisüberwachung und die Herabsetzung ungerechtfertigter Preise, insbesondere für Kartelle und ähnliche Organisationen, anzuordnen. Solche Massnahmen sind zu befristen und bei Beruhigung der Preisentwicklung ausser Kraft zu setzen.

## **52      Tragweite des Gegenvorschlags**

### **521     Konjunkturpolitisch motivierte Preisüberwachung**

Nach der Auffassung der Konsumentinnenorganisationen hat die Preisüberwachung eine Art Ersatzfunktion für fehlenden Wettbewerb auszuüben. Sie soll dementsprechend Dauercharakter haben.

Wir können uns der Forderung nach einem solch weitgehenden, administrativ nur schwer durchführbaren und permanenten Eingriff in die freie Preisbildung nicht anschliessen. Dieser scheint uns bei der heutigen Situation auch nicht notwendig. Wir übersehen dabei nicht, dass der Wettbewerb für das Funktionieren einer freien Wirtschaft unabdingbar ist. Diese Voraussetzung ist aber heute in manchen Bereichen erfüllt. Dazu hat nicht zuletzt der laufende Abbau der Handelshemmnisse sowie die reale Höherbewertung des Schweizerfrankens seit dem Übergang zu flexiblen Wechselkursen und die damit einhergehende verstärkte Importkonkurrenz beigetragen. Mit der Revision des Kartellgesetzes beabsichtigen wir im übrigen, der Erhaltung wirksamen Wettbewerbs mehr Nachdruck zu verleihen.

Unser Gegenvorschlag verfolgt demgegenüber weit realistischere Ziele als die Initiative. Ähnlich wie bei den Notrechtsbeschlüssen von 1972 und 1975 soll die Preisüberwachung ausschliesslich konjunkturpolitischen Zielen dienen. Damit soll dieses Instrument in zeitlicher Hinsicht begrenzt werden auf Phasen hoher Teuerung. Wie wir im dritten Kapitel dargelegt haben, werden die Preise bei inflationärem Klima neben der Kosten- und Nachfrageentwicklung massgeblich auch durch die Erwartungen der Konsumenten und Anbieter mitbestimmt.

Der Bundesrat ist sich allerdings bewusst, dass eine auf sich allein gestellte Überwachung der Preise am Teuerungsverlauf wenig zu ändern vermag. Sofern bei Überkonjunktur nicht gleichzeitig auch der Nachfrageüberhang abgebaut wird, kann die Preisüberwachung höchstens einen gewissen vorübergehenden Scheinerfolg erzielen, da Preiserhöhungen zurückgestaut werden. Wegen der vielschichtigen Verflechtungen und Abhängigkeiten im ganzen Preissystem besteht zudem die Gefahr, dass immer mehr Preise, zu denen letztlich auch die Löhne zählen, in die Regulierung einbezogen werden müssen, bis schliesslich das ganze Kosten- und Preisgefüge zum Erstarren kommt. Die konjunkturpolitisch motivierte Preisüberwachung soll daher immer nur als flankierendes Element im Rahmen eines Gesamtkonzepts zur Erreichung des wirtschaftlichen Gleichgewichts eingesetzt werden. Eingebettet in ein Massnahmenbündel, das auf die Ursachen der Inflation ausgerichtet und auf ausgewählte Sektoren beschränkt ist, kann sie, zumindest für begrenzte Zeit, einen vor allem auf psycho-

logische Wirkung beruhenden Stabilisierungsbeitrag leisten. Die überwiegend positiven Erfahrungen mit den Überwachungsbeschlüssen von 1972 und 1975 belegen dies.

Die wirtschaftliche Entwicklung der letzten Jahre hat zudem gezeigt, dass die herkömmlichen Teuerungsbekämpfungsinstrumente, so diejenigen der Geldpolitik, oftmals nicht in der gewünschten Dosierung eingesetzt werden können. Dies trifft insbesondere zu, wenn wirtschaftliche Ziele zueinander in Konflikt geraten. So musste beispielsweise im Herbst 1978 wegen der massiven und weit über die realen Gegebenheiten hinausgehenden Höherbewertung des Schweizerfrankens dem Wechselkurs gegenüber der Geldmenge die Priorität eingeräumt werden. Die damalige Geldmengenausweitung wurde trotz der damit verbundenen Inflationsgefahr nötig, um die nachteiligen Folgen der starken Frankenaufwertung auf die Exportindustrie und damit auf die Beschäftigungslage zu mildern.

