

Botschaft

des

Bundesrates an die Bundesversammlung über die Erneuerung des Verbots der Eröffnung und Erweiterung von Warenhäusern, Kaufhäusern, Einheitspreisgeschäften und Filialgeschäften.

(Vom 3. September 1937.)

Herr Präsident!

Hochgeehrte Herren!

Die Geltungsdauer des Bundesbeschlusses vom 27. September 1935 über das Verbot der Eröffnung und Erweiterung von Warenhäusern, Kaufhäusern, Einheitspreisgeschäften und Filialgeschäften läuft am 31. Dezember 1937 ab. Es stellt sich daher die Frage seiner Erneuerung. Wir beehren uns hiemit, Ihnen hierüber Bericht und Antrag zu unterbreiten.

I. Der Bundesbeschluss vom 27. September 1935 über Warenhäuser und Filialgeschäfte.

1. Der Bundesbeschluss ¹⁾ enthält zur Hauptsache folgende Vorschriften:

a. Die Eröffnung und Erweiterung von Grossbetrieben des Kleinhandels (Warenhäuser, Kaufhäuser, Einheitspreisgeschäfte) sowie von Filialgeschäften der Grossunternehmungen des Lebensmittel-, Schuh- und Textilienkleinhandels (inbegriffen die Fabrikablagen) ist grundsätzlich untersagt. Durch Verordnung vom 28. April 1936 ²⁾, die auf Grund von Art. 18, Abs. 2, des Bundesbeschlusses erlassen wurde, haben wir das Verbot auf die Filialgeschäfte der Grossunternehmungen des Möbelkleinhandels und die Verkaufsablagen der industriellen Unternehmungen dieses Zweiges erstreckt. Zur Verhinderung von Umgehungen durch Eröffnung von verschleierten Filialen stellt Art. 5 den Filialgeschäften Betriebe gleich, die ihrer Rechtsform nach selbständig sind, jedoch unter dem massgebenden finanziellen Einfluss einer dem Beschluss unterstellten Unter-

¹⁾ A. S. 51, 659.

²⁾ A. S. 52, 223.

nehmung stehen oder mit ihr so enge geschäftliche Beziehungen unterhalten, dass sie den Charakter eines selbständigen Kleinhandelsgeschäftes nicht haben. Wie unter der Herrschaft des vorhergehenden Bundesbeschlusses wurde für das Gebiet des Kantons Basel-Stadt, in Anwendung von Art. 18, Abs. 3, eine allgemeine Bewilligung zur Eröffnung und Erweiterung von Filialgeschäften des Textilien-, Schuh- und Lebensmitteldetailhandels erteilt ¹⁾.

In Zweifelsfällen entscheidet das eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement, ob ein Betrieb oder eine Unternehmung dem Bundesbeschluss unterstellt ist. Gegen seinen Entscheid kann bei uns Beschwerde erhoben werden.

b. Art. 7 zählt einzelne Handlungen auf, die teils der Eröffnung, teils der Erweiterung gleichgestellt sind. So gilt z. B. die Verlegung eines Betriebes als Eröffnung, die Aufnahme neuer Warenkategorien oder neuer gewerblicher Tätigkeiten als Erweiterung.

c. Diese Handlungen sind, wie gesagt, nur grundsätzlich verboten. Tatsächlich müssen die Kantonsregierungen unter Vorbehalt der Beschwerde an den Bundesrat Bewilligungen erteilen, wenn bestimmte Voraussetzungen vorliegen. Dagegen gilt das Verbot für die Einheitspreisgeschäfte unumschränkt, mit Ausnahme der Verlegungen auf kurze Entfernung.

d. Art. 6 ermächtigt uns, Grossunternehmungen vom Verbot der Eröffnung und Erweiterung von Filialgeschäften auszunehmen, sofern sie sich mit den beteiligten Verbänden des Kleinhandels verständigt haben. Das Verfahren ist in der Vollziehungsverordnung vom 8. Oktober 1935 ²⁾ festgelegt. Wir haben einige Male von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht und folgende Unternehmungen diesem Sonderverfahren unterstellt ³⁾:

1. Verband Schweizerischer Konsumvereine, Basel;
2. Verband ostschweizerischer landwirtschaftlicher Genossenschaften, Winterthur;
3. Verband der Genossenschaften Konkordia der Schweiz, Zürich;
4. Vereinigung landwirtschaftlicher Genossenschaftsverbände der Schweiz, Winterthur;
5. Zentralverband schweizerischer Milchproduzenten, Bern;
6. Konsumverein Zürich AG., Zürich;
7. Konsumverein St. Gallen AG., St. Gallen;
8. Konsumgesellschaft Denner & Co., Zürich;
9. Firma Konsum Bär-Pfister & Co., AG., Zürich;
10. Firma W. Simon, Zürich.

Über die Bewilligungsgesuche dieser Unternehmungen befinden nicht die Behörden, sondern paritätische Kommissionen, die von den Beteiligten selber eingesetzt wurden. Dagegen bleibt es auch für diese Unternehmungen Sache der Behörden, darüber zu entscheiden, ob die Vorschriften des Bundes-

¹⁾ A. S. 51, 742.

²⁾ A. S. 51, 683.

³⁾ A. S. 51, 799; Bundesbl. 1936, I, 378, 831; II, 688; 1937, I, 583, 735.

beschlusses auf einen bestimmten Betrieb überhaupt Anwendung finden, sofern schon diese Vorfrage zwischen den Parteien streitig ist. Derartige Entscheide sind im sogenannten «Verfahren in Zweifelsfällen» durch das eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement zu fällen.

e. Der Vollzug des Bundesbeschlusses liegt den Kantonen ob, die nicht nur zur Erteilung von Bewilligungen zuständig sind, sondern auch zur Verhinderung vorschriftswidriger Eröffnungen und Erweiterungen sowie zur Strafverfolgung der Vergehen.

2. Seit dem 14. Oktober 1933, dem Zeitpunkt des Inkrafttretens der ersten einschränkenden Massnahmen, hat das eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement in 56 Fällen über die Unterstellung eines bestimmten Betriebes entschieden. In den meisten Fällen handelte es sich um die Frage, ob ein rechtlich zwar selbständiges Geschäft tatsächlich der Filiale einer Grossunternehmung gleichkomme.

Meist handelte es sich um Personen, die zwar in der Lage waren, sich die ersten Finanzmittel für die Gründung eines Geschäftes zu beschaffen, sonst aber nur in geringem Masse die Eigenschaften eines selbständigen Geschäftsinhabers besaßen und ausschliesslich oder doch nahezu ausschliesslich die Waren einer einzigen Grossunternehmung des Detailhandels oder eines Fabrikationsunternehmens führten, zu denen sie in einem sehr engen Abhängigkeitsverhältnis standen. Ohne den engen Zusammenhang mit diesen Grossunternehmungen oder Fabriken würden sie ihre Lebensfähigkeit eingebüsst haben. Somit drängte sich die Unterstellung auf, wenn man das Filialverbot wirksam erhalten wollte.

3. Bis zum 31. Juli 1937 wurden 146 kantonale Bewilligungsentscheide an den Bundesrat weitergezogen, 95 durch den Betriebsinhaber, 49 durch einen Wirtschaftsverband und zwei durch Dritte. In der selben Zeit haben wir 144 Beschwerden entschieden; 86 davon wurden abgewiesen, 41 ganz oder teilweise gutgeheissen, vier zurückgewiesen und 13 als gegenstandslos abgeschrieben. In jedem Falle hat uns das Justiz- und Polizeidepartement seine Vorschläge im Einverständnis mit dem Volkswirtschaftsdepartement unterbreitet. Die Zahl der Fälle ist stark zurückgegangen. Wir haben 54 Beschwerdeentscheide im Jahre 1934 getroffen, 92 im Jahre 1935, 48 im Jahre 1936 und 15 in den ersten sieben Monaten des Jahres 1937. Die Zunahme des vergangenen Jahres stammt von einer Reihe von Beschwerden gegen die Aufnahme einer neuen Warenkategorie in den vielen Filialen einer Grossunternehmung. Man bemerkt auch eine Änderung des sachlichen Inhaltes der zur Behandlung gelangenden Fälle: in den Jahren 1934 und 1935, da man sich noch auf Vorbereitungen berufen konnte, die längere Zeit vor Inkrafttreten der Einschränkungen stattgefunden hatten, waren die Fälle von Eröffnungen verhältnismässig zahlreich; heute sind sie seltener geworden. Die meisten Beschwerden der letzten beiden Jahre betrafen räumliche Vergrösserungen, Aufnahme neuer Warenkategorien und Verlegungen.

II. Vernehmlassungen zur Frage der Erneuerung des Bundesbeschlusses.

1. Die Konferenz vom 2. April 1937.

Um den Interessenten Gelegenheit zu geben, sich zur Frage einer allfälligen Verlängerung der Schutzmassnahmen zu äussern, wurden sie vom Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit am 2. April 1937 zu einer Konferenz einberufen. An dieser Konferenz, an der ausser den geschützten Wirtschaftsgruppen Vertreter von Genossenschaftsverbänden, Warenhäusern, Einheitspreisgeschäften und Filialunternehmungen sowie der Verband zur Wahrung der Konsumenteninteressen und das Volkswerk für wirtschaftliche Zusammenarbeit teilnahmen, wurde das Fortbestehen einer Notlage im Detailhandel von keiner Seite in Abrede gestellt.

Von Vertretern des Gewerbes wurde unwiderlegt hervorgehoben, dass trotz einer gewissen wirtschaftlichen Erholung als Folge der Abwertung die Verhältnisse im Kleinhandel seit 1935 sich nicht wesentlich gebessert hätten. Wenn der Bundesbeschluss auch keine endgültige Lösung des Detailhandelsproblems darstelle, so habe er zum mindesten eine weitere Verschlechterung der Lage in diesem Wirtschaftszweig verhindert. Da die Rechtsgrundlagen für eine andere Regelung nicht vorhanden seien, auf den Weiterbestand der Schutzmassnahmen aber unter den gegenwärtigen Verhältnissen noch nicht verzichtet werden könne, sei eine nochmalige Verlängerung des geltenden Bundesbeschlusses unerlässlich. Mit einer Verlängerung als vorläufiger Massnahme erklärten sich die Vertreter verschiedener Grossunternehmungen einverstanden, wobei sie jedoch den Wunsch äusserten, dass in diesem Falle keine Verschärfung, sondern eher eine Lockerung der geltenden Vorschriften Platz greifen möchte.

Die Delegation der Genossenschaften sprach sich entschieden gegen eine Verlängerung der Gültigkeitsdauer aus, sofern nicht die Selbsthilfegenossenschaften von den einschränkenden Bestimmungen ausgenommen würden. Die Vertreter der Genossenschaften hoben namentlich hervor, dass die Unterstellung auch der kleinen, einem Oberverband als Mitglied angehörenden Selbsthilfegenossenschaften mit nicht mehr als drei Verkaufsstellen sie zu dieser Stellungnahme veranlasse.

Von verschiedener Seite wurde darauf hingewiesen, dass eine nochmalige Verlängerung des dringlichen Bundesbeschlusses nur im Sinne einer Überbrückungsmassnahme erfolgen dürfe und dass während der Zwischenzeit eine für die Dauer berechnete Regelung in Form eines Bundesgesetzes angebahnt werden müsse. Dieser Auffassung stimmten grundsätzlich auch die Gewerbevertreter zu. Das Volkswerk für wirtschaftliche Zusammenarbeit betonte, dass mit Verbotsvorschriften die tiefere Ursache der Notlage im Detailhandel — die starke Übersetzung des Handelsapparates — nicht beseitigt

würde und dass deshalb vor allem danach getrachtet werden müsse, die Leistungsfähigkeit der Kleinbetriebe durch positive Massnahmen zu fördern.

Der Vertreter des Verbandes zur Wahrung der Konsumenteninteressen legte dar, dass die Verbraucher ein Interesse an einer möglichst rationellen Warenverteilung haben, die aber nicht ohne weiteres dem billigsten Preis gleichgesetzt werden dürfe, da diese niedrigen Preise unter Umständen indirekte Schädigungen herbeiführen können. Eine gewisse Regelung an Stelle der schrankenlosen Konkurrenz liege auch im Interesse der Konsumenten. Eine Auflockerung der geltenden Vorschriften und der Abschluss freiwilliger Vereinbarungen wäre wünschenswert. Wenn unter den Beteiligten eine Einigung gefunden werden könnte, welche den Besonderheiten der Genossenschaften Rechnung tragen würde, sollte der Versuch gemacht werden, den bisherigen dringlichen Bundesbeschluss durch ein Bundesgesetz zu ersetzen.

Die Migros A G. gab die Erklärung ab, dass sie, um eine Verlängerung des dringlichen Bundesbeschlusses überflüssig zu machen, bereit sei, freiwillig auf Neugründungen für die Dauer von zwei Jahren zu verzichten, sofern auch die andern, dem Bundesbeschluss unterstellten Grossbetriebe und Grossunternehmungen die gleiche Verpflichtung auf sich nehmen. Diesem Vorschlag wurde entgegengehalten, dass sich eine solche Vereinbarung nur auf bestehende, nicht aber auf allfällig neu entstehende Grossunternehmungen beziehen könnte, dass Sanktionsmöglichkeiten fehlten und dass es praktisch kaum möglich sein dürfte, die lückenlose Zustimmung aller Beteiligten zu erhalten, weshalb dieser Vorschlag wohl schwerlich verwirklicht werden könne. Immerhin erklärten sich die Vertreter des Bundesamtes für Industrie, Gewerbe und Arbeit bereit zu prüfen, ob auf dem Wege einer solchen freiwilligen Verständigung die Zwecke des Bundesbeschlusses ebenfalls erreicht werden könnten, sodass sich eine Verlängerung erübrigen würde, oder dann eine Verständigungsvorlage in Form eines befristeten Gesetzes auszuarbeiten, der auch die Genossenschaften ihre Zustimmung erteilen könnten.

