

2998

Botschaft

des

Bundesrates an die Bundesversammlung über Warenhäuser und Einheitspreisgeschäfte.

(Vom 5. September 1933.)

Herr Präsident!
Hochgeehrte Herren!

Hiermit beehren wir uns, Ihnen eine Botschaft und den Entwurf eines dringlichen Bundesbeschlusses über ein vorübergehendes Verbot der Eröffnung und Erweiterung von Warenhäusern, Kaufhäusern und Einheitspreisgeschäften zu unterbreiten.

A. Postulate und Eingaben betreffend den Schutz der Mittel- und Kleinbetriebe des Kleinhandels.

I.

In der letzten Zeit sind den Bundesbehörden zahlreiche Beschwerden über die bedrohliche Konkurrenzierung der kleinen und mittleren, sogenannten «mittelständischen» Handelsbetriebe, welche von selbständigen Unternehmern geführt werden, durch Grossbetriebe des Detailhandels unterbreitet worden. Es ist in der Hauptsache geltend gemacht worden, dass diese Betriebe auf Grund ihrer finanziellen Überlegenheit und mit Hilfe ungewöhnlicher Propaganda- und Geschäftsmethoden die Zersetzung und den Niedergang der Kleinbetriebe herbeiführen. Ähnliche Klagen wurden schon seit mehreren Jahren, im Zusammenhang mit den Vorbereitungsarbeiten für die Gesetzgebung über den unzulässigen Wettbewerb, laut. Aus den Anregungen und Vorschlägen der neuesten Zeit seien besonders die Eingaben der gewerblich-mittelständischen Arbeitsgemeinschaft der schweizerischen konservativen Volkspartei vom 24. Februar und vom 18. November 1931 hervorgehoben. Diese Arbeitsgemeinschaft verlangt allgemein gesetzliche Förderung und gesetzlichen Schutz des Gewerbes (Eingabe vom 24. Februar 1931). Sie präzisiert einen Teil ihres Programms in den am 18. November 1931 eingereichten «Postulaten» folgendermassen: «Die Hauptgegenstände, deren Behandlung in der

kommenden Vorlage sich dringend empfiehlt, sind: die Konzessionierung der selbständigen Berufsausübung; der Befähigungsnachweis und der Titelschutz; die Monopole und Trustgebilde; die gemeinwirtschaftliche und die öffentliche und private Regiearbeit; die Rationalisierung in gewissen Äusserungen und Wirkungen; das Tarif- und Kalkulationswesen; die Frage der Preisbildung und Sicherung eines gerechten, hinreichenden Entgeltes an den mittelständischen Produzenten und Warenvermittler für seine Leistungen sowie die Reform des Submissionswesens; das Wandergewerbe in seinen diversen Formen (auch der fahrende Laden), das Marktwesen, der Warenhaus-Versand, Abzahlungs- und «Hundertfilialen»-Handel; die Selbstdetaillierung durch die Fabriken, der Detailverkauf zu angeblichen Engros- oder Migros-Preisen.» Es handelt sich also um ein weites Programm wirtschaftspolitischer Massnahmen, das den Rahmen der Wettbewerbsgesetzgebung überschreitet.

In der Juni-Session dieses Jahres hat nun auch die Bundesversammlung zwei in der gleichen Richtung gehende, ursprünglich als Motionen eingereichte Postulate Joss und Amstalden, entgegengenommen.

Das Postulat Joss stellt im einzelnen folgende Begehren:

«1. Revision des Art. 31 der Bundesverfassung in dem Sinne, dass der Handels- und Gewerbefreiheit ganz bestimmte Schranken gezogen werden, so dass die Ordnung des Wirtschaftslebens dem Grundsatz der Gerechtigkeit und der Sauberkeit entspricht und dass die ehrliche Arbeit den angemessenen Lohn findet.

2. Erlass eines Gesetzes, das der Errichtung und dem Betrieb von neuen Grosswarenhäusern, Einheitspreisgeschäften und ähnlichen fremdartigen Unternehmungen sowie dem Wanderhandel entgegenwirkt.

3. Förderung der Gesetzgebung über die Arbeit in den Gewerben und gegen den unlautern Wettbewerb.

4. Gesetzliche Verankerung der bestehenden, den angemessenen Preis sichernden Submissionsverordnung.

5. Gesetzliche Regelung des Bankwesens.

6. Sofortiger Erlass einer Notverordnung zur Behebung der dem Mittelstand drohenden Gefahren.»

Die Forderungen des Postulates Amstalden lauten:

«1. Schutz der mittelständischen Existenzen im Gewerbe, Handwerk und Handel vor Verdrängung durch gemeinwirtschaftliche Betriebe und Grossunternehmen (Schutz vor Warenhäusern, Einheitspreisgeschäften, Selbstdetaillierung der Fabriken, Kettenläden usw.).

2. Bekämpfung des widerrechtlichen und unlautern Wettbewerbs in allen seinen Formen zum Schaden der Konkurrenten, sowie die Wahrung der ethischen Güter im Gewerbe und Schutz der berechtigten Interessen der andern Stände, z. B. auch der Kundschaft.

3. Positive Förderung des gewerblichen Mittelstandes durch gesetzliche Bestimmungen und finanzielle Massnahmen zur Verbesserung der Produktions- und Warenverschleissmethoden, Absatzerleichterung, Einführung und Erweiterung der mittelständischen Kredithilfe, Förderung der sozialen und wirtschaftlichen Selbsthilfeorganisationen usw.

4. Begünstigung des Zusammenschlusses von Arbeitgebern und Arbeitnehmern im Gewerbe auf paritätischer, korporativer Grundlage.»

Die beiden Postulate bieten Anlass zur Behandlung der dringendsten Forderungen zum Schutze der Klein- und Mittelbetriebe des Detailhandels.

II.

Schon Begründung und Diskussion der Postulate Joss und Amstalden in den Räten haben gezeigt, dass im Vordergrund des Interesses zurzeit eine Beschränkung der Grossbetriebe des Detailhandels, und zwar in erster Linie der Warenhäuser und Einheitspreisgeschäfte steht. Dies geht auch aus der Mehrheit der beim Bundesrat, dem eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement und dem Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit¹⁾ seit dem Frühjahr dieses Jahres eingegangenen zahlreichen Eingaben und Vernehmlassungen hervor, die teils selbständig, teils zur ausdrücklichen Unterstützung der genannten Postulate eingereicht wurden.

Übrigens hatte auch schon der Schweizerische Detaillistenverband anlässlich einer Präsidialkonferenz vom 30. Januar 1933 einen Antrag der Sektion Zug angenommen, wonach der Bundesrat ersucht werden sollte, durch eine Notverordnung die Warenhäuserexpansion, die Einheitspreisgeschäfte, das Hausierunwesen, die Filialbetriebe und die Fabrikdetaillierung zu regeln. Mit Schreiben vom 27. März hat der Handwerker- und Gewerbeverband des Kantons Zug dem Bundesrat eine diesen Beschluss unterstützende Resolution seiner Mitglieder unterbreitet.

Am 27. April hat dann der Schweizerische Gewerbeverband nach Befragung der direkt interessierten Kreise dem Bundesrat in ausführlicher Eingabe ein «zeitliches Verbot der Neuerstellung von Warenhäusern und ein Verbot der Vergrösserung von bereits bestehenden Unternehmungen» in Vorschlag gebracht und einen entsprechenden Entwurf eines Bundesbeschlusses unterbreitet. Er begründet seinen Vorschlag mit folgenden Ausführungen:

«Die Lage des schweizerischen Detailhandels verschlimmert sich mit jedem Tage. Der katastrophale Zerfall der Rohstoffpreise und die Entwertung der Warenvorräte haben beim Detailhandel bereits sehr weitgehende Verluste verursacht. In den Gegenden, die von der Krisis in der Industrie, im Hotelgewerbe und in der Landwirtschaft besonders stark hergenommen wurden, stehen zahlreiche Handelsbetriebe, die ihre Unkosten nicht mehr zu decken vermochten, innert kurzer Zeit vor dem Zusammenbruch.

¹⁾ Direkt an die Preisbildungskommission gerichtete Eingaben sind in deren Bericht berücksichtigt.

Vor allem aber sehen sich viele der selbständigen Handelsbetriebe seit Jahren durch die Entstehung und stete Erweiterung zahlreicher Grossunternehmungen, die in unsern schweizerischen Städten aufkommen, wie Warenhäuser, Einheitspreisgeschäfte, Migros usw., sowie auch durch die fortschreitende Entwicklung der Fabrikdepots und Filialgeschäfte bedroht; alle diese Unternehmungen haben es auf eine Niederringung und letzten Endes Zerstörung des traditionellen Detailhandels abgesehen.

In der Grosszahl dieser Fälle stehen hinter diesen Unternehmungen Ausländer und sind in denselben wohl auch ausländische Kapitalien in hohem Masse beteiligt. Durch ihre sehr oft wenig wählerischen Machenschaften, durch die Anwendung von allerlei Verkaufsmethoden, die für unser kaufendes Publikum einen gewissen Anreiz bedeuten, erreichen sie eine sehr hohe Umsatzziffer und erstreben sie auf dem Markte ein faktisches Verkaufsmonopol.»

Die Eingabe weist ferner auf die starke Zunahme der Warenhäuser in den Städten und auf dem Lande hin und erwähnt die Massnahmen des Auslandes zugunsten der selbständigen mittelständischen Existenzen.

«Es sind die Kreise, die bis anhin stets die sicherste Stütze für die Aufrechterhaltung der bestehenden sozialen Ordnung gewesen sind und deren wirtschaftliche und kulturelle Lage von keinem bürgerlichen Staate vernachlässigt werden darf.

Der Augenblick ist gekommen, um auch in unserem Lande ähnliche Massnahmen zum Schutze des mittelständischen Handels zu ergreifen, und zwar darf damit nicht mehr länger zugewartet werden. Ein zielbewusstes Einschreiten der Behörden ist zur unabweislichen Notwendigkeit geworden, um der Entwicklung der Warenhäuser Schranken zu ziehen.»