Ausländische Erfahrungen lehren ferner, dass für den Wechselkurs einer Währung nicht nur das Inflationsgefälle sondern auch die Leistungsbilanz und die Erwartungen in ihre Entwicklung von Bedeutung sind. Wird diese defizitär, wie dies beispielsweise 1980 und 1981 für die Bundesrepublik Deutschland zutrifft, so schwächt dies die Währung. Der damit verbundene Teuerungsimpport kann durch eine restriktive Geldpolitik nur bedingt, zeitlich verzögert, und nicht ohne nachteilige Folgen für die Geldversorgung der Wirtschaft und damit letztlich für die Beschäftigungslage aufgefangen werden.

Ohne Unterstützung durch andere Massnahmen besteht die Gefahr, dass die Geldpolitik überfordert wird. Eine dieser möglichen zusätzlichen Vorkehren ist die Preisüberwachung. Auch wenn wir deren Beitrag zur Teuerungsbekämpfung nicht überbewerten und uns bewusst sind, wie wenig sie insbesondere gegen die importierte Teuerung auszurichten vermag, ergänzt sie doch das zur Erhaltung und Verbesserung des Geldwerts einsetzbare Instrumentarium. Sie ermöglicht es damit, die Inflation auf breiterer Basis zu bekämpfen, die Massnahmen besser auf die jeweils gegebenen gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen abzustimmen und die Massnahmen rechtzeitig einzuführen oder aufzuheben. Es dürfte letztlich aber schwierig sein, den bei der Teuerungsbekämpfung erzielten Erfolg einer einzelnen Massnahme zuzuordnen. Angesichts der vielfältigen Wirkungszusammenhänge ist es vielmehr in der Regel nicht möglich, die tatsächliche Wirkung der einzelnen Instrumente klar abzugrenzen und zu bewerten.

Wir haben in Ziffer 421 darauf hingewiesen, dass eine Preisüberwachung, falls sie über längere Zeit oder gar als Dauerinstitution eingesetzt wird, zunehmend nachteilige Folgen zeitigen kann. Diese können sich von Qualitätsverschlechterungen bis zum Erliegen der Produktions- und Produkterneuerung, wovon nicht zuletzt die Konsumenten betroffen würden, erstrecken. Aufgrund der begrenzten Zielsetzung einer konjunkturpolitisch motivierten Preisüberwachung ist deren Geltungsdauer zum vorneherein zeitlich limitiert. Verzerrungen wirtschaftlicher Strukturen sind daher kaum zu befürchten.

## 522 Grenzen des Geltungsbereichs

Die von uns vorgeschlagene Preisüberwachung soll nur in Ausnahmesituationen eingesetzt werden. Die beschränkte Zielsetzung kommt denn auch im Verfassungstext deutlich zum Ausdruck. Die Grenzen sind dabei durch das Inkrafttreten und die Zeitdauer gesetzt. Die Anforderungen, die erfüllt sein müssen, damit die Preisüberwachung eingesetzt werden kann, werden bereits in der Verfassung hoch angesetzt.

### 522.1 Die Preisüberwachung als ergänzende Massnahme

Im Gegenvorschlag wird mit dem ersten Satz dargelegt, dass eine Preisüberwachung und die Herabsetzung ungerechtfertigter Preise erst angeordnet werden dürfen, wenn die nach den Absätzen 1 und 2 des Konjunkturartikels ergriffenen Massnahmen zur Stabilisierung der Wirtschaft nicht ausreichen. Eingriffe in die Preisbildung sind also erst dann statthaft, wenn die ordentlichen Mittel der Konjunkturpolitik zur Bremsung des Preisauftriebs nicht ausreichen. Dies bedeutet, dass die Preisüberwachung nie isoliert, sondern stets nur eingebettet in ein umfassendes Stabilitätskonzept und subsidiär zur Anwendung kommen kann.

Der Grundsatz dass die preispolitischen Massnahmen den übrigen Massnahmen untergeordnet sind, bedeutet allerdings nicht, dass dieses Instrumentarium erst eingesetzt werden darf, wenn sämtliche anderen Massnahmen der ordentlichen Stabilisierungspolitik durchgespielt worden sind und sich als erfolglos erwiesen haben. Wie die Erfahrung zeigt, kann sich die Wirkung der verschiedenen Stabilisierungsinstrumente unter Umständen stark verzögern. Ein Abwarten würde lediglich das konjunkturelle Ungleichgewicht vergrössern und damit den Normalisierungsprozess erschweren. Je länger aber ein inflationärer Prozess andauert, desto schwieriger und langwieriger ist es, ihn zum Gleichgewicht zurückzuführen. Ein Inflationstrab kann in einen unaufhaltbaren Inflationsgalopp geraten, der zu Rezession, Arbeitslosigkeit und Verlust an internationaler Konkurrenzfähigkeit führt.