Die Konferenzteilnehmer wurden eingeladen, ihre Vermittlungsvorschläge dem Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit einzureichen. In der Folge sind eine Reihe von Vernehmlassungen von Verbänden und Einzelfirmen eingegangen, die sich jedoch in der Hauptsache darauf beschränkten, die mündlich gemachten Vorschläge zu wiederholen oder einzelne Wünsche zur Abänderung der bestehenden Vorschriften anzubringen. Von seiten einzelner Grossunternehmungen wurde eine Lockerung der Vorschriften für Verlegungen und Erweiterungen sowie eine schärfere Abgrenzung der Warenkategorien und eine Neufassung der Vorschrift über verschleierte Filialen gewünscht.

* Eigentliche Vermittlungsvorschläge, wie sie an der Konferenz vom 2. April in Aussicht genommen worden waren, wurden den Behörden nicht unterbreitet. Es ist deshalb nicht möglich, eine Verständigungsvorlage in Gesetzesform zu schaffen, welche die Zustimmung aller Beteiligten gefunden hätte.

Der schweizerische Ausschuss für zwischengenossenschaftliche Beziehungen war bereits am 1. März 1987 mit einer Eingabe an den

Bundesrat gelangt, worin er das formelle Begehren stellte, es sei von einer Erneuerung oder Verlängerung des Warenhausbeschlusses abzusehen und die völlige Freiheit für Neugründungen und Erweiterungen wieder herzustellen. Falls jedoch der Bundesbeschluss gleichwohl verlängert werden sollte, sei er mit der Referendumsklausel zu versehen. Diese Eingabe wurde unterstützt von der genossenschaftlichen Gruppe der schweizerischen Bundesversammlung. Ferner gab der Verband schweizerischer Konsumvereine dem Bundesrat die Resolution seiner Delegiertenversammlung vom 19. Juni 1937 bekannt, welche sich ebenfalls gegen eine Verlängerung des Bundesbeschlusses aussprach.

Im Zusammenhang mit den Vorarbeiten für die Verlängerung des Bundesbeschlusses hat der Landesring der Unabhängigen dem eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement einen Vorschlag für die Einführung eines «Treue-Hand-Systems» eingereicht, welches den Grundgedanken des seit Jahren in der Schweiz durch die Soziale Käuferliga propagierten amerikanischen Label-Systems aufnimmt. Das Label ist ein Garantiezeichen, das auf Waren angebracht wird, die unter Einhaltung gewisser sozialer Mindestbedingungen hergestellt wurden. Das auf freiwilliger Grundlage einzuführende Zeichen soll nicht nur Gewähr bieten, dass die damit versehenen Waren unter angemessenen Arbeitsbedingungen hergestellt und verkauft werden, sondern dass auch bestimmte soziale Richtlinien in der Einkaufspolitik befolgt wurden. Ausgehend von der Annahme, dass die Einführung des Labels in der Hauptsache Grossunternehmungen des Detailhandels zu verändertem Verhalten im Einkauf und im Betrieb zwingt, erwartet der Landesring günstige Rückwirkungen dieses Schrittes auf die Wettbewerbsfähigkeit der kleinen und schwächeren Betriebe sowohl in der Produktion wie im Handel. Er regt an, die Möglichkeit einer Vermeidung der Verlängerung des dringlichen Bundesbeschlusses und seine Ersetzung durch freiwillige Abmachungen auch von dieser Seite zu prüfen.

Herr Nationalrat Duttweiler hat dem eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement ferner einen Vorschlag zur Sanierung des Detailhandels durch Einführung des sogenannten «Giro-Systems» eingereicht, das die Konkurrenzfähigkeit der Kleinbetriebe im Detailhandel durch Bildung einer leistungsfähigen Einkaufsorganisation steigern und dadurch besondere Schutzmassnahmen in Form von Eröffnungs- und Erweiterungsverboten überflüssig machen will.

Die wichtigsten Grossmetzgereien haben sich gegen die Verlängerung des Bundesbeschlusses ausgesprochen und den Wunsch geäußert, dass bei einer allfälligen Verlängerung wenigstens das als Zweig des Lebensmittelhandels unterstellte Metzgergewerbe vom Filialverbot ausgenommen werde. Sie machen geltend, dass insbesondere hinsichtlich der Preise die Grossmetzgereien den kleinen und mittleren Betrieben nicht geschadet hätten; ihrerseits hätten sie auch nicht die Belieferung von Warenhäusern und Einheitspreisgeschäften mit Fleisch- und Wurstwaren übernommen und besässen

grosse Verdienste um die Verbesserung des Fleischverkaufs in der Schweiz. Sollte eine Freigabe der Metzgereien nicht erfolgen, so erwarten auch diese Firmen gewisse Lockerungen der Vorschriften.

2. Das Kreisschreiben des eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartementes vom 22. April 1937.

a. Die Vernehmlassungen der Kantone.

Mit Kreisschreiben vom 22. April 1937 hat das Volkswirtschaftsdepartement die Kantonsregierungen eingeladen, sich über eine allfällige Verlängerung oder Erneuerung des Bundesbeschlusses vom 27. September 1935 und über einige damit zusammenhängende Fragen auszusprechen.

Auf dieses Kreisschreiben haben alle Kantonsregierungen geantwortet. Keine bestreitet die Notwendigkeit, den Kleinhandel auch nach dem 31. Dezember 1937 zu schützen; keine widersetzt sich der Verlängerung der einschränkenden Massnahmen. Allerdings knüpfen einige ihre Einwilligung an gewisse Bedingungen, wie z. B. die Lockerung dieser Massnahmen oder die baldige Revision von Art. 31 BV. Der Grosse Rat des Kantons Waadt verlangt in einer Initiative, die im Kapitel IV hiernach behandelt wird, ebenfalls die Erneuerung des Bundesbeschlusses.

Mehrere Kantone wünschen eine Verlängerung des Bundesbeschlusses ohne Abänderungen (Bern, Luzern, Schwyz, Nidwalden, Obwalden, Glarus, Zug, Solothurn, Baselland, Schaffhausen, Appenzell A.-Rh., Graubünden). Andere empfehlen, seinen Geltungsbereich zu erweitern. Der Kanton Freiburg verlangt seine Anwendung auf den gesamten Detailhandel, nicht nur auf einige Zweige. Die Genfer und Neuenburger Regierungen bringen in Vorschlag, die Kantone unter gewissen Bedingungen zur Ausdehnung des Beschlusses auf die kleinen Betriebe eines bestimmten Geschäftszweiges zu ermächtigen. Auch der Kanton Wallis hält dafür, dass dem Verbot eine allgemeine Geltung zu verleihen sei. Nach der Ansicht des Staatsrates des Kantons Tessin wäre es erwünscht, in Ortschaften, die bereits zwei Geschäfte aufweisen, die Eröffnung weiterer kleiner Handelsgeschäfte vom Nachweis eines Bedürfnisses abhängig zu machen. Ohne bestimmte Vorschläge zu unterbreiten, erwähnt der Kanton Uri, dass es oft sehr erwünscht wäre, die Eröffnung von Spezereiläden, Metzgereien und Bäckereien verhindern zu können. Der Kanton Waadt schlägt vor, die Bestimmungen des Bundesbeschlusses auf das Lichtspielwesen auszudehnen, wo scharfe Konkurrenzkämpfe herrschen. Aargau empfiehlt, den Kleinhandel durch Einführung von Befähigungs-, Kapitals- und Leumundsausweisen für jede Geschäftseröffnung auf gesunden Boden zu stellen.

Eine andere Gruppe von Kantonen verlangt im Gegenteil die Lockerung der Beschränkungen. Mit dem Hinweis auf die Abwertung und die Notwendigkeit, die Steigerung der Lebenskosten zu unterbinden, fordern Zürich und

Basel-Stadt die vollständige Befreiung der Grossunternehmungen mit Filialen. Der Bundesbeschluss sollte nur verlängert werden, soweit er sich auf Warenhäuser, Kaufhäuser und Einheitspreisgeschäfte bezieht. Zürich möchte immerhin eine Sonderregelung zugunsten des Schuhhandels wegen der Fabrikkonkurrenz vorsehen. Die Thurgauer Regierung hält es für angezeigt, räumliche Vergrößerungen zu erleichtern, sofern das Personal nicht vermehrt wird. Nach Ansicht von St. Gallen könnte das Bewilligungsverfahren für Verlegungen auf kurze Entfernung und unbedeutende räumliche Vergrößerungen vereinfacht werden, indem die Kantone endgültig zu entscheiden hätten. Appenzell I.-Rh. erklärt sich ebenfalls für eine Abschwächung des Bundesbeschlusses.

Die Kantone wurden auch über Beibehaltung oder Ausbau der im jetzigen Art. 6 geschaffenen Ordnung befragt (bedingte Befreiung vom Filialverbot und Übertragung des Bewilligungsverfahrens an eine paritätische Kommission). Die Mehrzahl stimmt dieser Ordnung zu. Die Kantone Freiburg und Neuenburg, die ebenfalls Anhänger dieser Regelung sind, bedauern, dass die paritätische Kommission den Beteiligten nicht Gelegenheit zur mündlichen Stellungnahme biete. Der Tessin besteht darauf, in dieser Kommission vertreten zu werden, und Uri wünscht, dass in kleinen Kantonen die Geschäfte dieser Stelle der Regierung übertragen würden. Der Kanton Waadt widersetzt sich der Beibehaltung dieser Regelung mit der Begründung, in der Öffentlichkeit und von den kleinen Kaufleuten könne sie als ungleiche Behandlung empfunden werden.

Während Zürich und Basel-Stadt alle Konsumgenossenschaften vom Bundesbeschluss ausnehmen möchten und Luzern, St. Gallen und Aargau nur den kleinen Genossenschaften mit höchstens drei Verkaufsgeschäften eine solche Ausnahmestellung gewähren wollen, verlangen 15 Kantone, dass diese Unternehmungen auf die selbe Stufe mit allen andern gestellt werden. Dabei würde der Kanton Wallis einer Ausnahme für die landwirtschaftlichen Genossenschaften zustimmen.

Was die Form der einschränkenden Bestimmungen anbelangt, geben Glarus, Aargau und Zürich einem Gesetz den Vorzug. Zürich würde einen dringlichen Bundesbeschluss nur vorübergehend für die Zeit vor dem Inkrafttreten oder der Verwerfung eines Gesetzes durch das Volk billigen.

b. Die Vernehmlassungen der Verbände.

Das Kreisschreiben vom 22. April wurde auch mehreren Spitzenverbänden zur Vernehmlassung zugestellt.

Der Vorort des Schweizerischen Handels- und Industrievereins verneint die Notwendigkeit von Schutzmassnahmen für den selbständigen Kleinhandel nicht, besteht jedoch auf einer verfassungsmässigen Grundlage. Immerhin widersetzt er sich einer Verlängerung des geltenden Bundesbeschlusses nicht, da nach den Arbeiten der begutachtenden Kommission für Wirtschaftsgesetzgebung eine solche Grundlage voraussichtlich

geschaffen werden könne. Er billigt den jetzigen Art. 6 und bekämpft die Einführung eines Vorrechtes für die Genossenschaften.

Der Schweizerische Gewerbeverband hält eine Verlängerung der Geltungsdauer des Bundesbeschlusses für dringend notwendig. Alle kantonalen Verbände, die er angefragt hat, sind der gleichen Ansicht. Grundsätzlich würde er eine Ausdehnung der beschränkenden Vorschriften auf den gesamten Kleinhandel begrüßen. Wenn ihm aber einerseits praktische Schwierigkeiten die Empfehlung einer solchen Massnahme nicht gestatten, so könnte er andererseits auch nicht einer Abschwächung der in Kraft stehenden Vorschriften zustimmen. Er spricht sich für die in Art. 6 geschaffene Ordnung aus, die gute Ergebnisse gezeitigt habe. Einige Kantone schlugen kantonale paritätische Kommissionen vor; aber er rät von dieser Lösung ab, weil sie das Verfahren nur erschweren müsste, und weist darauf hin, dass die Mehrzahl seiner Mitglieder der heutigen Regelung zustimmen. Der Gewerbeverband wäre damit einverstanden, dass die Genossenschaften mit weniger als drei Verkaufsstellen in keinem Falle als Grossunternehmungen betrachtet werden. Er besteht auf der Dringlichkeitsklausel für den neuen Bundesbeschluss.

Der Schweizerische Grossisten-Verband sieht keine Möglichkeit, den Bundesbeschluss vor dem 1. Januar 1938 durch andere Massnahmen zu ersetzen. Besser als eine Unterstellung der Kleinhandelsbetriebe wäre die Vorschrift, dass jeder Kaufmann, der einen Laden eröffnen oder übernehmen will, sich darüber auszuweisen hat, ob er die notwendigen Mittel und Kenntnisse besitzt. Eine Ausnahme zugunsten der Genossenschaften rechtfertige sich nicht. Die Einrichtung der paritätischen Kommission habe gewisse Härten des Bundesbeschlusses bereits gemildert.

Der Schweizerische Bauernverband äussert Zweifel daran, ob der Bundesbeschluss dem kleinen Händler ernsthaft geholfen habe. Er könnte sich mit einer Verlängerung nur abfinden, wenn die Stellung der Genossenschaften verbessert würde. Grundsätzlich sollten sie überhaupt vom Geltungsbereich des Beschlusses ausgenommen sein. Aber angesichts der Schwierigkeiten, diesen Wunsch zu verwirklichen, begnügt sich der Bauernverband mit der Forderung, dass die kleinen Genossenschaften (mit 1—3 Läden) dem Beschluss nicht unterstellt werden. Es empfehle sich auch, die Beschränkungen zu mildern. Nur wesentliche Erweiterungen und Verlegungen, die mit solchen Erweiterungen verbunden sind, sollten einer Bewilligung bedürfen. Man sollte auch den Bedürfnisnachweis erleichtern.