Der Gewerbeverband, so wird weiterhin ausgeführt, anerkenne zwar die Berechtigung des Warenhausbetriebes in einem gewissen Umfange für die heutige Zeit. Die Entwicklung sei aber längst über das Notwendige hinausgegangen. Nicht nur die Zahl der Warenhäuser sei stark angestiegen, auch die Geschäftsmethoden hätten Formen angenommen, die allgemein zum Aufsehen mahnten. Die Eingabe befasst sich dann eingehend mit diesen Geschäftsmethoden, wobei jedoch betont wird, dass nicht alle Warenhäuser gleich verfahren.

Zum Nachweis der Notlage des Detailhandels beruft sich der Gewerbeverband auf die Erfahrungen seiner Buchhaltungsstelle. Die Ergebnisse der von dieser Institution geführten Buchhaltungen kleinerer Betriebe bewiesen, dass die Krisis und die Konkurrenz der Warenhäuser tiefgreifende Auswirkungen gehabt hätten. Ein schlüssiger statistischer Nachweis für diese Wirkungen könne nach der Auffassung des Verbandes allerdings nicht erbracht werden. Zum Teil fehlen statistische Erhebungen, zum Teil lassen sich die Gründe des Umsatzrückganges nicht voneinander trennen. Eine der Eingabe beigelegte summarische Konkursstatistik des Schweizerischen Detaillistenverbandes für

1980 und 1982 zeigt eine bedeutende Vermehrung der Konkurse im zweitgenannten Jahre.

Der Gewerbeverband vermittelt auch eine Reihe von Vernehmlassungen seiner Sektionen, darunter ein bemerkenswertes Exposé des Kantonalen Gewerbeverbandes Baselstadt vom 31. Mai 1933. Die Jahre 1931—33 haben in Basel die Eröffnung oder bedeutende Vergrösserung von nicht weniger als 5 Warenhäusern, Einheitspreisgeschäften und Kaufhäusern grossen Stils gebracht. Der Geschäftsumsatz einer grössern Anzahl befragter Verbandsfirmen sei durchwegs um 15—30% zurückgegangen. Dabei wird der Einfluss der Warenhäuser auf 10—20% geschätzt. Auch von den Geschäftsliquidationen seien eine grosse Zahl auf Schädigung durch die Grossbetriebe des Detailhandels zurückzuführen. Der Verband glaubt 70% aller Liquidationen als Auswirkung der Warenhäuser bezeichnen zu müssen.

Der Schweizerische Gewerbeverband hat dann am 11. Juni in seiner Jahresversammlung in Solothurn eine Resolution beschlossen, die über die Eingabe vom 27. April insofern hinausgeht, als sie ausser dem temporären Verbot von Warenhäusern und ähnlichen Kleinhandelsunternehmungen auch die sofortige Inangriffnahme der Vorarbeiten für gesetzliche Vorschriften über die Filialgeschäfte, den Strassenhandel, die Ausverkäufe, das Zugabewesen und die Besteuerung der Grossbetriebe des Detailhandels verlangt. Das die Resolution dem eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement eröffnende Schreiben vom 20. Juni legt besonderes Gewicht auf die Frage des Einbezugs der Filialgeschäfte in den vorgesehenen dringlichen Bundesbeschluss. Dieses Begehren ist auch von den Vertretern des Schweizerischen Gewerbeverbandes in einer Konferenz mit dem eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement vom 30. Mai erneut geltend gemacht worden. An dieser Konferenz wurde von den Nationalräten Joss und Schirmer auch die Notwendigkeit einer Umsatzsteuer auf Warenhäuser hervorgehoben. Dieses Postulat ist später noch in einem Schreiben des erstgenannten an den Bundesrat vom 15. Juli neu aufgestellt worden. Nach der Auffassung des Herrn Joss sollte die Umsatzsteuer ein Teil des in Vorbereitung befindlichen eidgenössischen Finanzprogrammes bilden. Eine weitere Zuschrift des Schweizerischen Gewerbeverbandes vom 31. Juli regt dann den progressiven Ausbau dieser Steuer an und wünscht eine Bestimmung, wonach das Recht oder eventuell die Verpflichtung zur Einführung einer solchen Steuer den Kantonen überbunden werden soll.

III.

Diese aus dem Kreise des Schweizerischen Gewerbeverbandes und einiger ihm angeschlossener Verbände hervorgegangenen Anträge, sowie die Postulate der Bundesversammlung wurden durch Eingaben anderer Organisationen, sei es im allgemeinen, sei es in einzelnen Punkten unterstützt, so durch den Kantonal bernischen Gewerbeverband (Resolution vom 2. April, eingereicht mit Schreiben vom 3. April), den Schweizerischen Textil-Detailisten-Verband (Resolution vom 30. April), den Schweizerischen Leder-

händlerverband (Resolution vom 19. Mai), den Kantonalen Gewerbeverband Baselstadt (Resolution vom 27. Mai), den Verband Schweizerischer Papeterien (Zuschriften vom 30. Mai und 2. Juni, Resolution der Generalversammlung), die Landesleitung der Schweizer Heimwehr für den Kanton Bern (Resolution vom 11. Juni) und den Verband Schweizerischer Händler photographischer Artikel (Eingabe vom 5. Juli).

Mehrere Eingaben brachten jedoch auch neue Gesichtspunkte, so z. B. die Vernehmlassung der Vereinigung Zürcher Spezialgeschäfte vom 7. Juli. Sie verlangt ein Verbot des Wirtens und Konzertierens in Warenhäusern, ein Verbot der Führung von Lebensmittelabteilungen und jeder handwerklichen sowie andern «wesensfremden Abteilungen und Veranstaltungen, die mit dem normalen Geschäftsbetriebe nichts zu tun haben, wie Fahrten ins Blaue, Sportzüge, Skikurse etc.». Die Vereinigung stellt eine Reihe weiterer Postulate auf, die sich nicht ausschliesslich auf Warenhäuser und Einheitspreisgeschäfte beziehen. Sie verlangt:

Revision der Vorschriften und Verordnungen über das Ausverkaufs- und Hausierwesen. Aufhebung von Sonderveranstaltungen wie Serientage, weisse Woche, billige Tage, billiger Verkauf etc.;

Verbot der Rabattsysteme, Rabattmarken, Rückvergütungen und sonstigen Sondervergütungen jeder Art;

Verbot des fahrenden Ladens und ähnlicher Organisationen (Migros);

Verbot der ausschliesslichen Abzahlungsgeschäfte;

Verbot des direkten Verkaufens an die Privatkundschaft, Vereine, Banken, Versicherungsgesellschaften und Personalverbände durch die Fabrikanten;

Verbot von Nachlassverträgen unter einer Quote von 60%;

Verbot der handelstreibenden staatlichen Stellen.

Die Forderung, den Warenhäusern die Führung von Lebensmittelabteilungen zu untersagen, fand Unterstützung durch den Verband Schweizerischer Nahrungsmittelgeschäfte mit Filialen (Eingabe vom 30. Juni).

Eine Eingabe von Spezialgeschäften und Basaren in Leysin vom 5. Juni beklagt sich darüber, dass ein auswärtiges Warenhaus in der Ortschaft einen Agenten halte, welcher Bestellungen aufnehme, die per Post durch das Warenhaus erledigt würden.

IV.

Den Bundesbehörden sind ferner eine Anzahl von Eingaben zugekommen, die sich über den Verkauf bestimmter Waren, und zwar von Uhren, Büchern, Spielwaren, Pflanzen und Schuhen durch Warenhäuser und andere ungeeignete Betriebe beschwerten.

Auf den Uhrenhandel beziehen sich die Eingaben des Zentralverbandes Schweizerischer Uhrmacher vom 20. Mai und 11. Juli und des Groupement des Fournisseurs d'Horlogerie — marché suisse. Die drei Ein-

gaben werfen den Warenhäusern, ausser ihnen aber auch Gelegenheitsgeschäften, Basaren, Krämern und Tabakläden vor, Uhren zu verkaufen, obwohl sie nicht Fachleute und daher nicht in der Lage seien, die Qualität der verkauften Ware zu kontrollieren und die Uhren vor der Abgabe an den Käufer zu reinigen und instand zu stellen. Die Uhr sei ein Vertrauensartikel, und der Verkauf von Uhren durch ungeeignete Personen schade dem Ruf der schweizerischen Uhrenindustrie. Ebenso verwerflich sei übrigens der Verschleiss von Uhren durch Versandgeschäfte. Beide Organisationen fordern gesetzliche Massnahmen zum Schutze des Uhrenhandels.

Mit Eingabe vom 15. Juni beanstandet der Verband Schweizerischer Spielwarendetaillisten, dass verschiedene andere Branchen des Kleinhandels den Spielwarenverkauf aufgenommen haben. Geschäfte für Haushaltsartikel und Eisenwaren, die Lebensmittelgeschäfte des A. C. V. beider Basel, Geschäfte der Papeteriebranche und Coiffeurgeschäfte führten einzelne Arten von Spielwaren. Speziell zur Weihnachtszeit würden Gelegenheitsverkäufe für Spielwaren eröffnet. In den letzten zwei Jahren sei nun aber dem Spielwarendetailhandel durch Vergrösserung der Warenhäuser und durch die Gründung der Einheitspreisgeschäfte eine weitere scharfe Konkurrenz erwachsen, die ihn zu vernichten drohe. Die Geschäftsumsätze seien dieser Konkurrenz wegen stark zurückgegangen. Der Verband unterstützt daher Massnahmen gegen die Warenhäuser, wie sie vom Gewerbeverband und andern Verbänden vorgeschlagen worden sind.

