

84.058

## Preisüberwachung. Bundesgesetz Surveillance des prix. Loi

Beschluss des Ständerates vom 1. Oktober 1985  
Décision du Conseil des Etats du 1er octobre 1985

### *Differenzen – Divergences*

**M. Butty**, rapporteur: Nous abordons la procédure d'élimination des divergences concernant la loi sur la surveillance des prix. Au nom de la commission, vos rapporteurs tiennent d'abord, à l'article premier, à vous informer des débats importants de notre commission concernant deux propositions de réexamen.

En effet, en vertu de l'article 16, alinéa 3 de la loi sur les rapports entre les conseils, si les deux commissions des deux conseils en font la proposition d'un commun accord, il est possible de revenir sur un vote intervenu, même s'il n'y a pas de divergence. Une proposition de réexamen a été faite à la commission à l'article premier, concernant l'inclusion des crédits et des taux d'intérêts dans la surveillance des prix. Une seconde proposition de réexamen a aussi été faite à l'article 14, alinéa 2, concernant les régimes particuliers de surveillance, auxquels sont soumis, notamment, certaines régies fédérales ou certains offices fédéraux et de reprendre, là également, une nouvelle version, indépendamment des votes préalables des deux conseils.

Tout d'abord, à l'alinéa 1, la proposition a été faite d'inclure à nouveau les crédits et les taux d'intérêts, particulièrement le taux d'intérêt hypothécaire, dans la surveillance des prix. Rappelons brièvement les arguments de ceux qui souhaitaient un réexamen de ce problème: le peuple s'est clairement prononcé en faveur d'une surveillance des prix qui était motivée par des considérations de politique de concurrence. Il en découlait un lien entre la loi sur les cartels et la loi sur la surveillance des prix. Or, la loi sur les cartels prévoit expressément que les crédits tombent dans la compétence et sous le coup de cette loi. Il y aurait donc une unité souhaitable entre ces deux lois, souhaitable aussi en vertu du droit de la concurrence. D'autre part, de l'avis de ceux qui proposaient un réexamen, il n'y a pas d'exception à faire pour les banques, spécialement pour les crédits et les taux hypothécaires, du fait de l'importance que ce taux peut avoir sur la politique et les prix des loyers.

Ce ne sont d'autre part que les prix abusifs qui tombent sous le coup de la surveillance des prix. Il n'y aurait donc pas de crainte à avoir qu'une politique générale soit soumise à cette surveillance puisqu'il ne s'agit que des abus. Il y va, de l'avis de ceux qui avaient proposé ce réexamen, de la crédibilité de notre Parlement et on se faisait l'écho, en particulier, des réactions de la presse et des initiants, certains affirmant que le peuple pourra dire: «ils font de nouveau comme ils veulent à Berne».

Enfin, on nous a parlé de l'éventualité d'une nouvelle initiative qui reprendrait ce problème devant le peuple en formulant expressément l'obligation de soumettre les crédits et les taux d'intérêts à la surveillance des prix.

La majorité de la commission n'a pas admis ce point de vue. Elle a estimé que le marché des crédits était un marché particulier et que les causes d'une augmentation de taux sont différentes de celles qui résultent de la politique de la concurrence et que l'on ne peut que difficilement assimiler la politique des taux d'intérêt et des crédits à la limitation de la concurrence. Il a d'autre part été rappelé la crainte que la politique monétaire, notamment celle de la Banque nationale, soit contrecarrée par une surveillance des crédits et des taux d'intérêts. Une telle situation est envisageable dans le cas d'une augmentation de taux due à une pénurie de capitaux. Le maintien de taux à un niveau artificiellement

bas, à la suite d'une intervention par exemple de la surveillance des prix, nuirait à moyen et à long terme à la politique de stabilité monétaire, de l'avis de la majorité de la commission.

D'autre part, certains membres n'ont pas manqué de rappeler ce qui avait été dit ici même, lors des débats au Conseil national, que si l'on incluait les crédits et les taux d'intérêt, il faudrait aussi y inclure les salaires ou les revenus.

Je vous rappelle le vote du Conseil national: 90 voix contre l'inclusion des crédits et 79 pour. Au Conseil des Etats, le résultat était de 25 voix contre et 17 pour son inclusion dans la surveillance des prix. C'est donc à une majorité claire que le Conseil des Etats y a renoncé. La majorité de votre commission, dans ces conditions, par 14 voix contre 7 a refusé ce réexamen. Ainsi donc, il n'y a plus de divergence possible à ce sujet, même si une proposition avait été faite au sein de notre conseil. Du point de vue procédure, je crois qu'il était important de mettre cette chose au point car beaucoup se sont posés cette question aussi bien dans l'opinion publique qu'au sein même de notre conseil.

La deuxième proposition de réexamen concernait les prix fixés ou approuvés par les autorités et soumis à d'autres régimes de surveillance des prix de droit fédéral. C'est l'article 14, alinéa 2. Là également, la majorité de votre commission a refusé de faire usage de l'article 16 alinéa 2 de la loi sur les rapports entre les conseils pour proposer un réexamen, en accord avec la commission du Conseil des Etats, et de laisser le régime de surveillance particulier, uniquement de la compétence des instances de surveillance qui s'occupent de ces régimes particuliers et non pas de les soumettre à la surveillance générale des prix. Le vote du Conseil national était intervenu assez nettement et, au Conseil des Etats, c'est par 21 voix contre 7 que l'on a refusé de soumettre à la surveillance générale les offices qui sont assujettis à un régime de surveillance particulier.

Je terminerai sur ce dernier point en vous donnant une liste car, à ce sujet, une certaine confusion a régné. Sont soumis à l'article 13, par exemple, c'est-à-dire au régime de la recommandation, les PTT, la Société suisse de radiodiffusion et de télévision (pour ses taxes), le bois, le vin, l'électricité (dans la mesure où les prix sont fixés par des instances communales ou cantonales) etc. A l'article 14 – dont je viens de parler – sont soumis à un régime particulier de surveillance, les chemins de fer, les transports par bateaux et les CFF.