Der Schweizerische Gewerkschaftsbund erinnert an seine bereits im November 1933 geäusserten verfassungsrechtlichen Bedenken und bemerkt, dass der Bundesbeschluss grössere Wirkung erzielt haben würde, wenn er auch die kleinen Beriebe umfasst hätte. Falls die beteiligten Kreise die Notwendigkeit eines Schutzes nachweisen, erklärt er sich grundsätzlich damit einverstanden, dass zweckmässige Massnahmen, jedoch nur in Form eines Gesetzes, ergriffen werden. Er empfiehlt ein allgemeines Bewilligungsverfahren vor einem aus Vertretern des Handels, der Verbraucherschaft und der Behörden

zusammengesetzten Ausschuss. Wenn es nicht möglich wäre, die Kleinbetriebe diesem Verfahren zu unterstellen, dann müssten auch die kleinen Genossenschaften ausdrücklich davon befreit werden.

Die Vereinigung schweizerischer Angestelltenverbände würde sich mit einer möglichst kurzen Verlängerung des Bundesbeschlusses abfinden, vorausgesetzt, dass er auf die Genossenschaften nicht angewendet wird.

Der Schweizerische Verband evangelischer Arbeiter und Angestellter setzt sich auch für die Verlängerung ein, immerhin in der Hoffnung, dass eine Verfassungsrevision bald die rechtliche Grundlage schaffe. Nach seiner Ansicht sollten die Selbsthilfegenossenschaften nicht den Warenhäusern und Einheitspreisgeschäften gleichgestellt werden.

Einschränkende Massnahmen scheinen auch dem Landesverband freier Schweizer Arbeiter nötig. Immerhin wünscht er eine Abschwächung. Er willigt in eine Befreiung der kleinen Genossenschaften ein und legt nahe, auf die Dringlichkeitsklausel zu verzichten.

3. Die Stellungnahme der begutachtenden Kommission für Wirtschaftsgesetzgebung.

Die begutachtende Kommission für Wirtschaftsgesetzgebung befasste sich im Zusammenhang mit ihren Beratungen über die innere Wirtschaftspolitik auch mit der Frage der Eröffnungs- und Erweiterungsverbote und der Verlängerung des Warenhausbeschlusses.

In grundsätzlicher Hinsicht stellte sich die Kommission auf den Standpunkt, dass die Einschränkung der Grossbetriebe durch Polizeivorschriften, den Erlass von Eröffnungs- und Erweiterungsverboten und die Anwendung der Bedürfnisklausel auf die Dauer kein geeignetes Mittel der Wirtschaftspolitik darstellt und nur in Notzeiten und sonstigen ausserordentlichen Fällen vorübergehend und im Einzelfall Anwendung finden darf. Die Kommission weist insbesondere darauf hin, dass der Staat auf die Dauer über die Zweckmässigkeit der verschiedenen Betriebsformen nicht bestimmen könne, dass die Erweiterungsverbote umgangen werden, dass sie die technische Entwicklung hintanhalten und überdies unliebsame Rückwirkungen auf das Baugewerbe haben, dass ferner die Anwendung der Bedürfnisklausel monopolartige Verhältnisse für die bestehenden Betriebe schaffe und den Eintritt tüchtigen Nachwuchses ins Erwerbsleben hindere.

In Bezug auf den Warenhausbeschluss gingen die Meinungen auseinander. Während sich ein Teil der Mitglieder gegen eine Erneuerung dieses Bundesbeschlusses aussprach, waren andere der Auffassung, dass man ihn der Volksabstimmung unterbreiten sollte. Wieder andere traten für seine Verlängerung ein. Die Auffassung, dass die Genossenschaften in Zukunft vom Filialverbot befreit werden sollten, wurde mehrheitlich, aber nicht einstimmig vertreten.

Die Kommission hat sich ferner eingehend mit der Frage der Erhaltung der Klein- und Mittelbetriebe im Gewerbe und Kleinhandel befasst und eine

Reihe von Vorschlägen ausgearbeitet, die wir in diesem Zusammenhang nicht unerwähnt lassen möchten. Das Hauptmittel zum Schutze bedrohter Schichten der selbständig Erwerbenden sieht die Kommission in der Stärkung der betreffenden Betriebe von innen heraus, durch Hebung der Wirtschaftlichkeit der Betriebsführung und durch Erziehung der Betriebsinhaber zu moralisch einwandfreier Geschäftsgebarung sowie zur beruflichen und wirtschaftlichen Tüchtigkeit. Bei der Lösung dieser Aufgaben fällt, nach Ansicht der Kommission, den Berufsverbänden eine wichtige Rolle zu. Um den Zustrom ungeeigneter Elemente zum Kleingewerbe und zum Detailhandel zu verhindern, betrachtet es die Kommission als grundsätzlich wünschenswert, den obligatorischen Fähigkeitsausweis zur selbständigen Ausübung eines Berufes einzuführen. Ferner sollten alle Bestrebungen unterstützt werden, die der Steigerung der Leistungsfähigkeit der mittelständischen Betriebe dienen. Zu diesem Zwecke empfiehlt die Kommission die Erhaltung und Entwicklung des gewerblichen und kaufmännischen Bildungswesens, die Unterstützung der Bestrebungen zur Hebung der Wirtschaftlichkeit der einzelnen Betriebe, die Förderung des betrieblichen Rechnungswesens und einer richtigen Preiskalkulation, die Einführung der Betriebsberatung, die zugleich eine Ausdehnung des gewerblichen Kleinkredites und die Sanierung leidender Betriebe ermöglichen würde, ferner den Abschluss vertraglicher Vereinbarungen mit Lieferanten und Abnehmern über Lieferungs- und Kreditbedingungen, um eine zunehmende Verschuldung der Betriebe des Mittelstandes zu verhindern. Die Kommission glaubt, dass diese Ziele am zweckmässigsten durch eine freie Verständigung oder nötigenfalls durch allgemeinverbindlich erklärte Vereinbarungen und Beschlüsse von Verbänden erreicht werden könnten. Sie ist ferner der Ansicht, dass auf dem Wege von Vereinbarungen auch eine gewisse Verständigung mit den Grossbetrieben möglich sein sollte, wobei unter Umständen der Abschluss solcher Vereinbarungen durch die Mitwirkung der Staatsbehörde erleichtert werden könnte.

III. Stellungnahme des Bundesrates.

1. Die Erneuerung des Bundesbeschlusses.

Aus den Darlegungen des letzten Abschnittes geht hervor, dass — wenn auch eine gewisse Opposition, namentlich bei den Konsumgenossenschaften und bei wichtigen Grossfirmen, anzutreffen ist — die Verlängerung oder Erneuerung des Bundesbeschlusses von vielen Seiten anbegehrt wird. Nicht allein der mittelständische Detailhandel als geschützter Personenkreis tritt dafür ein; auch die Kantonsregierungen betonen mit eindrucksvoller, seltener Einmütigkeit die Notwendigkeit des Weiterbestandes dieser Vorschriften. Ihren Stimmen kommt um so mehr Gewicht zu, als der Vollzug des Bundesbeschlusses nunmehr seit nahezu vier Jahren dauert und die kantonalen Regierungen sich mit seinen Vor- und Nachteilen hinlänglich haben vertraut machen können.

Dass eine Reihe von Grossfirmen sich für freiwilliges Stillehalten während zweier Jahre bereit erklärten, soll auch nicht übersehen werden. Diese Erklärungen haben allerdings nicht die gleiche Bedeutung wie diejenigen der Kantonsregierungen, da ja tatsächlich, wie dies schon bei Erlass des ersten Bundesbeschlusses betont wurde, nebenbei auch den bestehenden Grossunternehmungen ein gewisser Schutz gewährt wird. Sie sind in ihrer Expansion zwar eingeschränkt und werden um so härter betroffen, je jünger sie sind und je ausbaufähiger ihr Verkaufsapparat wäre. Doch ist die Bedrohung durch neue Konkurrenten stark gemindert. Wir haben schon in unserer Botschaft vom 2. Juli 1935 zur erstmaligen Verlängerung des Bundesbeschlusses darauf hingewiesen, dass die Eindämmung, die der Bundesbeschluss auch dem Konkurrenzkampf der Grossunternehmungen unter sich bringt, indirekt dem wirtschaftlich schwächeren Konkurrenten nützt (Bundesbl. 1935, Bd. II, S. 49). Mit ihren reichen Betriebsmitteln und der weitgehenden Möglichkeit des Ausgleichs von Verlusten sind die Grossunternehmungen in der Lage, Preiskämpfe und Preisunterbietungen auf sich zu nehmen, bei denen nicht nur ihre ebenbürtigen Konkurrenten, sondern hauptsächlich wiederum der mittelständische Kleinhandel der Leidtragende wäre. Wenn der Bundesbeschluss diesen Preiskampf auch nicht verhindert, so ist doch durch das Verbot der Aufnahme neuer Warenkategorien und neuer gewerblicher Tätigkeiten wenigstens vorgesorgt, dass der Kampf sich nicht auf immer neuen Gebieten abspielt und immer weitere Zweige von Handel und Gewerbe in Mitleidenschaft zieht.

Sinn und Zweck des Bundesbeschlusses war schon im Jahre 1933 der Schutz kleiner und mittlerer Betriebe des Detailhandels durch Einschränkung der Neugründungen und Erweiterungen von Grossfirmen. Schon damals waren sich Bundesrat und Parlament der Grenzen dieser Massnahme bewusst. Nur die eine Gefahr wurde gebannt: die Entstehung neuer Läden dieser Grossfirmen, die mit besonderer Kapitalkraft und mit der ganzen Überlegenheit ihrer rationellen Betriebsführung und ihrer Stellung als Grosseinkäufer die kleinen und mittleren Betriebe zu erdrosseln drohten. Andere Gefahren konnten — das war allgemein erkannt — nicht beseitigt werden. Nicht eingeschränkt wurde insbesondere die Eröffnung kleiner und mittlerer Betriebe. Damals schon wurde auch betont, dass die notwendigen Sanierungsbestrebungen, die der Kleinhandel vornehmen muss, um mit den Grossfirmen konkurrieren zu können, vorerst nicht Sache der Behörden und behördlichen Massnahmen sind. Die innere Gesundung sollte vom selbständigen Detailhandel selbst angestrebt werden. Unsere Botschaft vom 5. September 1933 zum ersten Bundesbeschluss über Warenhäuser und Filialgeschäfte bemerkt hiezu, aus den Vernehmlassungen führender Gewerbekreise gehe hervor, dass von innen heraus durch den Stand der Handeltreibenden selbst Verschiedenes vorgekehrt werden könne, und dass wir dringend dazu raten müssten, schon vorgängig allfälliger gesetzgeberischer Massnahmen auf Grund eines neuen Verfassungsartikels den Weg der Selbsthilfe zu beschreiten (Bundesbl. 1933, Bd. II, S. 164).

Unsere Mahnung wurde nicht überhört. Wir glauben feststellen zu können, dass der Kleinhandel in der Zwischenzeit seine schon früher begonnenen Massnahmen zur Stärkung der kleinen und mittleren Betriebe fortgesetzt und intensiviert hat. Dies ist unseres Wissens hauptsächlich im Lebensmittelhandel der Fall. Die wichtigste schweizerische Einkaufsgenossenschaft «Usego» und andere regionale und örtliche Einkaufsgenossenschaften und Rabattsparvereine, welche nur Geschäfte als Mitglieder aufnehmen, deren Inhaber gewisse Erfordernisse finanzieller oder persönlicher Art erfüllen, arbeiten längst am Ausschluss ungeeigneter Elemente aus dem Kleinhandel. Die Einkaufsgenossenschaften verschaffen gleichzeitig ihren Mitgliedern die Vorteile des Grosseinkaufs. Daneben wirken mit reger Propaganda die Berufsverbände und die Buchhaltungsstellen verschiedener Gewerbeverbände auf kaufmännische Geschäftsführung. In der Fachpresse sind auch schon weitere beachtenswerte Vorschläge gemacht worden, die ebenfalls auf die Gesundung durch Betriebsverbesserungen und auf eine Auslese der Betriebsinhaber hintrachten. Das Postulat des Fähigkeits- und Finanzausweises für die Zulassung zur Betriebsführung wird insbesondere vom Schweizerischen Gewerbeverband vertreten. Von Seiten des Bundes sind diese Postulate nicht in allen Einzelheiten geprüft worden, und es soll an dieser Stelle auch nicht dazu Stellung bezogen werden. Beim Mangel verfassungsmässiger Grundlagen dürfte es auch nicht angebracht sein, sich mit den in der Presse und in Zuschriften an das eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement dargelegten Projekten des «Giro-Dienstes», der in einigen Grundzügen Ähnlichkeiten mit den erwähnten Grosseinkaufsorganisationen des Detailhandels aufweist, und mit andern derartigen Bestrebungen bereits auseinanderzusetzen. Das erwähnte «Label» ist für eine Stellungnahme der Bundesbehörden ebenfalls nicht spruchreif. Mindestens ist es nicht geeignet, im heutigen Zeitpunkt einen zuverlässigen Ersatz für die Vorschriften des Bundesbeschlusses über Warenhäuser zu bieten.

Die meisten dieser Massnahmen werden auf dem Boden der Freiwilligkeit weiter verfolgt werden müssen. Doch können einige wichtigere Bestrebungen zur Selbsthilfe von durchschlagendem Erfolg nur begleitet sein, wenn ihnen durch behördliche Anerkennung Allgemeinverbindlichkeit gegeben wird und die Abmachungen der Verbände, sofern sie im volkswirtschaftlichen Interesse liegen, von den Schädigungen durch Aussenseiter geschützt werden.