### 522.2 Befristung

Da die Preisüberwachung ganz bestimmten, eingeschränkten Zielen dienen soll, ist sie zeitlich zu begrenzen. Der Gegenvorschlag sieht eine doppelte Befristung vor. Einmal sind alle auf dieser Verfassungsnorm abgestützten Massnahmen bereits im Zeitpunkt ihres Erlasses zu befristen. Tritt eine Beruhigung der Preisentwicklung noch vor Ablauf dieser Frist ein, so sind sie sofort und vorzeitig ausser Kraft zu setzen. Diese Bestimmung bietet Gewähr, dass die preispolitischen Massnahmen nur solange zur Anwendung kommen, als dies von der Preisentwicklung her notwendig erscheint. Klingt der Teuerungsauftrieb ab, so sind die Eingriffe in die Preisbildung aufzuheben, und zwar auch dann, wenn ihre gesetzliche Geltungsdauer noch nicht abgelaufen ist. Für den Fall, dass sich die Inflation noch nicht zurückgebildet hat, soll andererseits eine Verlänge-

zung der Massnahmen möglich sein. Mit der Befristung der Geltungsdauer wird ebenfalls zum Ausdruck gebracht, dass es sich bei der vorgeschlagenen Preisüberwachung um eine ausserordentliche Massnahme handelt. Hier zeigt sich auch recht deutlich der Unterschied zur permanenten, wettbewerbspolitisch orientierten Preisüberwachung, wie sie in der Volksinitiative vorgeschlagen wird.

### **522.3 Betroffene Unternehmen und Wirtschaftszweige**

Nach unserem Gegenvorschlag soll sich die Preisüberwachung grundsätzlich auf alle Bereiche beziehen können. Allerdings wird mit der Einschlebung der Worte «insbesondere für Kartelle und ähnliche Organisationen» ein Schwerpunkt gesetzt.

Es waren vor allem Gründe der Durchführbarkeit in der Praxis und der Rechtssicherheit, die uns bewogen haben, der Preisüberwachung gegebenenfalls sämtliche Unternehmen und Marktgebiete unterstellen zu können. Eine konjunkturpolitisch motivierte Preisüberwachung muss rasch wirksam werden können, wenn sie Preisschüben mit einiger Aussicht auf Erfolg begegnen will. Um dies zu erreichen, ist – in Anlehnung an die Preisüberwachungsbeschlüsse von 1972 und 1975 – eine Meldepflicht erforderlich, wonach ein Unternehmen eine beabsichtigte Preiserhöhung von sich aus deklarieren muss. Eine solche Meldepflicht kann nur dann wirksam werden, wenn die Adressaten ohne zeitraubendes Verfahren identifizierbar sind. Diese Bedingung wäre jedoch schwierig zu erfüllen, wenn der Geltungsbereich auf Kartelle und ähnliche Organisationen eingeschränkt würde. Es existiert in der Schweiz weder ein eigentliches Kartellregister, noch sind die gesetzlichen Definitionen der Kartelle und ähnlichen Organisationen von einer derartigen Genauigkeit, dass die Adressaten einer Meldepflicht weitgehend zweifelsfrei bestimmbar wären. Dieser Einwand ist namentlich auch ein Argument gegen die Initiative der Konsumentinnenorganisationen. Die Preisüberwachung soll überdies nicht auf Kartelle und kartellähnliche Organisationen beschränkt werden, sondern auch die übrigen Anbieter erfassen, die dank einer übergrossen Nachfrage ihre Marktstellung und damit ihre Gewinnaussichten verbessern können.

Im Interesse der Rechtssicherheit und der Anwendbarkeit sollten die der Meldepflicht Unterstellten zum Beispiel nach Branchen oder Marktgebieten bezeichnet werden können. Je nach der Art des erwarteten Preisschubes sollte dabei der Kreis der Meldepflichtigen enger oder weiter gefasst werden können. Die vorgeschlagene generelle Formulierung entbindet die mit dem Vollzug beauftragte Stelle von der Aufgabe, jedesmal nachweisen zu müssen, dass ein Unternehmen einem Kartell angehört oder eine marktmächtige Unternehmung ist, bevor sie die Meldepflicht einführen kann.