C'est une question qui reste ouverte depuis que nous avons voté, ici même, il y a quelques mois, la nouvelle loi sur le transport public, où nous avons prévu que les tarifs des CFF ne sont plus soumis d'office à l'approbation de l'Office fédéral des transports. C'est uniquement occasionnellement que cet office intervient. Les CFF seraient pourtant soumis à ce régime particulier, de même que les tarifs aériens. Là, il est important que nous soyons au clair sur les compétences exactes que donne cette loi sur la surveillance des prix, selon des régimes particuliers. Telle est la situation en ce qui concerne l'article premier et l'article 14 pour les propositions de réexamen.

**Auer**, Berichterstatter: Unsere Kommission tagte am 7. November. Dabei wurden, wie Herr Präsident Butty Ihnen dargelegt hat, Anträge gestellt, auf die Beschlüsse des Nationalrates in Artikel 1 (sachlicher Geltungsbereich) und in Artikel 14 Absatz 2 (Verfahren bei schon bestehenden anderen Preisüberwachungen) zurückzukommen. Nach dem Geschäftsverkehrsgesetz Artikel 16 Absatz 3 kann man im Differenzbereinungsverfahren auf Nichtdifferenzen zurückkommen, wenn die vorberatenden Kommissionen beider Räte einen übereinstimmenden Antrag stellen.

Der erste Rückkommensantrag, zu Artikel 1, zielte darauf, auch die Kredite der Preisüberwachung zu unterstellen. Begründet wurde dies 1. sachlich: Es gebe keine Gründe, den Bankenbereich auszuklammern; 2. rechtlich: Der Verfassungsauftrag sei klar und sehe die Ausnahme nicht vor; 3. politisch: Zum einen sei in der Abstimmungskampagne stets auch der Einbezug der Kredite, insbesondere der

Hypothekarzinsse, stipuliert worden. Zum anderen seien die Streichungsbeschlüsse des Parlamentes in Presse und Öffentlichkeit auf offensichtlichen Widerwillen gestossen. Mit unserem Nein zu den Forderungen der Initianten und den Anträgen des Bundesrates förderten wir den Urnenabsentismus und den weitverbreiteten Glauben: «Sie machen ja doch, was sie wollen!»

Ihre Kommission hat diesen Rückkommensantrag mit 7 zu 14 Stimmen abgelehnt. Begründet wurde dies unter anderem damit: Wenn man den Räten schon Inkonsequenz bezüglich der Kredite vorwerfe, müsste man dies in gleicher Weise auch bezüglich der Löhne und der öffentlichen Unternehmen tun. Auch hier weiche man aus jener Sicht vom Verfassungsauftrag ab.

Weiter wurde gegen den Rückkommensantrag argumentiert, der Nationalrat habe sich in namentlicher Abstimmung mit 90 zu 79 Stimmen gegen die Unterstellung der Kredite ausgesprochen. Noch deutlicher sei der Entscheid des Ständerates ausgefallen: 11 zu 2 Stimmen in der vorberatenden Kommission, 25 zu 7 Stimmen im Plenum. Mithin bestehe politisch keine Chance, dass hier Ständerat oder Nationalrat anders entscheiden würde.

Der zweite Rückkommensantrag betraf Artikel 14 Absatz 2. Gemäss Antrag des Bundesrates hätten auf Gebieten, da ohnehin schon eine bundesrechtliche Preisüberwachung besteht (Landwirtschaft, Versicherungswesen, Medikamentenpreise und so weiter), die zuständigen Stellen den Preisüberwacher vor ihrem Entscheid konsultieren müssen. Der Nationalrat lehnte dies mit 80 zu 65 Stimmen, der Ständerat mit 21 zu 7 Stimmen ab.

Der Rückkommensantrag wurde unter anderem damit begründet, die Streichung widerspreche dem Verfassungsauftrag. Es sollte zwischen den für das Spezielle zuständigen Preisüberwachern und dem für das Ganze Verantwortlichen mit der Konsultationspflicht eine Brücke geschlagen werden. Diese Forderung wäre auch Teil einer neuen Preisüberwachungsinitiative.

Ihre Kommission lehnte diesen Rückkommensantrag mit 7 zu 16 Stimmen ab, zum einen mit dem Hinweis auf die bereits erwähnten Stimmzahlen in den Räten, zum anderen, – ich zitiere –, weil «der Supermann», der zum Beispiel über die nötigen Kenntnisse im Versicherungswesen verfügen würde, gar nicht zu finden wäre. «Durch die Ueberlastung des Preisüberwachers erreichen wir, dass er gar zu Untätigkeit oder Wirkungslosigkeit verurteilt würde.» Eine Differenz zum Ständerat besteht nicht.

#### **Art. 2 Abs. 2**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

#### **Art. 2 al. 2**

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

M. **Butty**, rapporteur: A l'article 2, le Conseil des Etats propose une version légèrement différente de la nôtre. Selon l'alinéa 2, les recommandations de prix sont assimilées aux cartels lorsqu'elles ont pour effet de limiter la concurrence ou d'établir des prix imposés. Nous avons proposé une version plus simple: «les recommandations de prix sont assimilées aux cartels». Je relèverai d'ailleurs que le Conseil fédéral parlait lui de «recommandations de prix et de mesures semblables». Lors des débats en commission, une proposition a été faite de reprendre cette version du Conseil fédéral. Après les explications données en particulier par le président de la Confédération, votre commission a estimé que la version du Conseil des Etats correspondait au mandat constitutionnel relatif à la garantie du principe de libre concurrence et que c'est sur cette base que la surveillance des prix intervient ou n'intervient pas. Il est vrai que la version du Conseil des Etats est plus restrictive que celle du Conseil fédéral et de la nôtre lors de nos premiers débats. En supprimant les mots «mesures semblables», on pourrait avoir l'impression que l'on élimine encore un élément de

surveillance, en sus des recommandations de prix. Mais les explications données par le Conseil fédéral ont convaincu votre commission que nous pouvions parfaitement adhérer à la version du Conseil des Etats qui va dans le sens du mandat constitutionnel; la proposition qui avait été faite à la commission de revenir à la version du Conseil fédéral a été retirée. C'est donc à l'unanimité que votre commission vous propose de vous rallier à l'article 2, alinéa 2, à la version du Conseil des Etats.