Diese Fragen sind von der vom Volkswirtschaftsdepartement eingesetzten begutachtenden Kommission für Wirtschaftsgesetzgebung, wie schon erwähnt, eingehend erörtert worden. Der Schlussbericht der Kommission empfiehlt die Schaffung einer verfassungsmässigen Grundlage, die den Behörden in der angedeuteten Weise die Unterstützung der Selbsthilfebestrebungen des Detailhandels gestatten würde. Das Volkswirtschaftsdepartement hat die seit einigen Jahren zurückgelegten Vorarbeiten für einen Verfassungsartikel im Schosse dieser Kommission neuerdings gefördert. Der aus den Kommissionsarbeiten hervorgegangene Entwurf eines neuen Verfassungsartikels würde gestatten, die gesetzlichen Grundlagen zu schaffen für die Allgemeinverbindlicherklärung

von Selbsthilfemassnahmen auf gewissen Gebieten der Wirtschaft und gleichzeitig auch für Hilfsmassnahmen des Bundes zugunsten von in ihrer Existenz bedrohten Wirtschaftszweigen und Berufsgruppen.

Schon aus Gründen der parlamentarischen Behandlung und mit Rücksicht auf die Volksabstimmung kann die Gesetzgebungsarbeit des Bundes auf diesem Gebiet nicht zeitig genug beendet werden, dass keine Lücke entstehen würde.

Der Bundesrat teilt die in der Konferenz vom 2. April mehrheitlich vertretene Auffassung, wonach auch wirtschaftlich der Zeitpunkt für die Aufhebung des Bundesbeschlusses über Warenhäuser und Filialgeschäfte noch nicht gekommen erscheint. Zwar ist im Laufe dieses Jahres ein unbestreitbarer Aufschwung in einzelnen Wirtschaftszweigen festzustellen. In erfreulicher Weise steigen Ausfuhr und allgemeine Beschäftigungslage der Industrie. Der Fremdenverkehr hat eine starke Wiederbelebung zu verzeichnen, und der Güter- und Reiseverkehr nimmt an der Aufwärtsbewegung teil. Die Arbeitslosigkeit geht zurück. Gegenüber dem Jahre 1936 zeigt sich laut den Erhebungen des Bundesamtes für Industrie, Gewerbe und Arbeit auch in der Umsatztätigkeit des Kleinhandels eine Besserung. Das Ansteigen der Umsatzziffern hielt an, nachdem die unmittelbar auf die Abwertung folgende Kaufwelle verebbt war. Die erhöhten Umsätze sind allerdings teilweise preismässig zu erklären, und unsere nach der Abwertung einsetzenden Bemühungen zur Niedrighaltung der Verkaufsmargen hatten selbstverständlich zur Folge, dass die wirtschaftliche Erholung der Betriebe sich nicht auf dem Wege der relativen Steigerung des Verdienstes durchsetzen konnte. Sie sollte durch die Umsatzvermehrung erfolgen, und die Erhebungen des Bundesamtes für Industrie, Gewerbe und Arbeit zeigen in verschiedenen Branchen deutlich auch diese mengenmässige Umsatzvermehrung, die ihre Erklärung hauptsächlich in der verbesserten Lage auf dem Arbeitsmarkt findet. Die weitere Zunahme des Exportes und die mit ihr verbundene Kaufkraftsteigerung in den industriellen Zentren sowie die günstige Lage des Fremdenverkehrs wird sich mit der Zeit für den Kleinhandel günstig auswirken. Doch kann die Besserung der Gesamtlage nur langsam erfolgen, da durch die lange Krisenzeit die Kaufkraft der schweizerischen Bevölkerung weitgehend geschwächt war und vorerst auch das Ansteigen der Weltmarktpreise und die Abwertung Preissteigerungen zur Folge haben, die den Umsatz mengenmässig zurückhalten.

Die Wiederbelebung der Industrie und des Fremdenverkehrs wird sich vielleicht auch in der Weise günstig auswirken, dass die Neugründungen von Kleingeschäften etwas abnehmen. In den zurückliegenden Krisenjahren war deutlich zu beobachten, dass ältere Arbeitslose oder die Angehörigen von Arbeitslosen sich Verdienst im Detailhandel suchten, indem sie — oft bei völligem Mangel beruflicher Qualifikation — Geschäfte gründeten, übernahmen oder als Detailreisende von Haus zu Haus Waren anboten, die sonst im Laden gekauft werden.

Eine Aufhebung der Schutzvorschriften des Bundesbeschlusses ist auch darum nicht angezeigt, weil heute noch nicht ersichtlich ist, ob die Wirtschaftslage sich dauernd bessert.

Hätten wir den Eindruck gewonnen, dass die Massnahmen des Bundesbeschlusses sich tatsächlich dem allgemeinen volkswirtschaftlichen Interesse an billigen Lebenskosten entscheidend entgegensetzen, hätten wir Anzeichen, dass sie eine rationelle Bedarfsdeckung der Bevölkerung hintanhaltend, so würden wir uns nicht gescheut haben, trotz aller Argumente den Abbruch der Schutzmassnahmen zu beantragen. Der Verteilungsapparat des Kleinhandels in der Schweiz genügte aber mindestens in seiner Ausdehnung schon 1933 weitgehend den Ansprüchen und Bedürfnissen der Konsumentenschaft und, wo dies nicht der Fall war, konnte das Bedürfnis bejaht und die Bewilligung für eine Neueröffnung erteilt werden. Auch diejenigen Grossfirmen, die auf Grund ihrer Fabrikation oder ihrer Betriebsmethoden zu besonders vorteilhaften Preisen verkaufen oder sich, wie die Einheitspreisgeschäfte, hauptsächlich den Vertrieb billiger Qualitäten zum Ziel gesetzt haben, sind mindestens in den grösseren Ortschaften niedergelassen. Wer tatsächlich billig kaufen muss, kann fast allenthalben den Weg zu ihnen finden.

Wir kommen daher zum Schlusse, dass die Verlängerung der Massnahmen vorderhand notwendig ist. Die Kritik, die dem Beschluss von verschiedenen Seiten auch neuerdings zuteil geworden ist, darf uns nicht davon abhalten, nach unserer Überzeugung den Räten das zu empfehlen, was wir für richtig halten, selbst wenn es auf dem Boden des Notrechts geschehen muss. Noch einmal müssen wir dieses ungeschriebene, aus Art. 2 der Bundesverfassung herzuleitende Notrecht anrufen, indem wir die Fortsetzung der Massnahmen beantragen, die dem Kleinhandel gezeigt haben, dass er seinen übermächtigen Konkurrenten nicht schutzlos ausgeliefert ist, und die ihn im Existenzkampf und besonders auch in seinen noch ausbaufähigen Bestrebungen zur Selbsthilfe ermutigen. Im Rahmen des engen Zieles, das ihnen gesteckt war, hatten diese Massnahmen bestimmt ihr Gutes, und sie werden es auch in Zukunft haben.

Hinsichtlich der Dauer wurde bisher von zwei Jahren gesprochen. Man kann die Frage aufwerfen, ob im Hinblick auf die Besserung der Wirtschaftslage nicht eine kürzere Frist, beispielsweise diejenige eines Jahres, gewählt werden soll. Es ist jedoch kaum zu erwarten, dass schon im Laufe des kommenden Jahres eine völlige Gesundung der Umsatzverhältnisse auch für den Detailhandel eintreten wird. Es ist auch nicht wahrscheinlich, dass schon in dieser Zeit auf dem Wege freiwilliger Vereinbarungen zwischen den Klein- und Mittelbetrieben und den Grossunternehmungen des Detailhandels ausreichende Abmachungen zustande kommen werden. Die Annahme der Verfassungsrevision, die eine Grundlage für eine andere Regelung, beispielsweise für den Schutz der erwähnten freiwilligen Vereinbarungen durch Allgemeinverbindlicherklärung schaffen soll, ist mit Einschluss der erforderlichen Gesetzesgrundlage wohl erst im Verlaufe des Jahres 1939 zu erwarten. Unter

Berücksichtigung all dieser Umstände halten wir es für richtig, die Verlängerung des Bundesbeschlusses für zwei Jahre, d. h. bis zum 31. Dezember 1939 vorzuschlagen.

2. Ausdehnung des Geltungsbereichs der Bundesvorschriften auf Klein- und Mittelbetriebe des Detailhandels.

Als wesentliche Lücke der Bundesvorschriften wird immer wieder erwähnt, dass die Klein- und Mittelbetriebe, die Firmen mit weniger als zwei bzw. drei Filialen, nicht unterstellt sind und dass eine Schädigung des Detailhandels durch die Neueröffnung selbständiger Betriebe stets erneut festgestellt werden muss. Besonders aus den westschweizerischen Kantonen (s. II, 2 a hievor) ertönt der Ruf nach Einbezug der Klein- und Mittelbetriebe wenigstens einzelner Handelszweige. In den beiden frühern Botschaften betreffend den Bundesbeschluss über Warenhäuser, Einheitspreisgeschäfte und Filialgeschäfte (Bundesbl. 1933, Bd. II, S. 167/168; 1935, Bd. II, S. 55/56) haben wir diesen Vorschlag schon von der Hand gewiesen, indem wir hauptsächlich zwei Argumente anführten: die verfassungsmässige Kompetenz der Eidgenossenschaft ist schon für diejenigen Vorschriften, die der Bundesbeschluss heute enthält, angezweifelt, und wenn die grosse Notlage des Detailhandels uns zwang, gegen die Grossunternehmungen vorzugehen, so erachten wir einen so weitgehenden Schritt wie das Bewilligungswesen für den gesamten Detailhandel bei der bestehenden verfassungsmässigen Grundlage nicht für angängig. In zweiter Linie hoben wir hervor, dass eine derartige Ausdehnung des Bewilligungswesens ohne Ausbau und starke finanzielle Mehrbelastung der Verwaltungen in Bund und Kanton nicht möglich wäre. Eine neuere Publikation des eidgenössischen Statistischen Amtes (Zeitschrift für schweizerische Statistik und Volkswirtschaft 1937, Heft I, S. 65 ff.) zeigt, dass von den rund 49 000 Kleinhandelsbetrieben, die von der Betriebszählung 1929 erfasst wurden, 5406 Filialgeschäfte den Branchen angehören, die heute dem Bundesbeschluss unterstehen. Diese Zahl dürfte seit der Betriebszählung bis zum Erlass der einschränkenden Bundesbestimmungen etwas gestiegen sein. Dennoch wäre der Schritt des Einbezuges aller Detailhandelsunternehmungen sehr gross. In den führenden Gewerbekreisen wünscht man das gleiche Ziel zu erreichen, indem die Bewilligung für die Neueröffnung oder die Übernahme von Läden nur Personen gestattet wird, die sich beruflich ausweisen und im Besitz gewisser finanzieller Mittel sind. Die begutachtende Wirtschaftskommission hat, wie schon dargelegt wurde, die Einführung eines Fähigkeitsausweises ebenfalls den rein restriktiven Massnahmen vorgezogen. Wir möchten daher auch fernerhin davon absehen, den Bewilligungszwang auf die kleineren Unternehmungen auszudehnen.

Aber auch eine Intervention gegen den Bau neuer Ladenlokale (Ladenetzen) soll nicht in den Bundesbeschluss eingeflochten werden. Für die Begründung unseres Standpunktes verweisen wir auf unsere Äusserung in der

Botschaft vom 2. Juli 1935 (Bundesbl. 1935, Bd. II, S. 59) und heben hervor, dass es überaus schwierig sein dürfte, in die Gestaltung der Parterrelokalitäten von Neubauten, die für die Dauer geschaffen werden, auf Grund eines befristeten Noterlasses einzugreifen. Im Augenblick, da die Baupläne aufliegen, ist oft nicht bekannt, welchen Handelszweigen die Ladenlokale dienen sollen, und es ist daher doppelt schwierig, in diesem Zeitpunkt die Bedürfnisfrage abzuklären und zu bejahen oder zu verneinen.

3. Die Stellung der Konsumgenossenschaften.

Die Behandlung der Selbsthilfegenossenschaften ist im Jahre 1935 anlässlich der Verlängerung des ersten Bundesbeschlusses einlässlich erörtert worden. Die Genossenschaftsverbände hatten mit dem Gewerbeverband in gemeinsamer Übereinkunft vorgesehen, eine paritätische Kommission endgültig über die Bewilligungsgesuche der Genossenschaften entscheiden zu lassen. Diese Lösung der Beteiligten glaubten wir gutheissen zu können. In den Beschlussentwurf wurde folgender Artikel aufgenommen: «Die Vorschriften dieses Bundesbeschlusses über die Eröffnung neuer und die Erweiterung oder die Verlegung bestehender Filialen finden keine Anwendung auf Detailverkaufsstellen von Genossenschaftsverbänden, welche vor dem 1. Mai 1935 derartige Verkaufsstellen geführt haben.» Die Räte haben jedoch diese Vorschrift nicht angenommen mit der Begründung, sie schaffe eine Ungleichheit in der Behandlung der Genossenschaften und der anderen Unternehmungen. Während der Ständerat sie überhaupt ablehnte, gab der Nationalrat folgender Fassung den Vorzug, der sich dann auch der Ständerat anschloss: «Der Bundesrat kann Grossunternehmungen von der Beachtung des Art. 3 entbinden, sofern sie sich mit den zuständigen Verbänden des Kleinhandels vertraglich über die Eröffnung und Erweiterung von Filialgeschäften verständigt haben.»