Der Schweizerische Buchhändlerverein (Eingabe vom 23. Juni) sieht die ihm angeschlossenen Firmen geschädigt durch den Verkauf von Büchern durch Warenhäuser, Einheitspreisgeschäfte, Zigarrenhandlungen, Papeterien, Kioske, Bahnhofbuchhandlungen, Lehrer, Pfarrherren, Studentenvereinigungen, geistliche und weltliche Körperschaften usw. Auch der Verkauf und Verlag von Büchern durch den Staat (kantonale Lehrmittelverlage) beeinträchtigt das Gedeihen der privaten Buchhändler. Die Umsatzverminderung, die sich im Buchhandel in den letzten Jahren stark fühlbar mache, gefährde dessen Existenz. Dabei sei im Buchhandel eine fachgemässe Beratung kulturell von Wichtigkeit. Der Verband verlangt daher u. a. das Verbot des Verkaufes von Büchern durch Warenhäuser, Einheitspreisgeschäfte, Zigarrenhandlungen und Papeterien, soweit letztere nicht Mitglieder des Schweizerischen Buchhändlervereines sind. Kioske, die sich mit dem Verkauf von Broschüren und Büchern befassen, seien unter die Ladenschlussgesetze zu stellen, denen die Ladenbuchhändler unterworfen sind. Die Bahnhofbuchhandlungen seien spätestens nach Ablauf des jetzigen Vertragsverhältnisses dem Schweizerischen Buchhändlerverein zu übertragen. Alle staatlichen Verlage und Büchervertriebsstellen seien aufzuheben.

Der Schweizerische Handelsgärtnerverband und seine einzelnen Sektionen (Eingabe vom 30. Juli) beschwerten sich darüber, dass die Warenhäuser seit einigen Jahren sich mit dem Verkauf von lebenden Pflanzen und Pflanzenteilen, wie Topfpflanzen, Ziergehölzen, Stauden, Rosen, Blumen,

Blumenzwiebeln, Pflanzenknollen und Sämereien, abgeben, deren Behandlung, Lagerung und Verkauf nicht nur Fachkenntnisse, sondern auch entsprechende Einrichtungen verlangen. Der Verband hat Einkäufe von Pflanzen, zum Teil unter amtlicher Kontrolle, ausführen lassen und dabei festgestellt, dass Rosenpflanzen schon am Lager des Warenhauses dürr und wertlos waren. Auch die Qualität von Knollen, Stauden und Blumenzwiebeln, die meist aus dem Ausland bezogen würden, sei nicht gut gewesen. Der Verband verlangt, dass in die Vorschriften über Warenhäuser eine Bestimmung aufgenommen werde, wonach «der Verkauf von gärtnerischen Artikeln, wie lebenden Pflanzen und Pflanzenteile, weil für das Warenhaus ganz ungeeignet, untersagt sei». Eine Resolution einer Versammlung schweizerischer Gärtnergehilfen, die am 30. Juli in Zürich stattfand, unterstützt die Forderungen des Verbandes.

Der Schuhhandel betrachtet, wie mehrere Eingaben des Schweizerischen Schuhhändlerverbandes (25. April, 4. Mai, 23. Juni) sowie eine Zuschrift einer schweizerischen Schuhfabrik darlegen, nicht die Warenhäuser, sondern die Selbstdetailierung von Fabriken als besondere Gefahr. Derartige Depots einzelner Produzenten seien in den letzten Jahren in grosser Zahl eröffnet worden, und die Entwicklung scheine trotz der Krisis nicht zum Stillstand zu kommen. Der Verband schätzt die Zahl der bestehenden Fabrikdepots auf ungefähr 200. In einer ersten Eingabe wünscht der Schuhhändlerverband den Erlass eines dringlichen Bundesbeschlusses, der das Verbot der Gründung neuer Fabrikdepots und Filialgeschäfte enthält. Eine am 18./19. Juni gefasste Resolution der Delegiertenversammlung unterstützt dann aber die Beschlüsse der Delegiertenversammlung des Schweizerischen Gewerbeverbandes und fordert insbesondere eine «progressive Umsatz- bzw. Filialsteuer zur gerechten Erfassung der Grossbetriebe des Warenhandels und der Fabrikdetailgeschäfte.» Ferner wird die Unterdrückung des Hausierhandels und des Verkaufes von Schuhen auf Märkten gefordert.

Der Schweizerische Schuhmachermeisterverband (Resolution vom 2./3. Juli und Eingabe vom 14. Juli) beklagt die Konkurrenz der Fabriken bei den Reparaturarbeiten und verlangt ein Verbot für Neugründungen fabrikmässiger Schuhreparaturbetriebe, die Aufhebung der Filialen und Ablagen bestehender Betriebe, ein Verbot der Annahme von Reparaturen in allen Geschäften ohne eigene Reparaturwerkstatt und durch Schuhfabrikfilialgeschäfte sowie ein Verbot des Hausierens mit Schuhreparaturen.

V.

Einige der schon erwähnten Eingaben befassen sich mit dem Wanderhandel und erwähnen dabei besonders die Firma Migros A.-G. Eine Eingabe des Handels- und Gewerbestandes Baselland vom 16. Juni erhebt speziell die Forderung, diese Firma sei den Warenhäusern gleichzustellen.

Hiezu möchten wir bemerken, dass es, aus Gründen der Rechtsgleichheit, kaum angängig wäre, eine einzelne Firma herausgreifen und rechtlich anders

zu behandeln als andere Firmen der gleichen Kategorie. Der in Automobilen betriebene Warenhandel der Migros A.-G. fällt unter die von den Kantonen erlassenen und gehandhabten Hausiergesetze. Ihre festen Läden dagegen sind als Filialgeschäfte eines Lebensmittelgeschäftes zu bezeichnen. Sie werden den Filialgeschäften ähnlicher Unternehmungen gleichzustellen sein.

Die von der Eingabe des Handels- und Gewerbestandes Baselland besonders beanstandete Verwendung von Schutzmarken, welche bestehenden Marken ähnlich sind, fallen in das Gebiet des Markenschutzes und des unerlaubten Wettbewerbes.

Im Zusammenhang mit den Vorwürfen gegen die Migros A.-G. haben sich 22 ihrer Lieferantenfirmen mit einer Eingabe vom 19. Juni an das eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement gewandt und dargelegt, dass die Migros A.-G. ein Lebensmittelgeschäft sei, das seinen Lieferanten ausreichende Preise zahle und ihnen ständige Aufträge zu konstanten Bedingungen verschaffe. Die 22 Betriebe beschäftigen insgesamt 794 Arbeiter und Angestellte mit einer jährlichen Lohnsumme von 2,5 Millionen Franken.

Dieser Eingabe folgte am 14. Juli eine Replik des Verbandes Schweizerischer Spezereihändler, in welcher ausgeführt wird, dass die Migros A.-G. unverhältnismässig viel weniger Steuern zu zahlen habe als ortsansässige Geschäfte. Als Beispiel wird die Steuerleistung eines mittleren aargauischen Geschäftes mit dem Betrag verglichen, den die Migros nach ihren Angaben bei mehrfach höherem Umsatz in einer Gemeinde des Kantons Baselland bezahlen müsse. Der Verband führt aus, er verlange lediglich, dass die Migros A.-G. in bezug auf öffentliche Lasten ihren Berufsgenossen gleichgestellt werde.

VI.

Aus den Kreisen der direkt Interessierten sind uns, wie in bezug auf die Migros, auch zur Verteidigung der Warenhäuser und Einheitspreisgeschäfte verschiedene Mitteilungen zugekommen. Ein grösserer Warenhauskonzern in Zürich bestreitet, dass die Warenhäuser für die Kleinbetriebe mehr als eine gesunde Konkurrenz bedeuten. Ihr Anteil am gesamten Umsatz werde stark überschätzt. Er betrage in Deutschland laut einer Statistik des Instituts für Konjunkturforschung in den letzten Jahren ziemlich gleichmässig 4%, für Warenhäuser und Einheitspreisgeschäfte zusammengekommen 5%. In der Schweiz erreichten die Umsätze höchstens 2%. «Umsatzmässig, so wird von dieser Seite ausgeführt, ist demnach der Einfluss neuer und rationeller Formen des Einzelhandels, vor allem der Warenhäuser, praktisch ohne Einwirkung auf die sogenannten Mittelstandsgeschäfte geblieben. Es leiden sowohl Warenhäuser als auch Spezialgeschäfte unter der allgemeinen Geschäftsschrumpfung. Der Schrei zum Schutze des Mittelstandes zu Lasten der Warenhäuser entbehrt jeder wirtschaftlichen Berechtigung.» Eine ähnliche Haltung nehmen verschiedene Vertreter schweizerischer Warenhäuser, die auf ihren

Wunsch vom eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement auf den 13. Juli zu einer Konferenz eingeladen worden sind. An dieser Konferenz wurde besonders hervorgehoben, dass der Kleinhandel oft unter der Unfähigkeit und Untüchtigkeit gewisser Betriebsinhaber leide. Es gebe eine grosse Zahl von Geschäftsinhabern, die sich ihren Geschäften nicht mit der nötigen Energie widmeten und die es auch nicht verstünden, ihr Warenlager den heutigen Ansprüchen anzupassen. Ein Ladeninhaber, der sich intensiv um seine Kundschaft kümmere, sei grundsätzlich der Direktion eines Warenhauses, die sich auf ihre Rayonchefs verlassen müsse, überlegen.

An jener Konferenz wurde hervorgehoben, dass die stete Neueröffnung von Kleinläden in jedem neuen Häuserblock dem mittelständischen Detailhandel mehr schade als die Eröffnung einzelner zentralgelegener Warenhäuser. Wenn daher für eine gewisse Zeit eine Verbot der Eröffnung neuer Warenhäuser erlassen werde, so müssten logischerweise auch alle andern Ladengeschäfte einem Bewilligungssystem unterstellt werden.