**Auer**, Berichterstatter: In diesem Artikel 2 Absatz 2 des persönlichen Geltungsbereiches des Gesetzes handelt es sich um eine offensichtliche Parallele zu Artikel 2 Absatz 2 und Artikel 3 Absatz 2 des Kartellgesetzes. Hier besteht eine Differenz zum Ständerat.

Die Preisüberwachung ist in gleicher Weise wie das Kartellgesetz wettbewerbspolitisch motiviert. Diesbezüglich muss man bei den Empfehlungen zwischen «problematischen» und «unproblematischen» unterscheiden. Das tut hier der Ständerat, wenn er sagt: «Wenn sie – die Preisempfehlungen – wettbewerbsbeschränkende Wirkungen zeitigen oder wenn sie eine Preisbindung der zweiten Hand bewirken.» Im Wettbewerbsrecht gemäss Kartellgesetz gelten auch andere Kriterien als die Preise. Sie sind im Konkurrenzkampf oft ausschlaggebender als jene. Hier aber geht es um eine Preisüberwachung, also primär um Preisempfehlungen. Beigefügt sei, dass der Verfassungsartikel zur Preisüberwachung die Empfehlungen ausdrücklich erwähnt, wir also verfassungsmässig gebunden sind, im Gegensatz zum Kartellgesetz.

Nach Ihrem vorherigen Beschluss beim Kartellgesetz besteht nun – sofern Sie hier die Differenz bereinigen und sich dem Ständerat anschliessen – auch sachlich Uebereinstimmung zwischen Kartellgesetz und Preisüberwachung. Eine möglichst weitgehende Harmonisierung der beiden wettbewerbspolitisch motivierten Erlasse war ja stets beabsichtigt, auch mit dem UWG.

Ihre Kommission hat oppositionslos Zustimmung zur Fassung des Ständerates beschlossen. Wir bitten Sie, dasselbe zu tun.

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 3 Abs. 3**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

#### **Art. 3 al. 3**

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 5**

*Antrag der Kommission*

*Titel*

Die Aenderung betrifft nur den französischen Text

*Abs. 4*

.... vor seinem Entscheid die Kartellkommission zu konsultieren ....

*Abs. 5*

Streichen

#### **Art. 5**

*Proposition de la commission*

*Titel*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Al. 4*

.... doit consulter la Commission des cartels avant de prendre....

*Al. 5*

Biffer

*Titel – Titre*

*Angenommen – Adopté*

*Abs. 4 – Al. 4*

**M. Butty**, rapporteur: Nous passons donc à l'article 5, alinéa 4. C'est le seul cas où votre commission vous propose d'appliquer l'article 16, alinéa 2, de la loi sur les rapports entre les deux conseils et de procéder à un réexamen de cet alinéa 4 de l'article 5, cela d'entente entre les deux commissions du Conseil des Etats et du Conseil national. Par une lettre reçue ce matin, nous savons que la commission du Conseil des Etats est aussi d'accord de revenir sur ce texte avec une nouvelle version. Celle-ci résulte d'une proposition de modification présentée par la Commission de rédaction. Cette reprise en considération porterait sur le texte suivant: «Le Surveillant des prix doit consulter la Commission des cartels»; la référence à la sous-commission serait supprimée. En effet, cette sous-commission n'existe pas pour l'instant et il s'agit là, à notre avis, d'une question d'organisation et d'un problème pratique pour la Commission des cartels elle-même.

Le Conseil fédéral avait proposé une sous-commission dans un souci très louable de raccourcir les délais d'examen car on sait que la Commission des cartels ne se réunit pas très fréquemment et qu'elle comprend un certain nombre de membres. S'il avait fallu attendre les avis de celle-ci, cela aurait risqué de prolonger considérablement les délais d'examen par le Surveillant des prix. C'est pour cette raison que l'on avait proposé d'instaurer une sous-commission des cartels. Or, nous avons décidé, à la commission, par une déclaration faite ici au plénum, de laisser la compétence à la Commission des cartels d'examiner sa propre organisation, et, pour des raisons légales, de laisser dans le texte de la surveillance des prix, les mots «le Surveillant des prix doit consulter la Commission des cartels» et non pas «la sous-commission», qui serait donc à créer. Voilà la proposition que nous faisons d'entente avec la commission du Conseil des Etats.

**Auer**, Berichterstätter: Wie Sie aus der Fahne ersehen, besteht bei Artikel 5 Absatz 4 gar keine Differenz, aber wir schaffen eine. Das ist, wie ich vorher erwähnte, nach dem Geschäftsverkehrsgesetz möglich, sofern beide vorberatenden Kommissionen einverstanden sind: Unsere Kommission war einverstanden, und die ständerätliche Kommission hat auf dem Zirkulationsweg dasselbe beschlossen, so dass wir Ihnen also diese neue Fassung in Artikel 5 Absatz 4 zur Genehmigung unterbreiten.