Mit Bundesratsbeschluss vom 17. Dezember 1935¹⁾ wurden die Mitglieder verschiedener Genossenschaftsverbände (s. S. 761, Ziff. 1—5, hievor) befreit. Es steht diesen Genossenschaften jedoch nicht frei, nach ihrem Belieben Filialen zu eröffnen und zu erweitern. Sie sind an die Vereinbarung vom 13. September 1935 mit dem schweizerischen Gewerbeverband gebunden, die das Verfahren für Eröffnungen und wesentliche Erweiterungen von Verkaufsgeschäften umschreibt. Sie sieht im einzelnen folgendes vor:

Zum Entscheid über die Bewilligungsgesuche wird eine paritätische Kommission von fünf Mitgliedern bestellt. Der Genossenschaftsverband teilt dem Gewerbeverband mit, wenn eines seiner Mitglieder eine Filiale wesentlich zu vergrössern oder eine neue Filiale zu eröffnen gedenkt. Der Gewerbeverband gibt dies seinen beteiligten Ortsgruppen bekannt und ersucht sie um Stellungnahme. Wenn innert 14 Tagen kein Einspruch erhoben wird, erhält die Gesuchstellerin ohne weiteres das Recht zur vorgesehenen Eröffnung oder Vergrösserung. Andernfalls beruft der Gewerbeverband die paritätische Kommission

¹⁾ A. S. 51, 799.

ein, die über das Gesuch endgültig entscheidet. Die vertragschliessenden Verbände haben die Verpflichtung übernommen, sich diesen Entscheiden zu unterwerfen und Sorge zu tragen, dass ihre Mitglieder ihnen in jeder Richtung nachleben.

Seit Aufnahme ihrer Arbeit hat die paritätische Kommission bis zum 31. Juli 1937 56 Entscheide gefällt. 42 Bewilligungen wurden erteilt, wovon 26 an verschiedene Bedingungen geknüpft waren, und 14 Gesuche wurden abgewiesen. 33 Gesuche kamen nicht vor die Kommission, weil kein Einspruch erfolgte oder weil die beteiligten Ortsgruppen unter gewissen Bedingungen zugestimmt hatten. In 16 Fällen wurde erkannt, das Begehren sei nicht bewilligungspflichtig. Schliesslich wurden 7 Gesuche wieder zurückgezogen.

Wenn die Kommission einerseits für das Bewilligungsverfahren zuständig ist, d. h. wenn sie endgültig über die Bewilligung oder Abweisung des Gesuches urteilt, so steht es andererseits nicht in ihrem Zuständigkeitsbereich, über Zweifelsfälle zu befinden, d. h. zu entscheiden, ob ein Genossenschaftsbetrieb dem Bundesbeschluss überhaupt unterstellt ist oder nicht. Für die Beurteilung dieser Frage sind die Bundesbehörden zuständig, das eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement und der Bundesrat. Im Falle der Konsumgenossenschaft von Coldrerio (Tessin) hatten wir einen derartigen Entscheid zu fällen. Diese Genossenschaft stellte mit ihren zwei Verkaufsgeschäften und drei Angestellten an sich keine Grossunternehmung dar. War sie nun als Filiale des Verbandes schweizerischer Konsumvereine (V. S. K.), dessen Mitglied sie ist, anzusprechen? Im Entscheid vom 3. April 1936, bestätigt am 14. August, wurde diese Frage bejaht. Die Revision der Verbandssatzungen, die am 16. Juni 1935 vorgenommen wurde, hatte nämlich die Pflichten der Mitglieder gegenüber dem Verband erweitert. Seither sind die Verbandsvereine «verpflichtet, den Bedarf an Waren ausschliesslich durch den Verband zu decken, wenn dieser die Waren in den entsprechenden Qualitäten zu gleichen Bedingungen wie die Konkurrenz zu liefern imstande ist», sowie «ihre Geschäftsführung durch die Treuhandabteilung des Verbandes oder eine andere vom Verband bezeichnete Revisionsgesellschaft jederzeit revidieren zu lassen, der Revisionsstelle Einsicht in die Geschäftsführung zu gewähren und ihren Vorschlägen nachzuleben». Eine Genossenschaft, welche diese Vorschrift nicht beachtet, kann aus dem Verband schweizerischer Konsumvereine ausgeschlossen werden. Die Bezugspflicht bewirkt eine weitgehende Ausgleichung des Unterschiedes zwischen grossen und kleinen Genossenschaften. Wenn der Bundesbeschluss vom 27. September 1935 nur die Unternehmungen mit mehr als drei Verkaufsgeschäften erfasst, so nur deshalb, weil einzig die grossen Unternehmungen finanziell überlegen sind, was sich besonders in Grosseinkäufen und deshalb in vorteilhaften Einstandspreisen auswirkt. Nun geniessen aber die kleinen Genossenschaften die selben Vorteile und sind befähigt, gegen den mittelständischen Kleinhandel eine ebenso gefährliche Konkurrenz zu entfalten wie die grossen. Einerseits ist es unzulässig, in Anwendung von Art. 5 zugunsten der Genossenschaften andere Gesichtspunkte gelten zu lassen als für andere Grossunternehmungen

mit Filialen, denn die Bundesversammlung hat eine Begünstigung abgelehnt. Andererseits zählen aber solche Betriebe zu den Filialen, die sich zur Hauptsache von einer bestimmten Grossunternehmung beliefern lassen. Deshalb mussten eben alle derartigen Verbandsvereine als Filialen des Verbandes schweizerischer Konsumvereine behandelt werden. Das gilt gleichermassen für die übrigen Genossenschaftsverbände, die eine Bezugspflicht kennen.

Die Genossenschafter haben den genannten Entscheid in Presse und Versammlungen lebhaft angefochten. Obwohl er zwangsläufig aus dem Bundesbeschluss abgeleitet werden musste, hat er in der Tat eine Lage geschaffen, die nicht allseitig befriedigt.

Angesichts der besondern Natur der Selbsthilfegenossenschaften halten wir es für zweckmässig, die Genossenschaften mit höchstens drei Verkaufsgeschäften ausdrücklich vom Geltungsbereich des Bundesbeschlusses auszunehmen, selbst wenn sie einem Verbandsvereine mit Bezugspflicht beitreten. In diesem Sinne haben wir den Wortlaut von Art. 6 des Entwurfes abgefasst. Der Schweizerische Gewerbeverband hat einer derartigen Lösung zugestimmt (s. S. 768). Mit ihrer Annahme würde den Meinungsverschiedenheiten zwischen den Genossenschaften und der Verwaltung ein Ende gesetzt und die Behörden überdies von einer ganzen Reihe von Entscheiden über sogenannte Zweifelsfälle entlastet.

Was die Stellung der grossen Genossenschaften (mit mehr als drei Verkaufsgeschäften oder mehr als 10 Personen) anbelangt, so wird sie nicht verändert. Die Vereinbarung, die verschiedene Genossenschaftsverbände am 13. September 1935 mit dem Schweizerischen Gewerbeverband abgeschlossen haben, bleibt in Kraft, sodass die Bewilligungsgesuche dieser Unternehmungen wie bisher gemäss dem in der genannten Vereinbarung vorgesehenen Verfahren zu behandeln sind. Die paritätische Kommission wird also weiterhin zum Entscheid zuständig bleiben. Wenn wir den Wortlaut aus Art. 6 des geltenden Bundesbeschlusses nicht übernommen haben, so geschah das deshalb, weil er den Willen des Gesetzgebers nicht ganz genau wiedergegeben hat. Es bestand nie die Absicht, die Grossunternehmungen vollständig vom Verbot der Filialeröffnung und -erweiterung auszunehmen. Vielmehr wollte man die Zuständigkeit zum Befund über Bewilligungsgesuche einer besonderen von den Behörden unabhängigen Stelle übertragen können. Art. 13 des Entwurfes behält diese Möglichkeit bei, wobei er gleichzeitig den Zweck der Vorschrift deutlicher zum Ausdruck bringt. Im übrigen sei auf die Bemerkungen zum betreffenden Artikel verwiesen.

4. Die Lockerung der Vorschriften.

Von verschiedener Seite ist gewünscht worden, es möchten die staatlichen Eingriffe zugunsten des kleinen Detailhandels gleich wie andere staatliche Vorschriften aus der Krisenzeit gelockert werden. Die Regierungen der Kantone

Zürich und Baselstadt regen sogar an, die Filialunternehmungen, eventuell mit Ausnahme des Schuhhandels, vollständig zu befreien und die einschränkenden Vorschriften nur in bezug auf Warenhäuser, Kaufhäuser und Einheitspreisgeschäfte aufrecht zu erhalten. Wir können diesen Vorschlag, der einer teilweisen Aufhebung des Bundesbeschlusses gleichkäme, nicht befürworten, da der selbständige Detailhandel durch die Ausbreitung der Filialgeschäfte ebenso gefährdet wird wie durch die Warenhäuser. Dagegen erscheint es uns, im Sinne eines Abbaus des Notrechtes, angebracht, die Schutzbestimmungen auf die bisher einbezogenen Wirtschaftszweige (Lebensmittel-, Schuh-, Textil- und Möbelhandel) zu beschränken und die Möglichkeit einer Ausdehnung auf weitere Branchen für die restliche Geltungsdauer des Bundesbeschlusses nicht vorzusehen. Aus diesem Grunde kann die Bestimmung, die den Bundesrat ermächtigte, beim Vorliegen besonderer Verhältnisse die Vorschriften des Bundesbeschlusses auf weitere Branchen anwendbar zu erklären, gestrichen werden.

Konkrete Vorschläge zur Lockerung der Einschränkungen unter grundsätzlicher Aufrechterhaltung des Schutzes sind uns nur wenige gemacht worden. Wir haben alle Möglichkeiten für derartige Lockerungen geprüft, aber es bieten sich dazu nur wenig Gelegenheiten, wenn der Zweck des Bundesbeschlusses erreicht werden soll. Wir schlagen folgendes vor:

a. Art. 7 des geltenden Beschlusses stellt jede räumliche Vergrößerung einer Erweiterung gleich. Dieser Wortlaut ist sehr dehnbar, und man kann sich fragen, ob auch die Büro-, Lager- und andere Nebenräume darunter fallen. Der Gesetzgeber wollte wohl — abgesehen von den weiter unten zu erwähnenden Schaufenstern — nur die Vergrößerung von Verkaufsräumen und der Kundschaft zugänglichen Räumen für gewerbliche Tätigkeiten (Räume für Fusspflege, Bücherausleihe usw.) eindämmen. Selbstverständlich beeinflusst eine Vergrößerung der Büroräume und des Versandraumes die Konkurrenzfähigkeit des Unternehmens auf dem Gebiete des eigentlichen Detailhandels nicht. So beantwortete denn auch die Verwaltung Anfragen hierüber in dem Sinne, dass eine Vergrößerung, die nicht die den Kunden zugänglichen Räume betrifft, keiner Bewilligung bedürfe. Um jeden Zweifel auszuschliessen, haben wir den Wortlaut von Art. 7, Abs. 2, dieser Auslegung angeglichen.

b. Obwohl der geltende Bundesbeschluss die Schaufenster nicht ausdrücklich erwähnt, wurde in Anbetracht der bedeutenden Wirkung auf die Konkurrenz die Vergrößerung der Schaufensterfläche als räumliche Erweiterung dem Bewilligungszwang unterstellt. Unsere Praxis fusste auf Art. 7, der jede räumliche Vergrößerung einer Erweiterung gleichstellt. Nun erschien aber die Einleitung eines Bewilligungsverfahrens da, wo es sich nur um Schaufenster handelte, oft als zu weitgehend. Gesuche dieser Art büden den Behörden eine Arbeit auf, die in keinem Verhältnis zu ihrer Bedeutung steht. Auch ist es nicht richtig, einen Kaufmann daran zu hindern, das Äussere seines Ladens neuzeitlich zu gestalten. Wir beantragen daher, auch mit Rücksicht

auf Arbeitsmöglichkeiten für das Baugewerbe, durch den Text des Bundesbeschlusses zum Ausdruck zu bringen, dass die Erweiterung von Schaufenstern in Zukunft nicht mehr bewilligungspflichtig sein soll. Die Vergrößerung bestehender und die Einrichtung neuer Schaufenster, die zum Ladengeschäft selbst gehören, sind von der Beschränkung zu befreien.

Nicht selten versuchen Unternehmungen, die sich an ihrem Platze nicht vergrössern können, neue Kundschaft anzuwerben, indem sie Waren in den Auslagen leerer Verkaufsläden ausstellen. Damit erreichen sie eine wesentliche Vermehrung ihrer Ausstellungsmöglichkeiten und ihrer Verkaufskraft. Aus diesem Grunde halten wir es für gerechtfertigt, die Benützung neuer Schaufenster, die nicht mit den der Kundschaft zugänglichen Räumen zusammenhängen, der Bewilligungspflicht wie bisher unterstellt zu lassen, sofern sie nicht nur kurze Zeit dauert. Vorübergehende Ausstellungen, z. B. anlässlich von Festtagen oder Ausverkäufen, sollen dagegen ohne weiteres gestattet sein.

c. Mehrere Unternehmungen haben eine Lockerung im Hinblick auf die Verlegungen verlangt. Man hätte vielleicht ein Entgegenkommen dadurch in Betracht ziehen können, dass eine Verlegung auf kurze Entfernung von der Bewilligungspflicht ausgenommen worden wäre. Allein nicht nur die Entfernung in Metern zwischen dem neuen und dem alten Geschäft ist entscheidend, sondern auch der Einfluss der Verlegung auf den Kundenkreis. Ein Geschäft, das eine Nebenstrasse verlässt, um sich innerhalb des selben Stadtviertels an einer Hauptverkehrsader niederzulassen, kann seinen Umsatz auf Kosten der umliegenden kleinen Kaufleute wesentlich steigern. Auch könnte man die Geschäftsinhaber zweifellos nicht selbst darüber befinden lassen, ob die geplante Verlegung den Kundenkreis verändere oder nicht. Deshalb scheint uns die gegenwärtige Regelung für die gewöhnlichen Fälle die beste zu sein: eine Verlegung ohne wesentliche Vergrößerung und ohne wesentliche Veränderung des Kundenkreises muss ohne weiteres bewilligt werden; für Verlegungen, die diese Bedingungen nicht erfüllen, kann die Bewilligung nur erteilt werden, wenn ein Bedürfnis nachgewiesen wird und nicht erhebliche wirtschaftliche Interessen dagegen sprechen.