Die überwiegende Mehrzahl der anwesenden Warenhausbesitzer erklärte sich übrigens an dieser Konferenz auf Anfrage des eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartementes bereit, in den nächsten Jahren von der Eröffnung neuer Betriebe und von wesentlichen Erweiterungen der bestehenden abzusehen. Sie sprachen dabei allerdings die Erwartung aus, dass die grossen Kaufhäuser, d. h. die Grossspezialgeschäfte der Textil- und Konfektionsbranche, den gleichen Einschränkungen unterstellt würden.

VII.

Das Volkswirtschaftsdepartement hat endlich dem Vorort des Schweizerischen Handels- und Industrievereins die Vorschläge des Schweizerischen Gewerbeverbandes über Beschränkung der Warenhäuser und Einheitspreisgeschäfte, samt einem ersten Verwaltungsentwurf zu einem dringlichen Bundesbeschluss, zur Begutachtung unterbreitet. Der Vorort hat die Angelegenheit der Schweizerischen Handelskammer vorgelegt und als Resultat der Besprechungen bekanntgegeben, dass die Handelskammer die geplanten Massnahmen rein wirtschaftspolitischer und nicht wirtschaftspolizeilicher Natur für mit der Bundesverfassung unvereinbar halte. Gewisse andere Massnahmen des Bundes, bei denen gegen die Handels- und Gewerbefreiheit verstossen worden sei, wie das Hotelbauverbot und die Milchpreisstützung, könnten, nach Ansicht der Schweizerischen Handelskammer, nicht als Präzedenzfälle herangezogen werden. Es habe sich dort jeweilen gleichzeitig um finanzielle Leistungen des Bundes gehandelt, und der Eingriff in die Handels- und Gewerbefreiheit habe wenigstens damit begründet werden können, dass, wenn vom Bund finanzielle Leistungen verlangt werden, er auch in der Lage sein müsse, sie mit den ihm gutschneidenden Kautelen zu versehen.

Abgesehen von diesen verfassungsmässigen Bedenken halte die Schweizerische Handelskammer die geplanten Massnahmen aber auch sachlich nicht für zweckmässig. Durch die Vorlage würden die schädlichen Wirkungen der bestehenden Betriebe in keiner Weise berührt, und die Durchführung des Bewilligungswesens werde auf grosse Schwierigkeiten stossen und zu Missständen führen. Die Lösung müsse daher auf anderm Wege gesucht werden. «Der Schweizerischen Handelskammer», so führt die Eingabe vom 6. Mai fort, «liegt daran, dass das Kleingewerbe gegenüber den Warenhäusern und Einheitspreisgeschäften in seiner Existenz geschützt werde. Aber dieser Schutz sollte vor allem darin bestehen, dass missbräuchliche Verkaufsmethoden, falls sie von diesen Unternehmungen angewendet werden, unzulässig erklärt werden sollten. Die schädlichen Auswirkungen dieser Betriebe sollten durch gewerbepolizeiliche Massnahmen bekämpft werden, und die Schweizerische Handelskammer glaubt, dass gerade das in Vorbereitung befindliche Bundesgesetz über den unlautern Wettbewerb in dieser Beziehung dem Gewerbestand jedenfalls wirksamere Hilfe bringen könnte.»

* * *

Aus den erwähnten Postulaten und Eingaben geht hervor, dass gegenwärtig in Gewerbekreisen ein starkes Bedürfnis nach Schutz der Kleinhandelsbetriebe gegen den Wettbewerb grösserer Unternehmungen besteht. Das Bedürfnis ist getragen von der Auffassung, dass die Kleinbetriebe aus eigener Kraft der Konkurrenz der Grossunternehmungen nicht standhalten können, und dass der freie Wettbewerb zu unerfreulichen Zuständen geführt habe.

Die Betriebe, gegen deren Überhandnehmen Massnahmen verlangt werden, sind insbesondere:

- a. eigentliche Warenhäuser,
- b. Einheitspreisgeschäfte,
- c. Handelsfirmen mit ausgedehntem Filialbetrieb,
- d. Produzentenfirmen, die unter Umgehung des Kleinhandels selbst im Detail verkaufen,
- e. Firmen, die sich besonderer Formen des Wanderhandels bedienen, wie die Migros A.-G. mit ihren fahrenden Verkaufsläden.

Über die Massnahmen, welche der Staat zum Schutze der Kleinbetriebe ergreifen soll, gehen die Vorschläge auseinander. Im Vordergrund steht bei den meisten Eingaben das Verlangen, Neueröffnungen von Unternehmungen der beanstandeten Art zu verhindern und den bestehenden Betrieben eine weitere Ausdehnung zu untersagen.

Ausserdem wird in einzelnen Eingaben nicht nur ein Verbot von Neueröffnungen, sondern die Einschränkung bestehender Betriebe durch Aufhebung einzelner Abteilungen (Restaurationsbetrieb, Lebensmittelverkauf, handwerksmässige Tätigkeit) verlangt. Ferner wird von verschiedener Seite ein Verbot der Zugaben, der Lockvögel und der Ausverkäufe vorgeschlagen.

Als weitere Massnahme wird die einheitliche Umsatzbesteuerung der Grossbetriebe des Einzelhandels gefordert.

Die Auffassungen über das Genügen der verfassungsrechtlichen Grundlagen gehen, sofern ihnen überhaupt Beachtung geschenkt wird, ebenfalls auseinander. Während die Schweizerische Handelskammer selbst eine temporäre Notverordnung über Neueröffnung und Erweiterung von Warenhäusern und Einheitspreisgeschäften als mit der Verfassung unvereinbar erklärt, vertritt Herr Ständerat Amstalden die Ansicht, dass selbst ein bedeutend weitergehendes Programm zum Schutze des Gewerbes im Rahmen der Verfassung verwirklicht werden könne.

B. Gutachten der eidgenössischen Preisbildungskommission.

VIII.

Das eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement hat die Preisbildungskommission, die sich seit Jahren eingehend auch mit Fragen des Detailhandels befasst, mit der Erstattung eines Berichtes über die Ziff. 2 des Postulates Joss («Errichtung und Betrieb von neuen Grosswarenhäusern, Einheitspreisgeschäften und ähnlichen fremdartigen Unternehmungen») beauftragt und ihr die im ersten Teile dieser Botschaft erwähnten Eingaben zur Kenntnis gebracht. Die Kommission hat allerdings den ausgedehnten Fragenkomplex nicht mit der gleichen Gründlichkeit wie frühere Aufgaben behandeln können, da der Abschluss ihres Berichtes in wenigen Monaten erfolgen musste. Sie hat jedoch versucht, ein objektives Bild der tatsächlichen Verhältnisse zu gewinnen, und hat zu diesem Zweck zahlreiche eingehende Besprechungen im Kreise der Kommission selbst, ausserdem aber auch Konferenzen mit den Vertretern des Gewerbes, des Spezialhandels und verschiedener Kategorien von Warenhäusern abgehalten und Erhebungen durch Kommissionsmitglieder durchführen lassen. Das Ergebnis ihrer Untersuchungen hat sie in einem interessanten und reichhaltigen Bericht an das Volkswirtschaftsdepartement niedergelegt, der gesondert publiziert wird und auf den wir hiemit verweisen.

Diesem Bericht sind in der Hauptsache die folgenden Feststellungen und Vorschläge zu entnehmen:

Die eidgenössische Betriebszählung von 1929 erfasste 68 Warenhäuser, in denen 4641 Personen beschäftigt waren ¹⁾.

¹⁾ Die Rubrik „Handel“ einschliesslich Bank- und Börsenwesen etc. der eidgenössischen Betriebszählung verzeichnet 1929 im ganzen 90,850 Betriebe und 323,674 beschäftigte Personen.

	Betriebe	Beschäftigte Personen
Davon entfielen auf		
Grosshandel, auch in Verbindung mit Kleinhandel	10,277	47,599
Kleinhandel	48,963	124,275

Ein Vergleich der Ergebnisse der eidgenössischen Betriebszählungen von 1905 und 1929 zeigt, dass in der zwischen diesen beiden Jahreszahlen liegenden Zeitspanne die Zahl der Warenhäuser sich um 27 % vermindert hat, die Zahl der beschäftigten Personen dagegen um 164 % (d. h. von 1761 auf 4641) angewachsen ist. Es hat demnach also ein starker Aufschwung in der Richtung der Konzentration im Grossbetriebe stattgefunden. Die Zunahme der beschäftigten Personen ist jedoch im Vergleich mit einer Reihe von Spezialhandelszweigen nicht aussergewöhnlich. Sie bleibt im Gegenteil hinter einigen Spezialbranchen (z. B. Delikatessewaren, Wäsche- und Wirkwaren, Uhren und Bijouterie usw.) noch wesentlich zurück. Seit 1929 ist allerdings noch eine grosse Zahl weiterer Betriebe eröffnet worden, insbesondere fällt die Entwicklung des Einheitspreisgeschäftes in die allerletzten Jahre.

Die Preisbildungskommission hat die Entwicklung des schweizerischen Warenhauswesens auch anhand der Handelsregistereintragungen näher beleuchtet, als dies anhand der Betriebszählung möglich ist. Sie hat festgestellt, dass von 179 Warenhäusern und warenhausähnlichen Betrieben (Kaufhäuser, grosse Basare) nur 28 % bereits in der Vorkriegszeit bestanden haben. 72 % sind seit 1914 eröffnet worden. Dem Handelsregister ist ferner zu entnehmen, dass von den in den Betrieben in leitender Stellung tätigen Personen 61,6 % Schweizer und 38,4 % Ausländer sind. Unter den Schweizerbürgern befindet sich eine grosse Zahl erst nach dem Kriegsschluss Eingebürgerter, so dass ein starker ausländischer Einfluss festzustellen ist.