Ursprünglich hat es in dieser Bestimmung geheissen: Der Preisüberwacher habe in Fragen des persönlichen Geltungsbereiches und des wirksamen Wettbewerbs vor seinem Entscheid «den Ausschuss der Kartellkommission für die Preisüberwachung» zu konsultieren. Dem haben Sie und dem hat der Ständerat zugestimmt. Nun existiert aber das hier erwähnte Gremium überhaupt nicht. Es wird weder im Kartellgesetz noch im Preisüberwachungsgesetz genannt. Die Redaktionskommission hat deshalb vorgeschlagen, hier zu sagen, dass die Kartellkommission einen Ausschuss für die Preisüberwachung einsetzt. Die Redaktionskommission hat damit aber nicht nur eine Lücke geschlossen, sondern auch einen Hasen aufgespürt, der sich nicht nur im sprachlichen, sondern auch im materiellen Bereich verhopfelt hat. Unsere Kommission kam zum Schluss, dass bei Fragen, ob ein Kartell oder eine kartellähnliche Organisation vorliege (Art. 2), ob in einem umstrittenen Fall wirksamer Wettbewerb vorliege oder nicht (Art. 11), es sich um Fragen von derart grundsätzlicher Bedeutung handle, dass darüber nicht ein Ausschuss der Kartellkommission, sondern die Kartellkommission selbst zu befinden habe, also in Artikel 5 Absatz 4 die Kartellkommission einzusetzen sei. Zweck der Konsultationspflicht des Preisüberwachers ist es, in erster Linie in beiden Bereichen – Kartellgesetz und Preisüberwachungsgesetz – identische Begriffe fest- und auszulegen. Hat sich die Kartellkommission schon einmal mit einem Fall beschäftigt, besteht also eine Praxis, genügt es, wenn der Präsident oder der Direktor des Sekretariats der Kartellkommission Stellung nimmt. Geht es aber um etwas Neues, so ist die Stellungnahme bloss eines Ausschusses doch etwas

problematisch. Eine solche Stellungnahme würde – auch im Bereich des Kartellgesetzes! – die ganze Kartellkommission binden. Entscheidende Fragen bezüglich Geltungsbereich und Auslegung des wirksamen Wettbewerbs sollten daher von der Gesamtkommission entschieden werden.

Das war die Auffassung der vorberatenden Kommission. Nun arbeitet aber die Kartellkommission im Milizsystem. Man kann sie nicht von heute auf morgen und nicht zu oft aufbieten. Bei der Preisüberwachung spielt indessen der Zeitfaktor mitunter eine wesentliche Rolle. Fragen von untergeordneter Bedeutung müssen daher allenfalls auf dem Zirkulationsweg durch die Kartellkommission beantwortet werden. Es sollte somit Sache dieser Kommission sein, wie sie diese sich stellenden Fragen behandeln will. Die Kommission des Nationalrats schlägt deshalb einstimmig vor – wie auf der Fahne angeführt –, einfach die Kartellkommission als Konsultationsorgan zu nennen.

**Präsident**: Die Kommission hat bei Artikel 5 Absatz 4 eine neue Fassung beantragt, und zwar im Einverständnis mit der Kommission des Ständerates.

*Angenommen – Adopté**Abs. 5 – Al. 5*

**M. Butty**, rapporteur: Nous abordons donc l'alinéa 5 de l'article 5. Le Conseil des Etats a décidé que le Surveillant des prix doit se déterminer en premier lieu sur la question de la soumission à la loi par le moyen d'une décision séparée. On se réfère d'ailleurs ici à l'article 2. Cela voudrait donc dire que le Surveillant des prix devrait prendre deux décisions et qu'il y aurait deux stades différents de décision: tout d'abord, décision sur le principe même de la soumission à la surveillance des prix, ensuite, en cas de réponse positive, on s'attaquerait au fond du problème qui serait de trancher sur le caractère abusif ou non de l'augmentation de prix. Or, votre commission estime qu'exiger déjà au premier stade, dans une procédure séparée de celle du Surveillant des prix, que celui-ci prenne une décision dans les formes juridiques qui permettraient tous les recours reviendrait à allonger inutilement et peut-être dangereusement toute la procédure. C'est là le principal argument qui a convaincu votre commission de s'en tenir à la version actuelle et de renoncer à l'alinéa 5 proposé par le Conseil des Etats. Par cette décision préliminaire que devrait prendre le Surveillant des prix, la procédure pourrait durer cinq ans si l'on admet que, avant de rendre une décision de soumission à la surveillance des prix, il faudrait consulter la Commission des cartels, et qu'il y aurait un recours possible au Département fédéral de l'économie publique et enfin, un recours au Tribunal fédéral. En tout cas deux ans seraient nécessaires avant que soit d'abordé le fond du problème. Or, nous avons estimé qu'il était préférable que le problème de la soumission à la surveillance des prix soit tranché au même moment où le Surveillant des prix déciderait sur le fond du problème et cela pour éviter des retards qui paralyseraient pratiquement l'application de la loi que nous votons.

**Auer**, Berichterstätter: Bei Artikel 5 hat der Ständerat einen neuen Absatz 5 eingefügt. Gemäss Absatz 4 muss der Preisüberwacher die Kartellkommission konsultieren. Er ist aber nicht an deren Stellungnahmen gebunden. Im Ständerat lagen zwei Anträge vor, ein recht weit gehender und von Ihrer Kommissionmehrheit ein weniger weit gehender. Gemäss dem Minderheitsantrag wären die Stellungnahmen der Kartellkommission gemäss Artikel 5 Absatz 4 für den Preisüberwacher verbindlich erklärt worden. Gemäss dem Kommissionsantrag hingegen – im Ständerat gegenüber jenem der Minderheit mit 18 zu 7 Stimmen vorgezogen – wurde der neue Absatz 5, den Sie auf der Fahne finden, beigefügt. Demnach muss im Streitfall, wenn die Unterstellung unter Artikel 2 bestritten wird, der Preisüberwacher eine Verfügung erlassen. Gegen diese kann dann gemäss Artikel 19 der Beschwerdeweg beschritten werden. Unsere Kommission beantragt Ihnen, diesen Absatz 5 zu