### **523 Instrumente und Vollzug**

Es kann im heutigen Zeitpunkt nicht darum gehen, darzustellen, wie diese Verfassungsnorm auf Gesetzesstufe im Detail ausgestaltet werden soll. Im Sinne einer groben Skizze können jedoch bereits heute einige Elemente eines Preisüber-

wachungsgesetzes, das bei Annahme des Gegenvorschlages noch erarbeitet werden muss, festgehalten werden.

Von den Instrumenten über die die Preisüberwachung verfügen soll, ist das einschneidendste, nämlich die Preisherabsetzung, bereits im Verfassungsartikel erwähnt. Dies heisst nun nicht, dass sofort und unmittelbar von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht werden soll. Ähnlich dem abgestuften Einsatz der ordentlichen konjunkturpolitischen Massnahmen müssen auch die Instrumente der Preisüberwachung je nach Intensität des Teuerungsschubes gestaffelt eingesetzt werden. So müsste in einer ersten Stufe, nebst der laufenden Beobachtung des Preisbildungsprozesses, die Meldepflicht für Preiserhöhungen für besonders neuralgische Bereiche eingeführt werden. Die der Preisüberwachung unterstellten Unternehmungen, Organisationen oder Branchen hätten ihre vorgesehenen Preiserhöhungen der zuständigen Behörde zu melden und allenfalls zu begründen. Setzt sich ein kostenmässig nicht begründbarer Preisanstieg unvermindert fort, so wäre die Meldepflicht mit einer Bewilligungspflicht zu verknüpfen. Preiserhöhungen würden somit von der Zustimmung der Preisbehörde abhängig gemacht. Diese hätte vorgängig zu klären, ob die Anhebung der Preise aus volks- oder betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten gerechtfertigt ist. Ungerechtfertigt wäre eine Preiserhöhung insbesondere dann, wenn sie offensichtlich nicht durch Kostensteigerungen begründet ist. Die Preisüberwachung würde sich somit, wie bei den Dringlichkeitsbeschlüssen, am Kostenkonzept orientieren. Die damaligen Erfahrungen haben gezeigt, dass ein solches Vorgehen, das sich auf Preiserhöhungen beschränkt und den sogenannten «Preissockel» als Gegebenheit hinnimmt, eine gangbare und praktikable Lösung ist.

Letztlich soll der Bundesrat auch ermächtigt werden, ungerechtfertigt hochgehaltene Preise herabsetzen zu können. Dies würde insbesondere dann erforderlich sein, wenn ein Unternehmen Preise beibehält, obwohl es offensichtlich wesentliche Kosteneinsparungen erzielen konnte, so etwa infolge der Höherbewertung unserer Währung, von Preisrückgängen auf den Weltmärkten oder der Senkung von Bundesabgaben.

Eine Preisüberwachung, die die unerwünschten Folgen der Teuerung bekämpfen soll, muss rasch eingeführt werden können. Sonst besteht die Gefahr, dass Preise vorsorglich heraufgesetzt werden. Die Kompetenz zu deren Inkraftsetzung sollte daher dem Bundesrat übertragen werden. Dabei wäre zu prüfen, ob nicht eine nachträgliche Mitwirkung durch die Bundesversammlung angezeigt wäre. Sofern es die Preis- und Wirtschaftsentwicklung rechtfertigen, ist die Preisüberwachung auf bestimmte Sachgebiete, Wirtschaftszweige oder Organisationen zu beschränken.

Da die Preisüberwachung nicht als Dauerinstrument – abgesehen von der Beobachtung des Preisbildungsprozesses – konzipiert werden soll, führt diese Aufgabe auch nicht zur Errichtung eines eigentlichen Preisamtes. Die mit dem Vollzug beauftragte Behörde ist vielmehr von Fall zu Fall zu bezeichnen und einzusetzen. Um eine reibungslose und schnelle Einführung der Preisüberwachung zu gewährleisten, ist eine Art «Schattenorganisation» vonnöten, die im Bedarfsfall einspringen kann. Diese kann aus Fachleuten zusammengesetzt werden, die sich bereits in ihrer ordentlichen Tätigkeit mit ähnlichen Fragestellungen zu befassen haben.