Die Kommission stellt fest, dass die Bedürfnisse des kaufenden Publikums in der Zeit seit 1905 ausserordentlich gestiegen seien, so dass ein Teil der Ladeneugründungen einer natürlichen wirtschaftlichen Entwicklung entsprechen. Daneben müsse aber die übertriebene Entwicklung des Detailhandels (Übersetzung) im allgemeinen festgestellt werden. «Diese Übersetzung allein», so schreibt die Kommission, «stellt schon ein schwerwiegendes Problem des Handelsstandes dar. Kommt dazu noch eine zunehmende Konkurrenz von Warenhäusern und Einheitspreisgeschäften, so verschärft sich naturgemäss die Situation, besonders in Zeiten der Krise.»

Über die Umsatzziffern besitzen wir in der Schweiz kein schlüssiges statistisches Material. Man könnte, entsprechend einer Studie des deutschen Institutes für Konjunkturforschung, den Anteil der Warenhäuser am Gesamtumsatz des Einzelhandels in der Schweiz auf rund 5 % schätzen. Dabei muss dann aber beachtet werden, dass die Warenhäuser gewisse wichtige Kleinhandelszweige nicht oder nur in ganz geringem Masse pflegen und dass der Prozentsatz innerhalb ihrer Hauptartikel erheblich grösser sein dürfte. Auch sind die Warenhäuser nicht gleichmässig über das ganze Land verteilt. Die Grossbetriebe häufen sich in den grösseren Gemeinden, und der Anteil dieser Grossbetriebe am Umsatz sollte eigentlich am lokalen Einzugsgebiet ihrer Standortsgemeinden gemessen werden.

IX.

Die ökonomischen und wirtschaftspolitischen Ergebnisse ihrer Untersuchungen fasst die Preisbildungskommission in einer besondern Zuschrift an das eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement wie folgt zusammen:

«Die Krise mit ihren starken Preisrückgängen führte naturgemäss zu einer merklichen Verminderung des wertmässigen Umsatzes im Detailhandel. Während Zeiten steigender Konjunktur die expansive Entwicklung von Warenhäusern und anderen Grossdetailgeschäften relativ ruhig ertrugen, zeigen sich die Wirkungen dieser Entwicklung für den Einzelhandel heute um so deutlicher in einem verschärften Konkurrenzkampf.

Der Absatz der Grossdetailgeschäfte geht zwar nicht ohne weiteres auf Kosten des mengenmässigen Umsatzes der Einzelladengeschäfte. Es darf nicht übersehen werden, dass der Absatz der Grossbetriebe des Detailhandels wenigstens zu einem Teil durch sie selbst geschaffen wurde. Die Untersuchungen ergaben denn auch, dass der Einzelladenhandel weniger unter der Umsatzverminderung als unter dem Preisdruck leidet, welcher hauptsächlich von Einheitspreisgeschäften und einigen andern Grossgeschäften des Detailhandels, z. B. der Konfektionsbranche, ausgeht.

Die Einheitspreisgeschäfte führen keine Sortimente, sie beschränken sich auf den Verkauf weniger Typen. Diese Beschränkung ermöglicht ihnen einerseits zu besonders niedrigen Preisen zu kaufen, andererseits erzielen sie dank dieser Beschränkung eine für die Höhe der Betriebskosten günstige Schnelligkeit des Lagerumschlages. Abschreibungen auf Waren fallen ausser Betracht. Zu diesen Vorteilen gesellt sich als weiterer die ausserordentlich grosse Zahl von Verkaufshandlungen, welche auf eine Verkaufskraft entfallen, daher geringe Belastung der Verkehrshandlung mit Verkäuferinnensalar. Auch die Belastung der einzelnen Verkaufshandlungen mit Mietkosten ist verhältnismässig gering. Schon dank dieser Vorteile vermag das Einheitspreisgeschäft mit Gewinn zu Preisen zu verkaufen, bei deren Einhaltung der Einzelladenhandel wegen seiner höheren Kosten keinen genügend hohen Bruttogewinn erzielen kann. Es sind sogar Fälle konstatiert worden, in welchen die Einstandspreise des Einzelladenhandels für Konkurrenzwaren höher lagen als die Verkaufspreise des Einheitspreisgeschäftes.

Wegen der Starrheit seiner Preislagen pflegt das Einheitspreisgeschäft auch in grundsätzlich anderer Weise einzukaufen als der Einzelladenhändler. Der Einzelladenhändler pflegt zum Einstandspreis seinen üblichen Gewinnzuschlag hinzuzurechnen, um den Verkaufspreis zu ermitteln. Das Einheitspreisgeschäft geht umgekehrt von dem für ihn gegebenen Verkaufspreis (z. B. Fr. 2) aus und sagt dem Lieferanten, dass er den Artikel zu einem bestimmten Preis (z. B. Fr. 1.60) liefern müsse. Der Lieferant hat somit seine Lieferung diesem Preisangebot anzupassen. Diese Einkaufsmethode schliesst, wie die Preisbildungskommission betont, die Gefahr in sich, dass der Lieferant über

das «normale» Mass hinaus den Preis reduziert. Unter normaler («organischer») Preisreduktion versteht die Kommission Preisermässigungen, welche der Fabrikant aus Gründen der Kostendegression gewähren kann, etwa weil er grosse Mengen eines einzigen Types zu einer ihm passenden Zeit (Ausnützung einer toten Saison) ohne Belastung mit Reisenden-, Mahnspesen usw. liefern kann. Normale Reduktionen überschreitende Preisnachteile, welche die Kommission als «künstliche» bezeichnet, können zu Verlusten des Fabrikanten führen oder diesen zu Lohnreduktionen oder zu Qualitätsverschlechterungen veranlassen. Lohnreduktionen können aber auch indirekt dadurch verursacht werden, dass wegen der grossen Aufträge des Einheitspreisgeschäftes der betreffende Fabrikant zur Fabrikation am «laufenden Band» übergeht, was seine technisch weniger gut eingerichteten Konkurrenten zur Herabsetzung der von ihnen bezahlten Löhne zwingt, um noch «mitkommen» zu können. Diese Überlegung lässt erkennen, dass von Einheitspreisgeschäften ein Lohndruck auch in Fällen ausgehen kann, in welchen ihre Lieferanten höhere Löhne bezahlen als die mit ihnen in Konkurrenz stehenden Fabrikanten.

Wie bereits gesagt, besteht eine weitere Gefahr der Einkaufsmethode des Einheitspreisgeschäftes darin, dass der Lieferant zur Anpassung seiner Lieferung an den ihm vom Einheitspreisgeschäfte gebotenen Preis unter Umständen Ware schlechterer Qualität liefert.

Die Gefahr eines «künstlichen» Preisdruckes und einer Verschlechterung der Qualität besteht aber nicht nur bei den von Einheitspreisgeschäften erteilten Aufträgen. Um einen rascheren Lagerumschlag zu erzielen, sind auch Warenhäuser und Grosspezialgeschäfte schon zur Fixierung bestimmter Preislagen (z. B. Fr. 1, 1. 40, 1. 90 usw.) übergegangen, denen sich der Lieferant anzupassen hat. Zur Ermittlung des von Grossbetrieben des Detailhandels ausgehenden Druckes auf die Preise der Lieferanten und auf die von diesen bezahlten Löhne wäre die Pflicht zur Auskunftserteilung nicht nur für diese, sondern auch für deren Lieferanten notwendig.

Aus den bisherigen Ausführungen geht hervor, dass die Einkaufsmethode der Einheitspreisgeschäfte und bestimmter anderer Grossbetriebe des Detailhandels tatsächlich zum Verkauf von Waren anderer Qualität — als vom Einzelhandel geführt — Veranlassung bieten kann. Der Detailhandel beobachtet richtig, wenn er feststellt, dass Einheitspreisgeschäfte usw. vielfach Waren anderer Qualität als er verkaufe, doch ist damit noch nicht gesagt, dass derartigen Waren keine Gebrauchsqualität zukommt, d. h. dass sie für die Zwecke des Käufers ungenügend sind. Der Detailhandel hat in vielen Fällen an einer «Qualität an sich» festgehalten, ohne zu beachten, dass billigere, d. h. geringere Ware für manche Zwecke gleich gute Dienste leisten kann wie teurere, d. h. bessere. Probekäufe haben ergeben, dass allerdings von Einheitspreisgeschäften — und zum Teil von Warenhäusern — in verschiedenen Fällen auch Waren ohne Gebrauchsqualität verkauft wurden, z. B. eine nur 8 Tage laufende Uhr oder Rosenstöcke in halbverdorrttem Zustand. Bei diesen Beispielen drängt sich die allgemeine Frage auf, ob nicht gewisse Artikel grund-

sätzlich für einen Verkauf in einem «Gemischtwaren-Einheitspreisgeschäft» ungeeignet seien¹⁾. Diese Frage ist nach Auffassung der Kommission u. a. bei den beiden beispielsweise erwähnten Artikeln zu bejahen: Taschenuhren eignen sich nicht für ein Einheitspreisgeschäft, dessen höchste Preislage Fr. 2 beträgt, weil sie mit garantierter Gebrauchseignung zu diesem Preis nicht verkauft werden können. Lebende Pflanzen (Rosenstöcke usw.) wiederum bedürfen bei ihrer Lagerung für den Verkauf einer fachmännischen Pflege und kommen für einen Verkauf in Einheitspreisgeschäften deshalb nicht in Betracht. Die Betrachtung der Frage des Führens bestimmter Artikel durch Einheitspreisgeschäft und Warenhaus von diesem betriebswirtschaftlichen Standpunkt aus scheint geeignet, die diesbezüglichen Diskussionen auf eine objektive Grundlage zu stellen. Beim Kaufe einer Ware mit genügender Gebrauchseignung kann der Konsument offenbar voll zufrieden gestellt werden. Damit ist aber nicht gesagt, dass durch Anbieten von «Waren anderer Qualität» der übrige Detailhandel nicht geschädigt wird, sofern die Qualitätsunterschiede der beiden Waren vom Laien nicht erkennbar sind. Diese Schädigung erfolgt deshalb, weil die übrigen Geschäfte wegen ihrer höheren Preise für anscheinend gleiche Ware in den Ruf teurer Krämer kommen können. Zur Vermeidung der Bildung derartiger irriger Meinungen wird eine Festsetzung von Mindestanforderungen für bestimmte Qualitätsbezeichnungen beitragen können. Diese Festsetzung wäre zweckmässigerweise wohl den Berufsverbänden zu überlassen, die fälschliche Führung derartiger Qualitätsbezeichnungen aber vom Staate unter Strafe zu stellen²⁾. Allerdings werden sich viele Artikel für eine derartige Regelung des Qualitätsschutzes nicht eignen, was aber nicht ausschliesst, dass schützende Massnahmen für die dazu geeigneten Waren getroffen werden können.