streichen. Gemäss diesem kann nämlich nicht erst bei einem allfälligen Sachentscheid des Preisüberwachers der ganze Rechtsmittelapparat in Bewegung gesetzt werden, sondern bereits bei der Unterstellungsfrage. Die Beschreibung dieses Beschwerdeweges (Kartellkommission, Verfügung des Preisüberwachers, Beschwerde an das Volkswirtschaftsdepartement und letztlich Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht), dieser Gang durch die juristischen Institutionen kann leicht ein bis zwei Jahre dauern. Erst dann aber wäre über die Unterstellung entschieden, und erst dann könnte der Preisüberwacher in der Sache entscheiden! Der ohnehin nicht mit übertrieben grossen Entfaltungsmöglichkeiten ausgestattete Preisüberwacher würde also in seiner Tätigkeit noch mehr eingeschränkt. Man forderte doch, der Preisüberwacher müsse – tunlichst im Einvernehmen mit den Betroffenen – praktisch und innert nützlicher Frist handeln können. Dies wäre bei diesem doppelten Beschwerdeweg nicht möglich, doppelt deshalb, weil ja auch nach der Fassung von Bundesrat, Nationalrat und Ständerat, also unter Weglassung von Absatz 5 in Artikel 5, Sachentscheide des Preisüberwachers nach wie vor angefochten werden können. Rechtsmittelweg und –möglichkeiten werden durch die Streichung nicht in Frage gestellt.

Mit 15 zu 7 Stimmen beantragt Ihnen unsere Kommission Festhalten, also Streichung der Neuerung.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 5a, 7a**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

**Art. 5a, 7a**

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Angenommen – Adopté*

**Art. 11 Abs 2**

*Antrag der Kommission*

*Mehrheit*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

*Minderheit*

(Weber Monika, Borel, Chopard, Fankhauser, Jaggi, Meizoz, Müller-Scharnachtal, Neukomm)

Festhalten

**Art. 11 al. 2**

*Proposition de la commission*

*Majorité*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Minorité*

(Weber Monika, Borel, Chopard, Fankhauser, Jaggi, Meizoz, Müller-Scharnachtal, Neukomm)

Maintenir

Frau **Weber** Monika, Sprecherin der Minderheit: Im Namen einer Minderheit möchte ich Sie bitten, der ursprünglichen Fassung des Nationalrates zuzustimmen, das heisst, am Antrag des Nationalrates festzuhalten.

Wir haben uns damals in der Kommission, als wir diese Fassung festgelegt haben, sehr einlässlich mit der Materie des wettbewerbspolitischen Grundsatzes beschäftigt. Ich glaube, wir haben eine gute Lösung gefunden. Es geht in diesem Artikel um den spürbaren Preiswettbewerb, und so, wie er in der nationalrätlichen Fassung formuliert ist, kann man auch sagen: Das entspricht dem, was man unter einem Wettbewerb nicht nur zwischen Anbietern und der Nachfrageseite, sondern auch zwischen den Anbietern versteht. Die Fassung des Ständerates ist meines Erachtens zu einseitig, sie spricht nur vom Wettbewerb zwischen den Anbietern und den Verbrauchern. Die Form des nationalrätlichen Antrags ist also viel umfassender. Ich finde diese Definition

am Platz und bitte Sie deshalb im Namen der Minderheit, dieser Version zuzustimmen.

Ich glaube, wenn Sie ehrlich sind, dann müssen Sie zugeben, dass diese Version viel wettbewerbsbetonter ist und dass die andere, die nun vom Ständerat vorgeschlagen wird, nicht den ursprünglichen Intentionen dieses Gesetzes entspricht. Bitte helfen Sie mit, das Gesetz nicht noch mehr zu verwässern.

**M. Butty**, rapporteur: La majorité de votre commission, par 13 voix contre 8, vous propose de vous rallier à la version du Conseil des Etats. Il est vrai que, comme l'a souligné Mme Weber, la version du Conseil national insiste plus sur les deux aspects du problème de formation des prix et en même temps d'abus possibles et de concurrence qui devrait exister clairement non seulement du côté de l'acheteur (possibilité d'achat) mais aussi du côté du vendeur. C'est le sens de la version proposée par le Conseil national dans sa première délibération et telle que plusieurs de nos collègues l'ont reprise au sein de la commission. Cependant, la majorité de votre commission est d'avis que, dans le cas particulier, la version que le Conseil des Etats retient, selon le projet du Conseil fédéral, est suffisamment claire pour permettre au Surveillant des prix de se prononcer en toute connaissance de cause. Le texte en français paraît d'ailleurs plus clair que le texte en allemand – il y a là une certaine divergence, mais il semble bien que la version du Conseil fédéral tende à retenir les deux aspects: côté acheteur et côté vendeur. C'est pour cela que, retenant la version du Conseil fédéral et du Conseil des Etats, la majorité de votre commission vous propose de vous en tenir à la version du Conseil des Etats. Je rappelle que le Conseil national avait adopté son texte par 79 voix contre 70.

**Auer**, Berichterstatter: Wir hatten in der vorberatenden Kommission und hier im Nationalrat versucht, den Begriff des wirksamen Wettbewerbs in Artikel 11 Absatz 2 zu definieren. Ihr Rat zog schliesslich mit 79 zu 70 Stimmen einen Mehrheitsantrag Ihrer Kommission der Fassung des Bundesrates vor. Der Ständerat hat jedoch die bundesrätliche Fassung, freilich ohne das Wort «preisgünstigere», übernommen: Wirksamer Wettbewerb liegt demnach vor, «wenn die Abnehmer ohne erheblichen Aufwand auf vergleichbare Angebote ausweichen können».

Unsere Definition ist umfassender. Sie schliesst auch die Angebotsseite mit ein, wenn ausserhalb des Kartells oder einer kartellähnlichen Organisation Anbieter vorhanden sind; sie schliesst auch – selbst wenn dies nicht *expressis verbis* gesagt wird – den freien Marktzutritt mit ein, wie dies Herr Jaeger – damals noch mit allen zehn Fingern ausgestattet – in einem Antrag gefordert hatte. (*Heiterkeit*)

Artikel 11 ist ohne Zweifel für die Preisüberwachung von entscheidender Bedeutung. Der Preisüberwacher soll eingreifen können, wenn ein Preismissbrauch vorliegt, das heisst, wenn die Preise nicht das Ergebnis von wirksamem Wettbewerb sind. So sagt es Absatz 1, und Absatz 2 versucht nun, diesen wirksamen Wettbewerb zu definieren.