## **6        Finanzielle und personelle Auswirkungen; Richtlinien der Regierungspolitik**

### **61        Finanzielle Auswirkungen**

Die finanzielle Belastung, die dem Bund aus der vorgeschlagenen Verfassungsnorm erwachsen wird, dürfte sich gesamthaft in bescheidenem Rahmen halten. So ist einmal mehr darauf hinzuweisen, dass es sich bei der vorgeschlagenen Preisüberwachung nicht um eine Dauereinrichtung handelt. Sie soll vielmehr nur in Phasen mit stark beschleunigtem Preisanstieg in Kraft gesetzt werden. Bei den dem Bund anfallenden Kosten dürfte es sich nahezu ausschliesslich um Personalausgaben handeln.

### **62        Personelle Auswirkungen**

Das seinerzeitige Büro des Beauftragten für die Preisüberwachung bestand aus höchstens 21 Personen. Dieser Bestand wurde allerdings nur während rund 20 Monaten in den Jahren 1973/74 erreicht. Davon bearbeiteten rund vier Personen die eingehenden Popularmeldungen (Klagemauer). Auf diese Institution soll indes verzichtet werden. Es wäre daher von einem Personaletat von 10 bis 20 Personen auszugehen.

Daneben gilt es, die laufende Beobachtung der Preisbildung als Grundlage für eine allfällige Preisüberwachung zu verstärken. Dafür werden ein bis zwei zusätzliche Beamte benötigt.

### **63        Belastung der Kantone und Gemeinden durch den Vollzug**

Der Vollzug der Preisüberwachung würde in erster Linie beim Bund liegen. Enge Kontakte mit den kantonalen und allenfalls kommunalen Preiskontrollstellen dürften im Interesse der Sache geboten und zweckmässig sein. Diesen dürften daraus allerdings keine erheblichen Mehrausgaben erwachsen.

### **64        Richtlinien der Regierungspolitik**

Beim vorliegenden Entwurf um eine Ergänzung der Bundesverfassung handelt es sich um einen Gegenentwurf zu einer Volksinitiative. Dieses Geschäft ist daher nicht in den Regierungsrichtlinien 1979–1983 enthalten.

8001

# Bundesbeschluss über die Volksinitiative «zur Verhinderung missbräuchlicher Preise»

Entwurf

---

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,*

nach Prüfung der am 8. Juni 1979 eingereichten Volksinitiative «zur Verhinderung missbräuchlicher Preise»<sup>1)</sup>,

nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 9. September 1981<sup>2)</sup>,

*beschliesst:*

## Art. 1

<sup>1)</sup> Die Volksinitiative vom 8. Juni 1979 «zur Verhinderung missbräuchlicher Preise» wird Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet.

<sup>2)</sup> Die Volksinitiative verlangt die Ergänzung der Bundesverfassung durch einen neuen Artikel 31<sup>sexies</sup> mit folgendem Wortlaut:

### *Art. 31<sup>sexies</sup> (neu)*

Zur Verhinderung von Missbräuchen in der Preisbildung erlässt der Bund Vorschriften für eine Überwachung der Preise und Preisempfehlungen für Waren und Leistungen marktmächtiger Unternehmungen und Organisationen, insbesondere von Kartellen und kartellähnlichen Gebilden, des öffentlichen und privaten Rechts. Soweit es der Zweck erfordert, können solche Preise herabgesetzt werden.

## Art. 2

Gleichzeitig wird Volk und Ständen der Gegenvorschlag der Bundesversammlung zur Abstimmung unterbreitet. Dieser lautet:

### *Art. 31<sup>quinquies</sup> Abs. 2<sup>bis</sup> (neu)*

<sup>2bis</sup> Reichen die Massnahmen nach den Absätzen 1 und 2 nicht aus, so ist der Bund befugt, eine Preisüberwachung und die Herabsetzung ungerechtfertigter Preise, insbesondere für Kartelle und ähnliche Organisationen, anzuordnen. Solche Massnahmen sind zu befristen und bei Beruhigung der Preisentwicklung ausser Kraft zu setzen.

## Art. 3

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

<sup>1)</sup> BBl 1979 II 528

<sup>2)</sup> BBl 1981 III 342

## **Botschaft zur Volksinitiative «zur Verhinderung missbräuchlicher Preise» vom 9. September 1981**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1981
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	43
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	81.058
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	03.11.1981
Date	
Data	
Seite	342-374
Page	
Pagina	
Ref. No	10 048 477

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.