In diesen drei Erscheinungen, dem Preisdruck gegenüber den Lieferanten, gewissen damit eng zusammenhängenden Qualitätsfragen und dem Führen ungeeigneter Branchen, erblickt die Kommission die Hauptnachteile des Warenhaus- und Einheitspreisgeschäftes. Sie hat sich jedoch noch mit andern gerügten Missständen und aufgestellten Forderungen befasst und möchte sich zu den folgenden noch äussern:

1. Geklagt wird vom Detailhandel auch über die «Lockvögel». Man versteht darunter Waren, die mit einem abnormal geringen Bruttogewinnzuschlag zum Einstandspreis oder sogar zu diesem oder noch darunter verkauft werden mit der Absicht, auf diese Weise Kunden in das Geschäft zu locken. Das Lockvogelsystem, welches nicht selten auch von Spezialgeschäften angewendet wird, ist schwer zu bekämpfen, da die unbestreitbare Klassifizierung

¹⁾ Es gibt auch Fach-Einheitspreisgeschäfte, die Kommission versteht in ihrem Bericht aber, unter „Einheitspreisgeschäften“ immer „Gemischtwaren-Einheitspreisgeschäfte“.

²⁾ So könnte beispielsweise die Bezeichnung eines Gewebes als „Damast“ an die Bedingung geknüpft werden, dass es aus ägyptischer Baumwolle angefertigt ist und eine bestimmte Fadenzahl aufweise.

eines Angebotes als Lockvogelangebot nur in Extremfällen möglich sein wird. Die geeignetsten Organe zu seiner Bekämpfung dürften die Berufsverbände sein.

2. Eine alte Täuschung des Publikums über die Höhe des Preises ist das Bieten einer Menge, die geringer ist, als der Kunde annimmt. Dieser Täuschung könnte durch die Vorschrift der Nettogewichtsangabe auf Packungen usw. begegnet werden.

3. Ein sehr beliebtes Mittel zur Erweckung des Anscheines besonders günstiger Kaufgelegenheiten sind die Ausverkäufe. Durch die Beschleunigung des Lagerumschlages haben sie für die Grossbetriebe des Detailhandels ihre ursprüngliche Bedeutung verloren. Ein Verbot von Ausverkäufen und ähnlichen Sonderveranstaltungen («Weisse Woche» usw.) für Grossbetriebe des Detailhandels¹⁾ wäre um so mehr zu erwägen, als sich gegenüber der Kommission berufene Vertreter grosser Warenhäuser damit einverstanden erklärt haben.

4. Sehr erwägenswert wäre ferner ein auf Grossbetriebe des Detailhandels beschränktes Verbot des Zugabewesens. Von einer solchen Regelung würden daher die Zugabe der Kleinhändler — z. B. das dem Kundenkind verreicherte «Guezi» — nicht getroffen, wohl aber dagegen die Zugaben, welche von Grossbetrieben des Detailhandels als Rechtsansprüche der Kunden (Vergütung der Bahnfahrt usw.) angekündigt werden.

5. Zur Verhinderung der Unterbietung des kleinen und mittleren Einzelhandels durch Grossunternehmungen des Detailhandels wird nicht selten die Festsetzung einheitlicher Verkaufspreise verlangt, soweit sich die in Frage kommenden Artikel dazu eignen. Dazu ist zu bemerken: wenn eine solche Regelung tatsächlich den in erster Linie in ihrer Existenz bedrohten Unternehmungen zugute kommen soll, dann müssen die Verkaufspreise so hoch festgesetzt werden, dass sie den mit den höchsten Kosten arbeitenden Betrieben noch die Erzielung eines angemessen erscheinenden Gewinnes sichern. Bei einer derartigen Festsetzung müssten aber die mit niedrigeren Kosten arbeitenden Unternehmungen Gewinne über diese Angemessenheit hinaus erzielen.

6. Seitens verschiedener Detailhandels- und Gewerbeorganisationen wird die Sonderbesteuerung der Grossgeschäfte des Detailhandels verlangt. Die Kommission kommt zum Schlusse, dass eine verhältnismässig niedrige Sondersteuer sich praktisch kaum fühlbar auswirken würde, dass aber eine relativ hohe Besteuerung der Grossgeschäfte des Detailhandels in der Richtung des vermehrten Preisdruckes auf die Fabrikanten, des Lohndruckes oder der künstlichen Erhöhung der Lebenskosten oder in der Richtung einer Kombination dieser Erscheinungen wirken müsste. Denkbar wäre auch eine prohibitive, daher weder in entscheidender Weise überwälzbare noch für die betroffenen Unternehmungen kalkulatorisch tragbare Sondersteuer. In diesem Falle würden einerseits die Angestellten der betroffenen Firma wegen Unrentabilität

¹⁾ Bei gesetzlichen Sondermassnahmen könnte die Einreihung in die Gruppe der „Grossbetriebe des Detailhandels“ etwa von der Zahl der beschäftigten Personen abhängig gemacht werden.

des arbeitenden Unternehmens brotlos werden, andererseits wären bedenkliche handelsorganisatorische Vorkehrungen zu gewärtigen. Aus den angeführten Gründen scheinen der Kommission grosse Bedenken gegen die Einführung derartiger Sondersteuern als Handelsregulator gerechtfertigt.

7. Zur Frage eines befristeten Verbotes von Neugründungen und Erweiterungen bemerkt die Kommission, dass die Spezialgeschäfte vielfach stärker als durch Einheitspreisgeschäfte und Warenhäuser durch Grossspezialgeschäfte und ganz besonders durch Neueröffnung gleichartiger Spezialgeschäfte (in nächster Nähe) konkurrenziert werden. Die Kommission, die schon in ihren früheren Berichten zu wiederholten Malen auf den Übelstand des Ladensetzens durch die Bauspekulation hingewiesen hat, ist daher der Ansicht, dass im Falle eines befristeten Verbotes dieses allgemein gehalten sein sollte: d. h. grundsätzliches Verbot der Neueröffnung und Vergrösserung von Detailgeschäften in der Meinung, dass bei nachgewiesenem Bedürfnis die Bewilligung zur Vergrösserung bzw. Neueröffnung erteilt werden kann. Durch eine Allgemeinhaltung des Verbotes würde einerseits die Schwierigkeit der begrifflichen Ausscheidung von Warenhaus und Einheitspreisgeschäft überwunden und andererseits die Möglichkeit der Umgehung des Gesetzes erschwert, weil alle Neueröffnungen und Erweiterungen unter Bewilligungszwang stünden.

Die Kommission möchte zum Schlusse betonen, dass nach ihrer Auffassung die Sanierungsmethoden kombiniert werden sollten: Verständigung unter den Beteiligten, wo immer möglich, mit allfälliger Verbindlicherklärung der Vereinbarungen durch den Staat; staatliche Regulierungsmassnahmen zur Unterstützung und Erhaltung des fachkundig geführten Spezialhandels und Gewerbes; Solidaraktion der verschiedenen Branchen unter sich im Sinne, wenn vielleicht auch nicht in der Form, des von den Spezereihändlern gegebenen Beispiels. Selbstverständlich darf durch alle Massnahmen die volkswirtschaftliche Hauptaufgabe des Handels, die vorteilhafte und zweckmässige Gütervermittlung, nicht in ihr Gegenteil umschlagen.»

* * *

Aus diesen Darlegungen geht hervor, dass die Preisbildungskommission auf Grund ihrer vorläufigen Untersuchungen zu Schlüssen gekommen ist, die sich teilweise von den üblichen Meinungen wesentlich unterscheiden. Wie wir sogleich ausführen werden, ist es zurzeit nicht möglich, auf alle ihre Vorschläge einzugehen, doch bieten sie für spätere Gesetzgebungsarbeiten wertvolle Anregungen.

C. Massnahmen des Auslandes.

X.

In mehreren Eingaben, besonders auch in derjenigen des Schweizerischen Gewerbeverbandes vom 27. April, ist auf Massnahmen des Auslandes gegen

Warenhäuser und Einheitspreisgeschäfte hingewiesen worden, so dass es angezeigt ist, die auf diesem Gebiet in den Nachbarländern der Schweiz bestehenden Vorschriften kurz darzulegen. Dabei ist hervorzuheben, dass kein europäisches Land durch eine ausdrückliche Verfassungsbestimmung, ähnlich dem Art. 81 der Bundesverfassung, an der Einschränkung der Handels- und Gewerbefreiheit behindert ist. Dieser Umstand hat es ermöglicht, dass einzelne Länder schon seit längerer Zeit besondere steuerliche Belastungen für Warenhäuser und ähnliche Grossbetriebe einführen konnten. Frankreich erhebt seit 1844 eine Sonderabgabe auf «magasins de plusieurs espèces de marchandise». In Deutschland wurde die erste Warenhausumsatzsteuer von Bayern im Jahre 1899 eingeführt. Es folgten darauf eine Reihe von andern Ländern, welche Ermächtigungsgesetze für die Gemeinden erliessen; so Preussen im Jahre 1900 und später Sachsen, Baden, Württemberg, Elsass-Lothringen usw. Durch die im Jahre 1919 eingeführte allgemeine Umsatzsteuer des Deutschen Reiches, neben der keine besondern Umsatzsteuern durch Länder und Gemeinden erhoben werden durften, fiel ein grosser Teil dieser Steuern dahin. — Andere Staaten haben die Beschränkung von Grossbetrieben des Einzelhandels durch besondere Steuerbelastung nicht in die Wege geleitet.