Wollen Sie bitte beachten, dass in der Fassung von Bundesrat und Ständerat die Abnehmerseite zwar allein genannt wird, dass aber das Wort – und hier möchte ich Frau Monika Weber doch etwas trösten – «insbesondere» vorausgestellt ist. Dies besagt, dass noch Elemente zum wirksamen Wettbewerb gehören. Auch im Ständerat wurde betont, dass Absatz 2 keine abschliessende Definition enthalte, sondern nur eine Richtlinie sei. Insofern sind die Ausführungen in unserem Rat am 5. Februar dieses Jahres und jene in der Botschaft des Bundesrates zu den Materialien zu zählen und brauchen heute nicht wiederholt zu werden.

Die Kommission beantragt Ihnen mit 13 zu 8 Stimmen, sich dem Ständerat anzuschliessen. Beizufügen ist, dass die vorliegende Definition des wirksamen Wettbewerbs für die Preisüberwachung genügt, aber für das Kartellrecht nicht hinreichend wäre. Zwar sind beide Gesetze wettbewerbspolitisch motiviert. Beim Preisüberwachungsgesetz steht jedoch der Preis im Vordergrund, derweil beim Kartellgesetz

verschiedene andere wettbewerbspolitische Kriterien zu berücksichtigen sind. Es sei auf dessen Artikel 29 hingewiesen.

Der Antrag Ihrer vorberatenden Kommission ist teilweise auch differenzbereinigungs-taktisch motiviert. Unser Rat fasste seinen Entscheid zu Artikel 11 Absatz 2 nur mit knappem Mehr, der Ständerat tat es einstimmig. Wir bitten Sie also, sich hier dem Ständerat anzuschliessen und den Minderheitsantrag abzulehnen.

#### Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	59 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	57 Stimmen

#### Art. 12 Abs. 1 Bst. d Antrag der Kommission Festhalten

#### Art. 12 al. 1 let. d Proposition de la commission Maintenir

**M. Butty**, rapporteur: Nous abordons l'article 12, alinéa premier. Il y a d'abord une divergence mineure et votre commission vous propose de vous rallier à la version du Conseil des Etats selon laquelle le Surveillant des prix «doit» tenir compte des différents éléments d'appréciation fixés aux lettres a et d et non pas «peut» tenir compte. Il s'agit d'une question rédactionnelle et nous vous proposons de vous rallier à la version du Conseil des Etats.

En revanche, une divergence importante, qui est un des points centraux de la procédure d'élimination que nous abordons, a été créée par le Conseil des Etats à la lettre d. En effet, dans les éléments d'appréciation de l'abus de prix, il est prévu, dans le projet du Conseil fédéral que nous avons adopté, que l'on tienne compte de l'évolution des prix sur des marchés comparables, de la nécessité de réaliser des bénéfices équitables, de l'évolution des coûts et enfin, des prestations particulières inhérentes aux entreprises. Or, le Conseil des Etats a ajouté à cette lettre d: «des prestations particulières et de la situation économique de l'entreprise». C'est une adjonction très importante qui pourrait avoir pour conséquence de paralyser toute l'application de la surveillance générale des prix. Votre commission a rejeté cette décision du Conseil des Etats à l'unanimité. Elle s'est prononcée pour une suppression de ce nouvel élément d'appréciation.

Les principaux arguments qui ont convaincu l'ensemble de votre commission sont les suivants: tout d'abord, en acceptant ce nouvel élément, on introduirait des considérations conjoncturelles et en même temps structurelles parmi les facteurs d'appréciation du Surveillant des prix. Cela serait en contradiction, à notre avis, avec le mandat constitutionnel qui prévoit expressément une surveillance des prix fondée sur des principes de politique de concurrence. D'autre part, cet élément d'appréciation qui permettrait de connaître la situation générale d'une entreprise – puisque l'on devrait analyser sa situation économique – ouvrirait la porte toute grande aux calculations mixtes (Mischrechnungen). Cela serait aussi contraire au mandat qui est d'examiner les prix de certains biens ou de certains services, sur certains marchés et non la politique d'ensemble d'une entreprise. Cela pourrait d'ailleurs aller à effet contraire et amener le Surveillant des prix à devoir tenir compte, en analysant l'ensemble de la situation d'une entreprise, d'autres éléments que ceux de la politique de concurrence pour un produit précis et pour un marché précis. Cela pourrait le conduire à examiner d'autres éléments de production, d'autres produits d'une entreprise et d'autres marchés, ce qui serait tout à fait contraire au mandat constitutionnel. Cela aurait donc pour conséquence de permettre au Surveillant des prix, dans ses analyses, de porter à la fois un examen sur la situation conjoncturelle mais aussi structurelle des entreprises. C'est pour cela que votre commission a estimé

unanimentement que l'on ne pouvait pas retenir la proposition du Conseil des Etats qui pourrait avoir d'ailleurs pour effet de vider complètement de sa substance même l'examen de l'abus de prix et de paralyser l'application de la surveillance des prix en vertu de la politique de concurrence. Je souligne là que le Conseil des Etats a adopté cette nouvelle version et ce nouvel élément par 15 voix contre 10. Cela signifie qu'il y a eu environ 21 abstentions. Nous devrions donc nous en tenir à notre solution. C'est pourquoi votre commission vous propose unanimement d'adopter la première version du Conseil national qui est aussi celle du Conseil fédéral.

**Auer**, Berichterstatter: In Artikel 12 sind die Elemente aufgezählt, die der Preisüberwacher bei seinem Entscheid zu berücksichtigen hat. Diese Liste ist nicht abschliessend. Es heisst: der Preisüberwacher hat «insbesondere zu berücksichtigen», und die Reihenfolge entspricht auch nicht einer Prioritätsordnung. Sie stimmten diesem Katalog gemäss Antrag des Bundesrates einmütig zu.