Nun kann aber die strenge Anwendung dieser Regel zu Ungerechtigkeiten führen. Nehmen wir an, einer Grossunternehmung werde der Mietvertrag für eine ihrer Filialen, vielleicht auf Betreiben der Konkurrenten, gekündigt und sie finde keinen geeigneten Laden im selben Stadtviertel. Diese Grossunternehmung muss heute ein Bedürfnis nachweisen für die Wiedereröffnung einer Filiale, die nicht auf kurze Entfernung verlegt werden kann, und läuft Gefahr, sie aufheben zu müssen. Diese Folge wäre offensichtlich unbillig. Damit die Behörden in derartigen Fällen der Billigkeit Rechnung tragen können, wurde Art. 11, Abs. 2, lit. c, in diesem Sinne ergänzt. Da nur ausserordentliche Verlegungsfälle davon betroffen werden, füllt diese neue Vorschrift eine Lücke, ohne die Schutzmassnahmen für den kleinen Handel erheblich zu schwächen.

IV. Die Vorschläge der Kantone Freiburg und Waadt über den Schutz des kleinen Handels und des Gewerbes.

Am 15. Mai 1937 hat der Grosse Rat des Kantons Waadt folgenden, am 13. Mai beschlossenen Vorschlag eingereicht:

«Der Grosse Rat des Kantons Waadt stellt in Anwendung seines Vorschlagsrechtes gemäss Art. 93 der Bundesverfassung folgendes Begehren an die eidgenössischen Räte:

- a. Es sei die Geltungsdauer des Bundesbeschlusses vom 27. September 1935 über das Verbot der Eröffnung und Erweiterung von Warenhäusern, Kaufhäusern, Einheitspreisgeschäften und Filialgeschäften auf weitere zwei Jahre zu verlängern.
- b. Es sei zu prüfen, welche Mittel zum Verbot der Einheitspreisunternehmungen geeignet seien.
- c. Es seien die Kantone zu ermächtigen, im Einvernehmen mit den beteiligten Berufsverbänden alle Massnahmen vorzukehren, die zum Schutze des mittelständischen Handels und Handwerkes geeignet erscheinen.»

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg seinerseits nahm in einer Abstimmung ebenfalls am 13. Mai folgenden Wortlaut an, den die Freiburger Regierung den Räten mit Schreiben vom 21. Mai übermittelt hat:

«Der Grosse Rat des Kantons Freiburg stellt in Anwendung seines Vorschlagsrechtes gemäss Art. 93 der Bundesverfassung an die eidgenössischen Räte das Begehren, es seien folgende Massnahmen vorzukehren:

- a. Verbot der Einheitspreisgeschäfte und insbesondere der Migros AG.;
- b. Ermächtigung der Kantone, im Einvernehmen mit den beteiligten Berufsverbänden alle Massnahmen vorzukehren, die zum Schutze des mittelständischen Handels und Handwerkes geeignet erscheinen.»

Die Räte haben am 7. und 10. Juni 1937 diese Vorschläge zur Kenntnis genommen und dem Bundesrat zum Bericht überwiesen.

Mit Schreiben vom 29. Juni hat der Staatsrat des Kantons Neuenburg mitgeteilt, er schliesse sich diesen Vorschlägen an.

Die bisherigen Kapitel der vorliegenden Botschaft haben sich mit der Verlängerung des Bundesbeschlusses vom 27. September 1935 befasst, und zwar mit einem Ergebnis, das dem ersten Punkte des Vorschlages des Kantons Waadt Rechnung trägt. Besonders zu behandeln sind noch die Buchstaben *b* und *c* des Waadtländer Vorschlages sowie die Vorschläge *a* und *b* des Kantons Freiburg. Nach eingehender Prüfung möchten wir Ihnen folgendes berichten.

1. Das Verbot der Einheitspreisgeschäfte.

Die verschiedenen Begehren, die der Gesetzgebung über die Grossunternehmungen zugrunde liegen, forderten hauptsächlich, dass dem Entstehen neuer Warenhäuser und neuer Einheitspreisgeschäfte ein abschliessender

Riegel geschoben werde. Einige Gesuche gingen weiter und verlangten, dass bestehende Unternehmen gewisse Tätigkeitsgebiete aufgeben (z. B. den Betrieb von Erfrischungsräumen, den Verkauf von Lebensmitteln). Niemals war bisher die Rede von der Schliessung der Betriebe selbst. Da die Kantone befugt sind, den Wirtschaftsbetrieb in Warenhäusern zu beschränken und den Verkauf von Lebensmitteln strengen Vorschriften zu unterstellen, schien es zu genügen, wenn der Bund die Eröffnung und Erweiterung von Grossunternehmungen des Kleinhandels verbot. Gemäss Bundesbeschluss vom 14. Oktober 1933 unterschied sich die Stellung der Einheitspreisgeschäfte von derjenigen der Warenhäuser dadurch, dass jene einem uneingeschränkten Verbot unterstellt wurden. Die Botschaft vom 5. September 1933 ¹⁾ erklärt, dass sich «diese unterschiedliche Behandlung rechtfertigt durch die besonders ungünstigen Einwirkungen, welche die Eröffnung der Einheitspreisgeschäfte auf die Preise des Detailhandels ausgeübt hat».

Im Jahre 1935, als es sich um die Erneuerung dieses Bundesbeschlusses handelte, hat kein Kanton und kein befragter Verband schärfere Massnahmen gegen die Einheitspreisgeschäfte vorgeschlagen. Die gleiche Auffassung herrschte in den Räten, die ebenfalls die bestehende Ordnung beibehielten. Dabei berücksichtigten sie den besondern Fall, dass Unternehmungen dieser Art zum Umzug gezwungen werden können, wenn der Hauseigentümer den Mietvertrag auflöst, und dass ihnen deshalb eine Verlegung auf kurze Entfernung bewilligt werden müsse, sofern der Kundenkreis dadurch keine wesentliche Veränderung erfahre und die Verlegung nicht mit einer wesentlichen Personalvermehrung verbunden sei.

Die Bundesbeschlüsse vom 14. Oktober 1933/27. September 1935 haben die Ausdehnung der «Einheitspreis AG.» vollständig unterbunden, derjenigen Unternehmung, die auf schweizerischem Boden im letzten Jahrzehnt hauptsächlich das «Einheitspreis-System» verwirklichte. Während diese Gesellschaft im Jahre 1930 vier Geschäfte eröffnet hatte, 1931 drei, 1932 drei und 1933 vor dem 14. Oktober noch eines, fand nach diesem Zeitpunkt keine Eröffnung mehr statt. Gesuche anderer Firmen sind auch nicht bekannt geworden. Was die bestehenden Betriebe anbelangt, konnten sie sich weder vergrössern noch neue Warenkategorien aufnehmen.

Im Kreisschreiben vom 22. April 1937, wodurch das eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement die Kantonsregierungen und die beteiligten Verbände zur Vernehmlassung über die Verlängerung des Bundesbeschlusses vom 27. September 1935 aufforderte, wurde nach allfälligen Abänderungsvorschlägen gefragt. Nicht eine einzige Antwort regte eine Verschärfung der Behandlung der Einheitspreisgeschäfte an. Selbst die Verbände des kleinen Handels haben keine Vorschläge in diesem Sinne unterbreitet.

Die Frage der Unterdrückung bestehender Betriebe wurde schon anlässlich der Schutzmassnahmen für das Schuhmachergewerbe geprüft. Der Schwei-

¹⁾ Bundesbl. 1933, II, 139.

zerische Schuhmachermeisterverband hatte die Auflösung der Bata-Schuhmacherwerkstätten innert sechs Monaten verlangt. Auf dieses Begehren konnte nicht eingetreten werden; die Botschaft vom 4. Juni 1934 ¹⁾ führte aus, diese Werkstätten seien unter der Geltung der uneingeschränkten Handels- und Gewerbefreiheit eröffnet worden, eine nachträgliche Schliessung müsste nicht nur als Unbilligkeit, sondern als Rechtswidrigkeit empfunden werden. Die Mehrheit der eidgenössischen Fachkommission für das Schuhmachergewerbe befürwortete später grundsätzlich die Aufhebung der Flickwerkstätten von Fabriken (s. Bericht vom 12. August 1936 an das eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement) ²⁾. Dem wurde entgegengehalten ³⁾, ein solches Vorgehen wäre nicht nur mit den Grundsätzen eines Rechtsstaates unvereinbar, es würde auch unabsehbare Folgen haben, da andere Kreise mit dem gleichen Recht die Schliessung der sie bedrohenden Konkurrenzunternehmen verlangen könnten. 1936 sowohl als 1937 hat kein Ratsmitglied diese ablehnende Haltung missbilligt.

Der Bundesrat hatte Gelegenheit, seine Stellung neuerdings zu bestätigen, als Herr Nationalrat Gottret am 8. März 1937 folgende Kleine Anfrage einreichte:

«Mittel- und Kleinhandel beklagen sich mit Recht über den unlauteren Wettbewerb, den ihnen die als „Einheitspreisgeschäfte“ bezeichneten grossen Warenhäuser bereiten.

Diese Geschäfte, Bazare im eigentlichen Sinne, bieten dem Käufer die verschiedenartigsten Gegenstände an: Kleider, Schuhe, Toilettenartikel, Möbel, Küchengeräte, Nahrungsmittel — sie eröffnen sogar Erfrischungsräume.

Ihre erfolgreiche Entfaltung verursacht den Niedergang oder gar den Konkurs zahlreicher Handwerker und Kleinhändler, wobei gleichzeitig zum eigenen Vorteil die Ersparnisse der niederen Volksschichten herausgelockt werden.

Hält der Bundesrat nicht dafür, dass unverzüglich die erforderlichen Schutzmassnahmen zu ergreifen und die Kantone zu räumlichen Vergrösserung, diesen schreienden Missständen abzuhelpen, bevor die mittleren Stände, die die Grundlage der Gesellschaftsordnung bilden, der Verarmung anheimfallen?»

Der Bundesrat antwortete am 4. Mai 1937:

«Der Bundesbeschluss vom 14. Oktober 1933 über Warenhäuser und Filialgeschäfte, der in mehreren Kantonen rückwirkende Kraft bis zum 5. September 1933 besass und inzwischen durch den Bundesbeschluss vom 27. September 1935 ersetzt worden ist, verbietet schlechthin die Eröffnung und Erweiterung von Einheitspreisgeschäften. Als Erweiterung gilt nicht nur die räumliche Vergrösserung, sondern auch die Aufnahme neuer Warenkategorien oder neuer gewerblicher Tätigkeiten (wie z. B. die Inbetriebnahme eines Erfrischungsräumens) sowie die Angliederung von Filialen. Durch diese Beschränkungen wurde die weitere Entfaltung der Einheitspreisgeschäfte seit mehr als dreieinhalb Jahren hintangehalten.

Anlässlich der Beratungen der eidgenössischen Räte über diese Bundesbeschlüsse wurden keine anderen einschränkenden Massnahmen bezüglich der Einheitspreisgeschäfte vorgeschlagen. Im übrigen werden die Räte noch in diesem Jahre Gelegenheit erhalten, zur Verlängerung der Geltungsdauer des Bundesbeschlusses vom 27. September 1935 Stellung zu nehmen.

¹⁾ Bundesbl. 1934, II, 409.

²⁾ Bundesbl. 1936, III, 72.

³⁾ Bundesbl. 1936, III, 43.

Wenn die in Frage stehenden Unternehmungen sich des unlautern Wettbewerbes schuldig machen, ist die einschlägige Gesetzgebung anwendbar, und es ist Sache der Beteiligten, sich an die zuständigen Gerichte zu wenden. Mit Botschaft vom 10. Juni 1934 haben wir den eidgenössischen Räten den Entwurf zu einem Gesetze über den unlautern Wettbewerb vorgelegt, der gegenwärtig beim Nationalrat liegt.

Die Massnahmen, die wir den eidgenössischen Räten vorgeschlagen haben und die Gegenstand der genannten Bundesbeschlüsse bilden, schienen uns das äusserste dessen zu sein, was unter der heutigen Bundesverfassung erreichbar ist. Wir haben stets die Meinung vertreten, dass es in einem Rechtsstaat nicht möglich sei, Unternehmungen, welche unter der Gewähr der Handels- und Gewerbefreiheit entstanden sind, entschädigungslos aufzuheben oder einzelne ihrer Abteilungen, die schon vor Erlass der Einschränkungen betrieben wurden, wieder zu schliessen. Dieser Auffassung wurde weder im Ständerat noch im Nationalrat widersprochen.»

Abgesehen von den rechtlichen Erwägungen ist darauf zu verweisen, dass die Preisbildungskommission, mit einem Vorbehalt wegen der Güte der Waren und wegen des Lohndruckes, doch immerhin gewisse Vorteile der Einheitspreisgeschäfte anerkannt hat; in ihrer Vernehmlassung «zur Warenhausfrage» an das eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement hat sie schon 1933 ausgeführt:

«Gewiss ist es so, dass die Einheitspreisgeschäfte den Preisvorteil beim Einkauf der Waren den Konsumenten weitergeben. Wir verkennen dieses Bestreben, das oft auch dem kleinsten Manne und der ärmsten Familie dient und Freude bereitet, keineswegs. Wir möchten im Gegenteil erwähnen, dass das Einheitspreisgeschäft diesen und jenen Artikel billig in den Handel bringt, der vorher von den betreffenden Spezialhandelsfirmen mit hohen Margen kalkuliert worden ist. Sehr tüchtige und einsichtige Vertreter des Spezialhandels haben uns die Richtigkeit dieser Auffassung ausdrücklich bestätigt. Es dürfen also auch die Vorteile des Einheitspreisgeschäftes für die Konsumenten nicht übersehen werden.»

Diese Betriebe sind selbstverständlich auch geschätzte Kunden gewisser Fabriken. Übrigens ist es zweifelhaft, ob ihre Schliessung dem kleinen Einzelhändler die erhoffte Erleichterung bringen würde; man kann sich füglich fragen, ob nicht vorab und weitaus überwiegend die Warenhäuser mit Waren geringer Beschaffenheit aus einer Schliessung der Einheitspreisgeschäfte Vorteil zögen. Nicht unbedenklich wäre es auch, die zahlreichen Angestellten der Einheitspreisgeschäfte brotlos zu machen.