Von Steuermassnahmen abgesehen, sind bisher gesetzliche Massnahmen gegen Warenhäuser und Einheitspreisgeschäfte nur in Deutschland und Österreich, und zwar in allerneuester Zeit, ergriffen worden. In der Tschechoslowakei befindet sich ein Gesetzesentwurf in Vorbereitung.

XI.

1. Deutschland war das erste europäische Land, in welchem die Einheitspreisgeschäfte in grosssem Ausmasse Fuss fassten.

Die ersten Massnahmen der Reichsregierung galten demgemäss den Einheitspreisgeschäften. Die «Verordnung des Reichspräsidenten zum Schutze der Wirtschaft» vom 9. März 1932 enthielt in ihrem dritten Teil das Verbot der Errichtung solcher Geschäfte in Städten mit weniger als 100,000 Einwohnern. Das Verbot, das nach der genannten Verordnung bis 1. April 1934 Geltung haben sollte, wurde durch eine Novelle vom 23. Dezember 1932 auf sämtliche Ortschaften, ohne Rücksichten auf die Einwohnerzahl, ausgedehnt und gleichzeitig die Vergrösserung oder Verlegung schon bestehender Einheitspreisgeschäfte untersagt. Einheitspreisgeschäfte sind nach heutigem deutschem Recht Verkaufsstellen, in denen Waren mehrerer nicht zusammengehöriger Warenarten in nicht mehr als 10 festen Preisstufen feilgeboten werden.

Durch das «Gesetz zum Schutze des Einzelhandels» vom 12. Mai 1933 wird die Frist vom 1. April 1934 gestrichen, das Verbot der Eröffnung, Erweiterung und Verlegung von Einheitspreisgeschäften somit vorderhand fristlos erklärt. Das Gesetz untersagt ferner in seinem § 2 für die Zeit bis 1. November 1933 die Errichtung von Verkaufsstellen jeder Art. Der Errichtung werden gleichgestellt: die Erweiterung einer Verkaufsstelle durch

bisher nicht dazu benützte Verkaufsräume, sofern diese mehr als den zehnten Teil des vorhandenen Verkaufsraumes ausmachen, die Übernahme einer Verkaufsstelle durch Filialgeschäfte sowie die Übernahme durch eine andere Person, sofern mit der Übernahme eine Änderung der Betriebsart, insbesondere die Umwandlung in ein Warenhaus oder in ein warenhausähnliches Geschäft verbunden ist.

§ 7 des Gesetzes zum Schutz des Einzelhandels verbietet die Neuerrichtung von Handwerksbetrieben in Warenhäusern, Einheitspreisgeschäften und ähnlichen Unternehmungen. Dieses Verbot konnte erlassen werden, da eine die Gewerbefreiheit gewährleistende Bestimmung in der Reichsverfassung fehlt. Das Verbot der Neuerrichtung ist durch die «Verordnung über den Abbau der selbständigen Handwerksbetriebe in Warenhäusern vom 11. Juli 1933 in eine vollständige Aufhebung umgewandelt worden.

Vom 1. September 1933 an werden Warenhäuser, Einheitspreisgeschäfte usw. keine Wurstwaren, Brot, Back- und Konditorwaren mehr herstellen und keine handwerksmässigen Betriebe für Sattler-, Polster- und Tapezierarbeiten, Schuhmacherarbeiten, optische Arbeiten, Kürschnerei, Möbeltischlerei, Uhrenreparatur, Kraftfahrzeug- und Fahrradreparatur und für das Friseurgewerbe führen dürfen. Photographische Ateliers und Ateliers zur Anfertigung von Ober- und Unterkleidern sind vom 31. Dezember 1933 an verboten. Ausserdem dürfen Aufträge zur Ausführung handwerklicher Arbeiten nicht mehr entgegenommen werden, auch wenn sie zur Ausführung an Dritte übergeben werden sollen. Die Verpachtung solcher Betriebe in Warenhäuser an selbstständig arbeitende Dritte scheint dagegen zulässig zu sein.

Am 15. Juli wurden ferner durch Gesetz zur Ergänzung des Gesetzes zum Schutze des Einzelhandels die Länder ermächtigt, die Bewilligung für Restaurationsbetriebe in Warenhäusern, Kaufhäusern oder andern Betrieben des Einzelhandels zurückzuziehen und in diesen Betrieben die Abgabe zubereiteter Speisen zu verbieten, «sofern ein Bedürfnis für den Betrieb der Schankwirtschaft oder die Abgabe zubereiteter Speisen zum Genuss auf der Stelle nicht mehr vorhanden ist und durch den Wegfall des schank- oder speisewirtschaftlichen Betriebs die Wirtschaftlichkeit des Gesamtunternehmens nicht gefährdet wird». Gegen die Verfügung einer Landesregierung steht die Beschwerde an das Reich mit aufschiebender Wirkung offen.

Durch «Gesetz zur Regelung der Warenhaussteuer und der Filialsteuer für das Jahr 1933» vom 15. Juli 1933 gestattet die Reichsregierung eine Verdoppelung der Warenhaussteuern in denjenigen Ländern, die eine solche Steuer bereits besitzen, und eine Erweiterung des Kreises der Betriebe, die der Warenhaussteuer unterliegen. Länder, in denen eine Warenhaussteuer bisher nicht bestand, werden ermächtigt, sie einzuführen oder den Gemeinden die Einführung einer landesrechtlich geregelten Warenhaussteuer zu gestatten.

Dies sind die derzeitigen gesetzlichen Vorschriften des Deutschen Reiches. Sie bestehen noch nicht lange genug, um ein Urteil über ihre praktische Auswirkung zu erlauben. Dass heute aber eine gewisse Zurückhaltung beobachtet

wird, ist aus dem bedingten Inhalt des letzten Erlasses, d. h. des Gesetzes über die Aufhebung der Restaurationsbetriebe, ersichtlich, desgleichen aus einer Erklärung der nationalsozialistischen Parteileitung vom 7. Juli des Jahres, in welcher es u. a. heisst: «Im Hinblick auf die allgemeine Wirtschaftslage hält die Parteileitung vorerst ein aktives Vorgehen mit dem Ziele, Warenhäuser und warenhausähnliche Betriebe zum Erliegen zu bringen, für nicht geboten. In einer Zeit, da die N. S.-Regierung ihre Hauptaufgabe darin sieht, möglichst zahlreichen arbeitslosen Volksgenossen zu Arbeit und Brot zu verhelfen, darf die N. S.-Bewegung nicht dem entgegenwirken, indem sie Hunderttausenden von Arbeitern und Angestellten in den Warenhäusern und den von ihnen abhängigen Betrieben die Arbeitsplätze nimmt.»

2. In Österreich haben sich die Massnahmen der Regierung gleichzeitig gegen die Eröffnung neuer Ladengeschäfte im allgemeinen und gegen Einheitspreisgeschäfte gerichtet. Die Beschränkung der kleinen Ladengeschäfte scheint einem besonderen Bedürfnis entsprochen zu haben. Einem amtlichen Motivenbericht ist zu entnehmen, dass weite Kreise des Gewerbe- und Kaufmannstandes in der Überfüllung des Kleinhandels eine der Hauptursachen der schlechten Wirtschaftslage ihres Standes erblicken. Als Beispiel der Überfüllung wird angeführt, dass in Wien die Zahl der Kleinhandelsbetriebe seit 1914 um mehr als 70 % gestiegen ist und dass die Zahl der Mitglieder der Genossenschaft der Handelsleute in Wien 21,800 gegenüber 12,600 im Jahre 1914 beträgt.

Durch Verordnung der Bundesregierung vom 12. März 1933 über vorübergehende ausserordentliche Massnahmen auf dem Gebiete des Gewerberechtes (Sperrverordnung) wurde daher der Bundesminister für Handel und Verkehr ermächtigt, über den Einzelhandel und das Kleingewerbe die Sperre zu verfügen, d. h. die Eröffnung neuer Betriebe, die Erweiterung bestehender Gewerbe und die Errichtung von Zweigniederlassungen, Niederlagen oder weiteren Betriebsstätten zu verfügen.

Vom gleichen Tage stammt eine Verordnung des Bundesministers für Handel und Verkehr über das Verbot der Neuerrichtung von Einheitspreisgeschäften. Sie verbietet das Feilhalten und den Verkauf von Waren in der Betriebsform eines Einheitspreisgeschäftes, d. h. in Betriebsstätten, «in denen Waren mehrerer handelsüblich nicht zusammengehöriger Warenarten ausschliesslich oder überwiegend in einer oder mehreren feststehenden Preisstufen zum Verkauf angeboten werden», sofern diese Geschäfte nicht schon am 1. Februar 1933 betrieben worden sind. Diese schon bestehenden Betriebe dürfen nicht erweitert werden. Die Verordnung ist vorderhand bis zum 1. Januar 1936 wirksam.

3. Italien besitzt zwar keine Sondervorschriften für Warenhäuser. Doch ist hervorzuheben, dass allgemein die Eröffnung von Ladengeschäften von der Erlaubnis der Ortsbehörden abhängig ist. Auch Warenhäuser haben die Bewilligung einzuholen.

D. Stellungnahme des Bundesrates.

XII.