Nun hat der Ständerat, auf Antrag seiner Kommission, in Buchstabe d das Kriterium «besondere Unternehmerleistungen» wie folgt ergänzt: «besondere Leistungen und die wirtschaftliche Lage der Unternehmung». Im Plenum des Ständerates wurde dieser Antrag in der Folge mit 15 zu 10 Stimmen gutgeheissen. Er wurde nur kurz begründet: es müsse der Preisüberwacher auch der wirtschaftlichen Lage der Unternehmung Rechnung tragen.

Ihre Kommission lehnt diese Ergänzung einmütig ab. Sie ist gewiss gut gemeint; aber nicht nur dem Preisüberwacher, sondern auch dem Unternehmer wird damit ein Bärendienst erwiesen. Bei der Feststellung, ob ein missbräuchlicher Preis vorliegt – und hierum geht es bei Artikel 12 –, auch die wirtschaftliche Lage des Unternehmens zu berücksichtigen, heisst in der Praxis, auf die Mischrechnung zurückzukommen und von der Kostenmethode abzugehen, wie sie in der Botschaft des Bundesrates in den Ziffern 233, 342.3 und 44 dargelegt wird. Wir haben uns dazu bei den Beratungen des Gesetzes ausführlich geäussert (Amtl. Bull. NR, 1985, S. 225 ff).

Bei der Beurteilung eines Preismissbrauches geht es um den Preis einer bestimmten Ware oder einer bestimmten Dienstleistung, und nicht um die Beurteilung der gesamten Kostenstruktur eines Unternehmens! Abgesehen davon, dass der Preisüberwacher zum Beispiel bei einem Grossunternehmen überfordert wäre, läge das Verlangen auch nicht im Interesse des Unternehmens. Dieses müsste ja dem Preisüberwacher Einblick in die gesamte Preispolitik gewähren. Wollen die Unternehmer tatsächlich, dass ihre wirtschaftliche Gesamtsituation durch den Staat durchleuchtet wird? Die Berücksichtigung der wirtschaftlichen Lage könnte auch kontraproduktiv für das Unternehmen sein: Weil es zum Beispiel bei anderen Produkten über hohe Margen verfügt und hohe Gewinne ausweist, könnte der Preisüberwacher aus diesen Gründen eine Preisreduktion beim eingeklagten Produkt verlangen. Auch damit ginge man von der im Gesetz verankerten Kostenmethode ab. Vergleiche mit den Preisen anderer Unternehmen würden obsolet; auch bestünde die Gefahr, dass konjunktur-, struktur- oder regionalpolitisch entschieden würde. Der Verfassungsauftrag verlangt jedoch eine wettbewerbspolitische Preisüberwachung. Mit der vom Ständerat beschlossenen Ergänzung des Beurteilungskatalogs wäre die Preisüberwachung nicht mehr praktikabel. Die Kommission empfiehlt Ihnen daher einstimmig, diese Ergänzung des Buchstabens d abzulehnen. Wir folgen hier dem Motto der frommen Helena bei Wilhelm Busch: «Das Gute, dieser Satz steht fest, ist stets das Böse, das man lässt.»

**Bundespräsident Furgler**: Die redaktionelle Differenz im Artikel 12 im ersten Satz bringt keine Probleme; wir stimmen ihr zu. Die materielle Differenz im Buchstaben d, über den soeben beide Kommissionssprecher einlässlich orientiert haben, ist jedoch von grosser Bedeutung. Wir sind mit der Kommission der Meinung, dass diese Ergänzung, die im Ständerat eingeführt worden ist, zu Missverständnissen füh-

ren muss und wesensfremd ist für diese Beurteilung. Ich erlaube mir kurz zu sagen, weshalb:

1. Es besteht die Gefahr, dass durch dieses Beurteilungselement konjunkturpolitische und strukturpolitische Überlegungen in der Beurteilung des Preisüberwachers einen zu grossen Platz einnehmen. Dadurch würde die wettbewerbspolitische Ausrichtung der Preisüberwachung in Frage gestellt. Es widerspräche den Zielen dieses Gesetzes, ausgerechnet Kartellen und ähnlichen Organisationen in konjunkturell oder strukturell schwierigen Lagen Zugeständnisse in der Preisfestsetzung zu machen, während die übrigen Unternehmungen dem harten Konkurrenzkampf ausgesetzt blieben.

2. Es besteht die Gefahr, wenn Sie diesem Beschluss des Ständerates beipflichten, dass das neue Beurteilungselement die Mischrechnung geradezu mit sich bringt. Die Beurteilungselemente in Artikel 12, die Sie kennen, dienen der Beurteilung von Preisen ganz bestimmter Waren oder ganz bestimmter Leistungen auf bestimmten Märkten. Objekt der Missbrauchsprüfung, wie es der Souverän verlangt hat, ist also nicht die Unternehmung als Ganzes, sondern der Preis für bestimmte Waren oder Leistungen auf bestimmten Märkten. Mit anderen Worten: Der Preisüberwacher hat sein Augenmerk auf die Beseitigung missbräuchlicher Preiserhöhungen oder missbräuchlicher Preisbeibehaltungen bestimmter Waren und Leistungen zu richten. Er hat sich nicht zur Preispolitik eines Unternehmens als Ganzem zu äussern; er wäre darin auch eindeutig überfordert. Die Berücksichtigung der Mischrechnung würde zu einer Ungleichbehandlung der betroffenen Unternehmungen führen, sofern sich nicht alle dieses Mittels im selben Umfang bedienen könnten, was kaum je der Fall sein dürfte.