Aus all diesen Gründen sind wir der Ansicht, dass die bestehenden Vorschriften, die den Einheitspreisgeschäften den Weg versperrten, als sie sich in den mittlern und kleinen Ortschaften festzusetzen begannen, genügen und dass sie nicht verschärft zu werden brauchen.

Schliesslich ist heute, da die Geschäfte wieder anziehen und die allerdings immer noch schwierige Lage des kleinen Handels sich immerhin der Besserung zuneigt, der Zeitpunkt nicht gegeben, an die Schliessung von Grossunternehmungen heranzugehen. Es ist bekannt, dass diese in Zeiten rückläufiger Marktlage eine wesentlich verderblichere Konkurrenz bilden als in guten Zeiten. Im selben Masse, wie die Stockung schwindet, beginnen zahlreiche

Käufer ihren Bedarf wieder in den Fachgeschäften einzudecken, denen sie bisher mehr oder weniger gezwungenermassen billigere Läden vorgezogen haben. Es besteht kein Anlass, heute den Schutz noch zu verschärfen, den man zur Zeit der schlimmsten Krise als ausreichend befunden hat.

Aus diesen Erwägungen, die in grossen Zügen auch auf die Migros AG. zu treffen, kommen wir zum Schlusse, dass die verlangten Verbote weder tatsächlich noch rechtlich begründet sind.

2. Die Ermächtigung der Kantone zu Schutzmassnahmen für Handwerk und mittelständischen Handel.

Während das erste Begehren auf eine Aufhebung der Einheitspreisgeschäfte von Bundes wegen abzielt, verlangt das zweite, dass den Kantonen die Kompetenz übertragen werde, von sich aus die geeigneten Massnahmen zum Schutze der mittelständischen Schichten zu treffen. In erster Linie ist daran zu erinnern, dass die Kantone schon heute die Möglichkeit haben, gewisse Massnahmen im Interesse von Handwerk und Kleinhandel zu treffen. Beispielsweise sind sie befugt, Vorschriften über den Markt- und Hausierverkehr, die Wanderlager, das Ausverkaufswesen, das Submissionswesen und die Regelung der Gefängnisarbeit zu erlassen. Sie können das gewerbliche und kaufmännische Berufsbildungswesen fördern und die Selbsthilfebestrebungen des Mittelstandes — wir denken an die Bürgschaftsgenossenschaften für Handwerk und Kleinhandel sowie an die Buchhaltungs- und Treuhandstellen — durch Gewährung finanzieller Beihilfen wirksam unterstützen, Möglichkeiten, die von den Kantonen nicht restlos ausgeschöpft worden sind.

Ohne Zweifel möchten die antragstellenden Kantone über derartige Massnahmen, die sich im Rahmen der Handels- und Gewerbefreiheit halten müssen, hinausgehen. Ihr Begehren kann nur den Sinn haben, dass die Kantone durch den Bund ermächtigt werden sollen, auf dem Gebiete der Mittelstandspolitik von der Handels- und Gewerbefreiheit abgehen zu können. Welche Massnahmen sie im einzelnen zum Schutze des Mittelstandes zu treffen gedenken, geht aus ihren Vorschlägen nicht hervor. Es wird also nicht eine bestimmte Massnahme, deren Tragweite zu überblicken wäre, in Vorschlag gebracht, sondern eine allgemeine Ermächtigung verlangt, auf Grund derer die Kantone alle ihnen gut scheinenden Massnahmen treffen könnten.

Nach den Vernehmlassungen der Regierungen der Kantone Freiburg, Tessin, Waadt, Wallis, Neuenburg und Genf auf das Kreisschreiben des eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements vom 22. April 1937 (vgl. oben II, 2a) darf angenommen werden, dass in erster Linie an eine Ausdehnung der Schutzvorschriften, sei es auf sämtliche Betriebe des Kleinhandels überhaupt, sei es auf alle Betriebe in einzelnen Branchen gedacht wird. Mit dieser Massnahme haben wir uns auf Seite 775 auseinandergesetzt. Wenn wir dazu kommen, ihre Zweckmässigkeit für den Bund zu verneinen, ist es kaum angängig, sie für die Kantone zu bejahen. Gegen die kantonale Regelung spricht noch im

besondern, dass der Vorschlag der Kantone Waadt und Freiburg einer Vieltätigkeit der Rechtsetzung rufen würde, die nicht im Interesse der Gesamtwirtschaft liegen kann. Falls einzelne Kantone von dieser Möglichkeit Gebrauch machten, wäre zu gewärtigen, dass ein vermehrter Zustrom in andere Kantone, welche die Beschränkung nicht eingeführt haben, einsetzen würde, so dass die Verbesserung der Lage der bereits etablierten Betriebe in einzelnen Gebieten mit einer Verschlechterung in andern erkaufte werden müsste.

Sollte die Meinung bestanden haben, es sei die Ermächtigung der Kantone bei Anlass der Erneuerung des Bundesbeschlusses über das Warenhaus- und Filialverbot zu erteilen, so müssten wir noch auf folgende Überlegungen hinweisen: Der neue Bundesbeschluss soll auf den 1. Januar 1938 in Kraft treten. Die entsprechenden kantonalen Gesetze könnten erst im Verlaufe des Jahres 1938 erlassen und im besten Falle Ende 1938 oder Anfang des Jahres 1939 in Kraft gesetzt werden. Der Bundesbeschluss wird jedoch bis Ende des Jahres 1939 befristet sein, weshalb die betreffenden kantonalen Gesetze mit diesem Zeitpunkt ebenfalls wieder dahinfallen würden. Die kantonalen Erlasse würden somit voraussichtlich ihre Wirksamkeit nicht viel länger als während eines Jahres entfalten können.

Wir hätten aber insbesondere die allergrössten Bedenken gegen die Anwendung des Dringlichkeitsbeschlusses für eine derart weitgehende Kompetenzerteilung, die praktisch kaum mehr zu begrenzen wäre. Dieses Vorgehen wäre mit Verfassung und Volksrechten nicht mehr in Einklang zu bringen.

Aus allen diesen Gründen können wir den eidgenössischen Räten die Zustimmung zu einem Begehren, das im Grunde die Einführung einer durch keine bundesrechtlichen Schranken mehr gehemmten kantonalen Gesetzgebungshoheit auf dem Gebiete der gewerblichen «Mittelstands»-Politik bedeuten würde, nicht empfehlen. Die Massnahmen zum Schutze kleiner und mittlerer Betriebe bilden einen Bestandteil der allgemeinen Wirtschaftspolitik, wie auch die Lage des Mittelstandes weitgehend vom Wohlergehen der andern Volksschichten abhängig ist. Sie lassen sich deshalb nicht aus der allgemeinen Wirtschaftspolitik herauslösen. Solange der Art. 31 in der Bundesverfassung steht, ist es nicht zugänglich, den Kantonen eine uneingeschränkte Vollmacht zur Abweichung von diesem Grundsatz auf einem Wirtschaftsgebiet, das mit den andern Wirtschaftszweigen in unlösbarem Zusammenhang steht, zu erteilen. Art. 32^{quater} der Bundesverfassung, der die Kantone in Abweichung von der Handels- und Gewerbefreiheit ermächtigt, auf dem Wege der Gesetzgebung die Ausübung des Wirtschaftsgewerbes und des Kleinhandels mit geistigen Getränken den durch das öffentliche Wohl geforderten Beschränkungen zu unterwerfen, kann nicht zum Vergleich herangezogen werden, da es sich hier um eine ganz bestimmte, genau umgrenzte Kompetenz handelt, die den Kantonen überdies nicht aus volkswirtschaftlichen, sondern aus volkshygienischen Gründen — Eindämmung des Alkoholmissbrauchs — eingeräumt worden ist.

Nach dem Entwurf zu Art. 32 neu der Bundesverfassung, der aus den Beratungen der begutachtenden Kommission für Wirtschaftssetzung her-

vorgegangen ist, besteht die Möglichkeit, dass der Bund da, wo er selbst gemäss Art. 32, Abs. 2, von der Handels- und Gewerbefreiheit abweichen kann, die Ordnung gewisser Fragen den Kantonen überlässt und sie gleichzeitig ermächtigt, bei der Regelung dieser Gebiete innerhalb des durch die Bundesgesetzgebung gezogenen Rahmens über die Handels- und Gewerbefreiheit hinauszugehen. Es erscheint uns angebracht, vorerst einmal das Schicksal der vorgeschlagenen Verfassungsrevision abzuwarten.

V. Bemerkungen zu den einzelnen Artikeln des Entwurfes.

Art. 1.

Entspricht dem bisherigen Art. 1. Der vorgeschlagene Wortlaut von Abs. 1 bringt zum Ausdruck, dass kein absolutes Verbot der Eröffnung und Erweiterung von Warenhäusern und Kaufhäusern vorliegt, sondern ein Verbot mit Erlaubnisvorbehalt.

Die bisherige Sonderregelung für die Einheitspreisgeschäfte wird durch den vorgeschlagenen Wortlaut von Abs. 2 beibehalten.

Materielle Änderungen bringt die neue Fassung nicht.

Art. 2.

Abs. 1: Der Ausdruck «Einzelhandel» wurde der Einheitlichkeit halber durch das in der Schweiz gebräuchlichere Wort «Detailhandel» ersetzt. Der Ausdruck «Kleinhandel» ist nicht eindeutig, da darunter sowohl der Kleinbetrieb im Gegensatz zum Grossbetrieb wie auch der Detailhandel im Gegensatz zum Engroshandel verstanden werden kann.

Abs. 2: Wie bisher.

Abs. 3: Die Worte «die Zahl der geführten Warenkategorien» wurden gestrichen, da in Abs. 1 bereits die Warenhäuser und Kaufhäuser als Grossbetriebe bezeichnet wurden, «in denen Waren verschiedenartiger Kategorien verkauft werden».

Art. 3 und 4.

Entsprechen den Art. 3 und 4 des geltenden Bundesbeschlusses. Der Inhalt der Verordnung vom 28. April 1936 über die Grossunternehmungen des Möbelkleinhandels wurde in den Art. 4 aufgenommen.

Art. 5.

Entspricht dem bisherigen Art. 5 (vgl. die Bemerkung zu Art. 2, Abs. 1).

Art. 6.

Wenn es auch gerechtfertigt ist, eine Unterstellung der Selbsthilfegenossenschaften bloss wegen ihrer Zugehörigkeit zu einem Genossenschaftsverband nicht vorzusehen (s. Kapitel III, Ziffer 3), so muss doch die Anwendungsmöglichkeit von Art. 5 auf Genossenschaften mit mehr als drei Verkaufsstellen gewahrt bleiben, damit sie nicht das Filialverbot umgehen können. Deshalb

führt Art. 6 näher aus, dass die kleinen Genossenschaften nicht «als Filialgeschäfte eines Genossenschaftsverbandes» unterstellt sind.

Der bisherige Art. 6 wurde zum neuen Art. 13.

Art. 7.

Abs. 1: Wie bisher.

Abs. 2: Über die Änderung von lit. *a* vgl. Kapitel III, Ziffer 4, hiervor.

Art. 8.

Wie bisher.

Art. 9.

Entspricht dem bisherigen Art. 9.

Art. 10.

Wie bisher.

Art. 11.

Entspricht dem bisherigen Art. 11.

Abs. 2, lit. *a*, ist unverändert. Lit. *b* wurde der neuen Fassung von Art. 7, Abs. 2, lit. *a* angepasst.

Lit. *c* gestattet nicht nur, Verlegungen auf kurze Entfernung unter gewissen Voraussetzungen ohne weiteres zu bewilligen, sondern auch andere Verlegungen, sofern wegen ausserordentlicher Verhältnisse die Verweigerung der Bewilligung unbillig wäre. Dies wird besonders für den Fall zutreffen, da eine Filiale ohne eigene Schuld zum Umzug gezwungen wird. Wenn sie kein passendes Lokal in der Nähe findet, wäre es ungerecht, wenn man mangels Bedürfnisnachweises ihre Niederlassung anderswo verhindern wollte.

Art. 12.

Entspricht Art. 12 und 13 bisher.

Art. 13.

Entspricht dem bisherigen Art. 6 Die Einrichtung paritätischer Kommissionen durch Übereinkunft zwischen einer Grossunternehmung und den zuständigen Verbänden des Kleinhandels mit Genehmigung des Bundesrates hat sich im ganzen bewährt. Man kann diese Regelung daher beibehalten und den Beteiligten die Möglichkeit belassen, neue Vereinbarungen abzuschliessen, wonach besondere Schiedsstellen über die Bewilligungsgesuche zu befinden haben. Das brauchen nicht notwendigerweise paritätische Kommissionen zu sein. Die Parteien können sehr wohl auch einen oder mehrere unabhängige Schiedsrichter bestellen, weshalb der allgemeine Ausdruck «Schiedsstellen» gewählt wurde. Aus dem Wortlaut geht hervor, dass solche Stellen nur für die Durchführung des Bewilligungsverfahrens bezeichnet werden können; für das Verfahren in Zweifelsfällen bleiben die Bundesbehörden zuständig.

Bei der Genehmigung der betreffenden Vereinbarungen wird der Bundesrat darüber wachen, dass das vereinbarte Verfahren den beteiligten Orts- und Gebietsverbänden gestattet, die Interessen ihrer Mitglieder gebührend zu wahren.

Art. 14 bis 16.

Entsprechen den bisherigen Art. 14 bis 16.

Art. 17.

Entspricht dem bisherigen Art. 18.

Das Verbot der Filialeröffnung erstreckt sich heute schon auf alle Geschäftszweige des Detailhandels, in denen Grossunternehmungen die mittelständischen Betriebe ernstlich gefährden. Der zweite Absatz, der den Bundesrat ermächtigte, das Verbot auf weitere Geschäftszweige zu erstrecken, kann daher gestrichen werden (vgl. Kapitel III, Ziffer 4, hievor).