Zusammenfassend kommt der Bundesrat ganz eindeutig zum Schluss, dass das Beurteilungselement der wirtschaftlichen Lage der Unternehmung, vom Ständerat neu eingeführt, für den Preisüberwacher keine Beurteilungshilfe darstellt, sondern ein ausgesprochenes Erschwernis mit sich bringt, sachfremde Beurteilungsprobleme schafft und dementsprechend abgelehnt werden sollte. In Übereinstimmung mit Ihrer Kommission empfiehlt Ihnen der Bundesrat, dem Antrag des Ständerates zu widersprechen.

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 13, 24 Abs. 3**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

#### **Art. 13, 24 al. 3**

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

M. **Butty**, rapporteur: Nous arrivons à la fin de la procédure d'élimination des divergences. En ce qui concerne l'article 13, le Conseil des Etats a donné une version un peu différente mais qui, à notre avis, ne touche pas le fond du problème. Lors du régime de recommandations, les autorités qui décideraient une augmentation de prix devraient faire figurer dans leur décision l'avis du Surveillant des prix. Si elle s'en écarte, elle devrait s'en expliquer. Sur le fond, la situation est exactement la même que l'on adopte la version du Conseil national de l'époque ou celle du Conseil des Etats. C'est la raison pour laquelle nous vous proposons de vous rallier à la version du Conseil des Etats.

A l'alinéa 3, il y a une question rédactionnelle en français: En examinant si «une augmentation de prix», au lieu de «l'augmentation de prix».

Enfin, à l'article 24, alinéa 3, votre commission vous propose également de vous rallier à la décision du Conseil des Etats, c'est-à-dire de renoncer à l'alinéa 3.

Nous aurions ainsi terminé la procédure d'examen des divergences et nous souhaitons que cette loi puisse entrer en vigueur le plus tôt possible, c'est-à-dire qu'elle devrait être adoptée définitivement encore lors de cette session, en accord avec le Conseil des Etats.

**Auer**, Berichterstatter: Wir behandeln Artikel 13 und 24 gemeinsam.

Artikel 13: Bei den Massnahmen bei behördlich festgesetzten und genehmigten Preisen durch die Exekutiven oder Legislativen von Bund, Kantonen und Gemeinden – also bei den Empfehlungsmöglichkeiten des Preisüberwachers – hat der Ständerat eine Umstellung vorgenommen. Sie ist redaktionell besser. Unsere Kommission beantragt Ihnen Zustimmung.

Dasselbe gilt für Artikel 24, die Anwendbarkeit des Verwaltungsstrafrechts. Hier besteht allerdings eine materielle Differenz. Gemäss Absatz 3, Fassung Bundesrat und Nationalrat, verjährt die Strafverfolgung in fünf Jahren. Die Verjährungsfrist kann – nach diesem Wortlaut – durch Unterbrechung nicht um mehr als die Hälfte hinausgeschoben werden. Der Ständerat lehnt diese verlängerte Verjährung der Strafverfolgung ab. Dieser Beschluss erfolgte oppositionslos, ebenfalls unser Antrag, auch hier dem Ständerat zu folgen.

*Angenommen – Adopté*

*An den Ständerat – Au Conseil des Etats*

85.397

### **Interpellation Leuenberger-Solothurn Beschäftigungspolitik Interpellation Leuenberger-Soleure Politique de l'emploi**

Siehe Jahrgang 1985, Seite 1293 – Voir année 1985, page 1293

*Diskussion – Discussion*

**Leuenberger-Solothurn**: Ich habe im März 1985 eine Interpellation eingereicht und dem Bundesrat etwelche Fragen zu seiner Beschäftigungspolitik gestellt. Wir hatten damals die Februarzahlen der Arbeitslosenstatistik vorliegen. Man zählte über 37 000 Arbeitslose in unserem Land. Ich bin dem Rat dankbar, dass wir jetzt im Dezember darüber diskutieren können, da die letzten Zahlen, die vorliegen, auf 25 000 Arbeitslose lauten. Dementsprechend wird mir der Herr Bundespräsident sicher sagen, meine Sorge um die Arbeitslosen sei eigentlich doch *grosso modo* unbegründet.

Ich möchte aber die Gelegenheit wahrnehmen, auf einige Fragen noch zurückzukommen, und mich mit einigen Antworten einen Augenblick lang beschäftigen.

Zum ersten haben wir gefragt, ob der Bundesrat das wirtschaftspolitische Ziel der Vollbeschäftigung – und damit meinen wir Beschäftigung aller Arbeitswilligen, auch im Zeitalter rasanter technologischer Entwicklung – aufrechterhält, in einem Zeitalter, wo es den Trend zur arbeiter- und arbeitsfreien Fabrik gibt. Der Bundesrat antwortet uns darauf, und damit bin ich eigentlich nicht zufrieden, der Verfassungsauftrag im Konjunkturartikel, für eine ausgeglichene Beschäftigung zu sorgen, könne natürlich nicht heissen, dass die gesamte arbeitsfähige Bevölkerung beschäftigt sein müsse. Ich möchte dem vehement widersprechen, nachdem wir jetzt auf eine über zehnjährige Erfahrung mit einer Arbeitslosenzahl zwischen 10 000 und rund 40 000 zurückblicken müssen.

Ich räume ein, dass es Phasen geben kann, in denen die Vollbeschäftigung nach meiner Umschreibung nicht aufrechterhalten werden kann. Aber nachdem diese Phase nun – wie gesagt – über zehn Jahre dauert, muss man sich doch tatsächlich fragen, ob genügend unternommen worden ist von Seiten der öffentlichen Hand, aber auch von Seiten der Privaten, um dieser Arbeitslosigkeit Herr zu werden.

## **Preisüberwachung. Bundesgesetz**

### **Surveillance des prix. Loi**

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1985
Année	
Anno	
Band	V
Volume	
Volume	
Session	Wintersession
Session	Session d'hiver
Sessione	Sessione invernale
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	02
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	84.058
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	03.12.1985 - 08:00
Date	
Data	
Seite	1922-1927
Page	
Pagina	
Ref. No	20 013 913

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