Art. 18.

Entspricht dem bisherigen Art. 20.

Gestützt auf die vorangehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen diesen Beschlusentwurf anzunehmen und die Vorschläge der Kantone Freiburg und Waadt abzulehnen.

Gleichzeitig versichern wir Sie, Herr Präsident und hochgeehrte Herren, unserer vollkommenen Hochachtung.

Bern, den 3. September 1937.

Im Namen des schweiz. Bundesrates,

Der Bundespräsident:

Motta.

Der Bundeskanzler:

G. Bovet.

(Entwurf.)

Bundesbeschluss

über

das Verbot der Eröffnung und Erweiterung von Warenhäusern, Kaufhäusern, Einheitspreisgeschäften und Filialgeschäften.

Die Bundesversammlung
der schweizerischen Eidgenossenschaft,
gestützt auf Art. 34^{ter} der Bundesverfassung,
nach Einsicht einer Botschaft des Bundesrates vom 3. September 1937,
beschliesst:

I. Warenhäuser, Kaufhäuser, Einheitspreisgeschäfte und Filialgeschäfte.

Art. 1.

¹ Die Eröffnung neuer und die Erweiterung bestehender Warenhäuser und Kaufhäuser ist ohne Bewilligung der zuständigen Behörden untersagt.

² Die Eröffnung und Erweiterung von Einheitspreisgeschäften ist untersagt.

Art. 2.

¹ Als Warenhäuser und Kaufhäuser gelten Grossbetriebe des Detailhandels, in denen Waren verschiedenartiger Kategorien verkauft werden.

² Einheitspreisgeschäfte sind Warenhäuser oder Kaufhäuser, in denen die Waren ausschliesslich oder vorwiegend in einer oder mehreren bestimmten Preisstufen verkauft werden.

³ Für die Eigenschaft als Grossbetrieb sind namentlich massgebend der Flächeninhalt der Verkaufsräume, die Zahl der Angestellten und der allgemeine Geschäftscharakter des Betriebes.

Art. 3.

¹ Die Eröffnung neuer und die Erweiterung bestehender Filialgeschäfte durch Grossunternehmungen des Detailhandels auf dem Gebiete des Lebensmittel-, des Schuh-, des Textilien- und des Möbelhandels ist ohne Bewilligung der zuständigen Behörden untersagt.

² Als Filialgeschäfte gelten auch die Verkaufsablagen industrieller Unternehmungen dieser Wirtschaftszweige.

Art. 4.

¹ Als Grossunternehmungen des Detailhandels gelten in der Regel:

- a. im Lebensmittelhandel: Unternehmungen, die mit Einschluss des Hauptgeschäftes mehr als drei Verkaufsgeschäfte führen oder mehr als zehn Personen beschäftigen;
- b. im Schuhhandel: Unternehmungen, die mit Einschluss des Hauptgeschäftes mehr als zwei Verkaufsgeschäfte führen oder mehr als zwanzig Personen beschäftigen;
- c. im Textilienhandel: Unternehmungen, die mit Einschluss des Hauptgeschäftes mehr als zwei Verkaufsgeschäfte führen oder mehr als fünfzehn Personen beschäftigen;
- d. im Möbelhandel: Unternehmungen, die mit Einschluss des Hauptgeschäftes mehr als zwei Verkaufsgeschäfte führen oder mehr als fünfzehn Personen beschäftigen.

² Unter beschäftigten Personen sind die in der Unternehmung regelmässig tätigen Personen einschliesslich Betriebsinhaber und Familienangehörige zu verstehen.

³ Mehrere rechtlich selbständige Unternehmungen, die in wirtschaftlicher Hinsicht eine Einheit bilden, gelten als eine einzige Grossunternehmung, wenn sie zusammen die in Abs. 1 genannten Voraussetzungen für die Unterstellung erfüllen.

⁴ Unternehmungen, welche die Voraussetzungen einer Grossunternehmung nicht erfüllen, bedürfen gleich wie diese für die Eröffnung neuer Filialen einer Bewilligung, sofern sie durch die beabsichtigte Neueröffnung den Charakter einer Grossunternehmung erhalten würden.

Art. 5.

Den Filialgeschäften sind gleichgestellt Betriebe, die ihrer Rechtsform nach selbständig sind, jedoch unter dem massgebenden finanziellen Einfluss einer Grossunternehmung des Detailhandels oder einer industriellen Unternehmung stehen; dasselbe gilt für rechtlich selbständige Betriebe, die mit einer Grossunternehmung des Detailhandels oder mit einer industriellen Unternehmung in so engen geschäftlichen Beziehungen stehen, dass ihnen der Charakter eines selbständigen Detailhandelsgeschäftes abgeht.

Art. 6.

Die Verkaufsgeschäfte einer Selbsthilfegenossenschaft, die ihrerseits keine Grossunternehmung im Sinne von Art. 4 darstellt, sind diesem Bundesbeschluss nicht als Filialgeschäfte eines Genossenschaftsverbandes unterstellt.

II. Eröffnung und Erweiterung.

Art. 7.

¹ Einer Eröffnung ist gleichgestellt:

- a. die Umwandlung oder Erweiterung eines dem Bundesbeschluss nicht unterstellten Geschäftes, insbesondere durch die Angliederung neuer Warenkategorien, wenn dieses Geschäft dadurch den Charakter eines Warenhauses, Kaufhauses oder Einheitspreisgeschäftes erhält;
- b. die Übernahme eines bisher selbständigen Geschäftes oder eines einer andern Unternehmung gehörenden Filialgeschäftes durch eine Grossunternehmung oder eine industrielle Unternehmung;
- c. die Verlegung eines unter die Vorschriften dieses Bundesbeschlusses fallenden Betriebes.

² Als Erweiterung gilt:

- a. jede Vergrößerung der den Kunden zugänglichen Geschäftsräume sowie die Benützung neuer, nicht mit diesen Räumen zusammenhängender Schaufenster während längerer Zeit;
- b. jede Aufnahme neuer Warenkategorien oder neuer gewerblicher Tätigkeiten;
- c. die Angliederung einer Filiale durch ein Warenhaus, Kaufhaus oder Einheitspreisgeschäft.

Art. 8.

Die kantonalen Behörden sind gehalten, Eröffnungen und Erweiterungen von Warenhäusern, Kaufhäusern, Einheitspreisgeschäften und Filialgeschäften, die entgegen den Vorschriften dieses Bundesbeschlusses vorgenommen werden, zu verhindern. Vorschriftswidrig eröffnete oder erweiterte Betriebe sind zu schliessen oder wieder einzuschränken.

III. Verfahren in Zweifelsfällen.

Art. 9.

¹ Bestehen Zweifel darüber, ob ein Betrieb oder eine Unternehmung den Vorschriften dieses Bundesbeschlusses unterstellt ist, entscheidet das eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement.

² Sein Entscheid kann angerufen werden vom Betriebsinhaber; von der Kantonsregierung oder von Berufs- und Wirtschaftsverbänden, die ein Interesse an der Anwendung oder Nichtanwendung des Bundesbeschlusses nachweisen.

³ Die Kantonsregierung klärt den Tatbestand ab, holt die Vernehmlassung des Betriebsinhabers ein und erstattet dem eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement über den Fall Bericht. Der Betriebsinhaber ist gehalten, den Behörden die erforderlichen Auskünfte zu erteilen und diese nötigenfalls zu belegen.

⁴ Der Entscheid des eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements wird der Kantonsregierung und den am Verfahren beteiligten Personen und Verbänden eröffnet und im Bundesblatt veröffentlicht. Die Kantonsregierung hat Interessenten Gelegenheit zu geben, von der Begründung Kenntnis zu nehmen.

⁵ Im Falle einer missbräuchlichen oder leichtfertigen Einleitung des Verfahrens in Zweifelsfällen kann dem betreffenden Betriebsinhaber oder Verband eine Schreibgebühr und eine Spruchgebühr auferlegt werden.

Art. 10.

¹ Nach Einleitung des Verfahrens in Zweifelsfällen gemäss Art. 9 ist ein hängiges Bewilligungs- oder Strafverfahren (Art. 11 und 15) auszusetzen, bis die Frage von den zuständigen eidgenössischen Behörden endgültig entschieden ist.

² Dagegen sind die kantonalen Behörden befugt, schon vor Erlass dieses Entscheides vorläufig die Eröffnung oder Erweiterung des betreffenden Betriebes zu verhindern und schon eröffnete oder erweiterte Betriebe zu schliessen oder wieder einzuschränken.

IV. Bewilligungsverfahren.

Art. 11.

¹ Zur Erteilung von Bewilligungen sind vorbehältlich Art. 13 die Kantone zuständig.

² Die Bewilligung ist zu erteilen:

- a. wenn der Gesuchsteller für die nachgesuchte Eröffnung oder Erweiterung ein Bedürfnis nachweist und nicht erhebliche wirtschaftliche Interessen dagegen sprechen;
- b. für geringfügige Vergrösserungen der den Kunden zugänglichen Geschäftsräume;
- c. für Verlegungen auf kurze Entfernung, sofern der Kundenkreis keine wesentliche Veränderung erfährt und die Verlegung, abgesehen von geringfügigen räumlichen Vergrösserungen, nicht mit einer Erweiterung im Sinne von Art. 7 oder mit einer wesentlichen Personalvermehrung verbunden ist, sowie für Verlegungen, bei denen ausserordentliche Verhältnisse die Verweigerung der Bewilligung als unbillig erscheinen lassen. Bewilligungen dieser Art sind auch an Einheitspreisgeschäfte zu erteilen.

³ Die Bewilligung kann auch nur in beschränktem Umfang und unter besonderen Bedingungen erteilt werden.

Art. 12.

¹ Das Gesuch um Erteilung der Bewilligung ist schriftlich und begründet der Kantonsregierung einzureichen, die nach Vornahme der nötigen Erhebungen und nach Anhörung der Gemeindebehörde entscheidet.

² Der Entscheid wird veröffentlicht und samt Begründung dem Gesuchsteller und der Gemeindebehörde mitgeteilt. Interessenten ist Gelegenheit zu geben, von der Begründung Kenntnis zu nehmen.

³ Ein abgewiesenes Gesuch kann nur beim Nachweis veränderter tatsächlicher Verhältnisse erneuert werden.

Art. 13.

¹ Grossunternehmungen des Detailhandels im Sinne von Art. 4 können mit den zuständigen Verbänden des Detailhandels über die Eröffnung und Erweiterung von Filialgeschäften Vereinbarungen abschliessen, durch die besondere Schiedsstellen zur Durchführung des Bewilligungsverfahrens eingesetzt werden.

² Derartige Vereinbarungen unterliegen der Genehmigung des Bundesrates.

V. Beschwerdeverfahren.

Art. 14.

¹ Gegen Entscheide der Kantonsregierungen und des eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements, die auf Grund dieses Bundesbeschlusses ergehen, ist die Beschwerde an den Bundesrat nach Massgabe des Bundesgesetzes vom 11. Juni 1928 über die eidgenössische Verwaltungs- und Disziplinarrechtspflege zulässig.

² Das Recht zur Beschwerde steht ausser dem Gesuchsteller auch den Berufs- und Wirtschaftsverbänden zu, die ein Interesse nachweisen. Die Beschwerdefrist beträgt 30 Tage; sie beginnt mit dem Tage der Eröffnung des Entscheides, für Beschwerdeführer jedoch, denen der Entscheid nicht eröffnet worden ist, mit dem Tage der Veröffentlichung.

VI. Strafbestimmungen.

Art. 15.

¹ Wer entgegen den Bestimmungen dieses Bundesbeschlusses ein Warenhaus, Kaufhaus, Einheitspreisgeschäft oder Filialgeschäft eröffnet oder erweitert, wird mit Busse bis zu zehntausend Franken oder mit Gefängnis bis zu drei Monaten bestraft. Beide Strafen können verbunden werden. Der nämlichen Strafe unterliegt, wer die an die Bewilligung geknüpften Bedingungen nicht erfüllt.

² Wer den zuständigen Behörden die für ihre Erhebungen notwendigen Angaben verweigert oder nicht wahrheitsgetreu erteilt, kann mit einer Busse bis zu tausend Franken bestraft werden.

³ Werden die unter Strafe gestellten Handlungen im Geschäftsbetrieb einer juristischen Person oder einer Kollektiv- oder Kommanditgesellschaft begangen, so finden die Strafbestimmungen auf die Personen Anwendung, die für sie gehandelt haben oder hätten handeln sollen, jedoch unter solidarischer

Mithaftung der juristischen Person oder der Gesellschaft für die Bussen und Kosten.

Art. 16.

Die allgemeinen Bestimmungen des Bundesgesetzes vom 4. Februar 1853 über das Bundesstrafrecht sind anwendbar. Strafbar ist auch die fahrlässige Handlung. Die Strafverfolgung liegt den Kantonen ob.

VII. Übergangs- und Schlussbestimmungen.

Art. 17.

¹ Dem Bundesrat steht die Vollziehung dieses Bundesbeschlusses zu. Er erlässt die erforderlichen Ausführungsbestimmungen.

² Auf Antrag einer Kantonsregierung kann das eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement für das betreffende Kantonsgebiet eine allgemeine Bewilligung zur Eröffnung oder Erweiterung von Filialgeschäften erteilen.

Art. 18.

Dieser Beschluss wird als dringlich erklärt. Er tritt am 1. Januar 1938 in Kraft und gilt bis zum 31. Dezember 1939.



Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Erneuerung des Verbots der Eröffnung und Erweiterung von Warenhäusern, Kaufhäusern, Einheitspreisgeschäften und Filialgeschäften. (Vom 3. September 1937.)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1937
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	36
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	3618
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	08.09.1937
Date	
Data	
Seite	760-795
Page	
Pagina	
Ref. No	10 033 376

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.