Die im ersten Teil dieser Botschaft aufgezählten Postulate und Forderungen, erweitert durch die Feststellungen der Preisbildungskommission, zeigen, dass die Notlage des Einzelhandels komplizierte und weitverzweigte Probleme aufrollt. Ausser den Einflüssen der Krisis und der allgemeinen Übersetzung des Einzelhandels wirken dabei Fragen der Betriebsorganisation, des Einkaufes, der Propaganda, des Personals und der Kalkulation mit. Entsprechend vielseitig sind die Wünsche nach gesetzlichen Massnahmen.

Es ist daher nicht möglich, heute über alles, was beanstandet und gefordert wird, ein endgültiges Urteil abzugeben; denn in den wenigsten Fällen handelt es sich um Probleme, die für unser Land bereits gründlich abgeklärt sind. Sich aber ausschliesslich von den Massnahmen des Auslandes leiten zu lassen, ist bei den besonderen Verhältnissen unserer Volkswirtschaft nicht geboten. Schon aus diesem Grunde ist es nicht ratsam, heute durch einen dringlichen Bundesbeschluss Lösungen für alle aufgeworfenen Fragen vorzuschlagen.

Drei Gruppen von Fragen scheiden für die Vorlage, die wir Ihnen hiemit unterbreiten, aus. Es sind dies:

1. Massnahmen, die in die Kompetenz der Kantone fallen und von diesen getroffen werden können,
2. Massnahmen, die zur Gesetzgebung über den unzulässigen Wettbewerb gehören, und
3. Massnahmen, für welche die Verfassungsgrundlage fehlt.

1. Eine Gruppe rechtlicher Eingriffe, welche durch die Eingaben vorgeschlagen werden, fallen entweder ausschliesslich in die Kompetenz der Kantone oder beschlagen doch Gebiete, deren Regelung vorderhand den Kantonen obliegt und von deren bundesrechtlichen Ordnung im Zusammenhang mit der Gewerbegesetzgebung bis heute nicht die Rede gewesen ist.

a. Zu den Materien, die den Kantonen überlassen werden sollen, gehört in erster Linie die Regelung des Hausierwesens und des Wanderhandels. Ausser der Gesetzgebung über das Gastwirtschaftsgewerbe gibt es kaum ein Gebiet der Gewerbebehörde, in dem die Kantone von jeher so einlässliche Vorschriften erlassen haben wie über das Hausieren. Wenn diese Vorschriften nicht in jeder Beziehung befriedigen, und wenn sie teilweise den Erfordernissen der neuesten Zeit nicht gewachsen sind, so liegt es doch in der Macht der Kantone, sie der Gegenwart anzupassen. Das Gebiet des Wanderhandels ist so weitschichtig und die gesetzlichen Vorschriften darüber haben besonders Verhältnissen einzelner Landesgegenden derart Rechnung zu tragen, dass es uns kaum zweckmässig scheint, auf diesem Gebiete Bundesvorschriften zu erlassen.

Einige Kantone und Gemeinden haben übrigens bereits bewiesen, dass es möglich ist, auf Grund ihrer Gesetze sich des Eindringens unerwünschter

Wanderbetriebe zu erwehren, und das Bundesgericht hat diese Massnahmen durchwegs geschützt. Wir sind daher der Auffassung, dass der Bund vorderhand keinen zwingenden Grund hat, sich mit einer Gesetzgebung zu befassen, die seitens der Kantone noch ausgebaut werden kann.

b. Auch die Postulate zur Besteuerung der Grosshandelsbetriebe können wenigstens teilweise durch die Kantone verwirklicht werden. Allerdings ist dabei zu unterscheiden zwischen Steuern, die nach ihrem Aufbau lediglich bezwecken, die Grossbetriebe des Detailhandels entsprechend ihrer grösseren Leistungsfähigkeit zu belasten, und Steuern, die unter Zurücksetzung des fiskalischen Zweckes die unerwünschten Betriebe so stark treffen sollen, dass sie in ihrer Geschäftstätigkeit wesentlich behindert werden. Die zweite Art von Besteuerung hat das Bundesgericht im Jahre 1919 unter Berufung auf Art. 4 und 31 BV für verfassungswidrig erklärt (Urteil vom 27. September 1919 i. S. Magazine zum Globus A.-G. und Mitbeteiligte gegen St. Gallen, BGE, 45, 347 ff.). Dagegen steht der «gerechten» Besteuerung der Grossbetriebe und Wanderunternehmungen, wie sie u. a. durch die Eingabe des Verbandes schweizerischer Spezereihändler betreffend die Migros A.-G. vom 14. Juli (vgl. unter V.) gefordert wird, durch die Kantone verfassungsrechtlich nichts im Wege. Die kantonalen Steuergesetze könnten, wenn nötig, nach dieser Richtung ausgebaut werden. Auch einer allgemeinen Umsatzbesteuerung, die eine mit steigendem Umsatz einsetzende Progression der Steueransätze zur Folge hätte, stünde unseres Erachtens rechtlich kaum etwas im Wege.

Der Bund könnte eine Warenhaus- oder Umsatzsteuer ohne Revision der Verfassung wohl kaum einführen. Eingreifenden Massnahmen des Bundes auf diesem Gebiete stünde ferner, ganz gleich wie den Erlassen der Kantone, die Bestimmung des Art. 31 BV entgegen.

c. In der Macht der Kantone liegt es auch, den Betrieb von Wirtschaften in Warenhäusern hintanzuhalten. Dies ist besonders gegenüber Neugründungen möglich, denen eine Konzession verliehen werden muss. In neuester Zeit erst hat der Kanton Baselstadt die Bewilligung eines Restaurationsbetriebes zurückgenommen, der in einer schon von zahlreichen Wirtschaften besiedelten Stadtgegend in einem Warenhaus eröffnet werden sollte.

Es ist übrigens zu betonen, dass eigentliche Wirtschaften mit Alkoholausschank nur von ganz wenigen Warenhausbetrieben der Schweiz eröffnet worden sind. Von seiten einiger Warenhäuser wurde vor der Preisbildungskommission ferner darauf hingewiesen, dass der frühe Schluss ihrer Restaurationen, die sich in ihren Öffnungszeiten den Ladenbetrieben anpassen und somit auch Sonntags geschlossen sind, die Konkurrenz stark herabmindert und die Rendite reduziert, wobei auch für diesen eingeschränkten Betrieb eine volle Wirtschaftspatentgebühr bezahlt werden müsse.

2. Verschiedene Wünsche, die in den im ersten Teil erwähnten Eingaben enthalten sind, fallen sodann für den vorliegenden Bundesbeschluss deshalb nicht in Betracht, weil sie ihrer Art nach im Rahmen der Bundesgesetz-

gebung über den unzulässigen Wettbewerb zu behandeln sind. Der Gesetzesentwurf der Expertenkommission, welche diese Materie zu bearbeiten hatte, ist kürzlich veröffentlicht worden. Sobald die Rückäusserungen der Kantonsregierungen und der Berufsverbände eingetroffen und verarbeitet sein werden, wird der Bundesrat das Gesetz der Bundesversammlung vorlegen können. Diese Bundesgesetzgebung sieht also einem baldigen Abschluss entgegen, und bei der Behandlung der Vorlage in den eidgenössischen Räten wird es möglich sein, alle einschlägigen Postulate in Beratung zu ziehen.

Hiezu gehören Vorschriften über das Ausverkaufswesen, die Zugaben und die sogenannten Lockvögel. Es dürfte sich nicht empfehlen, durch dringlichen Bundesbeschluss einzelne Vorschriften über Formen des unerlaubten Wettbewerbes herauszugreifen, sondern es wird richtiger sein, alle einschlägigen Fragen im Zusammenhange zu behandeln. Dieses Vorgehen rechtfertigt sich um so mehr, als das Gebiet des Wettbewerbes der gesetzgeberischen Behandlung, wie die Erfahrung der einzelnen Kantone erwiesen hat, erhebliche Schwierigkeiten bietet, und es keineswegs leicht ist, Umgehungen den Riegel zu stossen. Wollte man einzelne Postulate, die in dieses Rechtsgebiet gehören, vorweg herausgreifen, so bestünde die grosse Gefahr, dass die nicht zu vermeidende Unvollständigkeit eines solchen Bundesbeschlusses denjenigen, deren Geschäftsgewahren getroffen werden soll, die Möglichkeit böte, die gesetzlichen Vorschriften zu umgehen. Es wird im einzelnen anlässlich der Beratung des Gesetzes in den parlamentarischen Kommissionen und in den Räten zu untersuchen sein, inwieweit materiell den Wünschen der Postulanten auf diesem Rechtsgebiet Rechnung getragen werden kann.

3. Zu der dritten Gruppe, d. h. den Massnahmen, für welche die verfassungsmässige Grundlage mangelt oder zum mindesten bestritten ist, zählen wir insbesondere die Schliessung von bereits bestehenden Betrieben oder die Aufhebung einzelner ihrer Abteilungen. Auch die Beschränkung des Verkaufes gewisser Artikel wie der Uhren, Bücher, Blumen und Spielwaren auf ausgewählte Unternehmungen dürfte sich mit Art. 31 der Bundesverfassung nicht vereinbaren lassen. Ferner ist das von der Preisbildungskommission vorgeschlagene allgemeine Verbot der Neueröffnung und Erweiterung von Detailhandelsbetrieben und die in gleicher Richtung gehende Forderung des Bewilligungszwanges für selbständige Berufsausübung im Widerspruch mit diesem Artikel in seiner heutigen Form.

Unter diesen nicht verfassungsmässigen Postulaten steht im Vordergrund das Begehren, die Lebensmittelabteilungen in Warenhäusern aufzuheben. Es wurde mehrfach mit dem Hinweis auf die gesundheitswidrigen Zustände begründet, die sich ergeben, wenn Nahrungsmittel in der gleichen Abteilung neben Textilien und andern Staub verursachenden Waren verkauft werden. Wir haben uns daher gefragt, ob es geboten sei, vom Standpunkt der Lebensmittelpolizei gegen diese Abteilungen einzuschreiten. Sie stehen jedoch bereits unter der Kontrolle der kantonalen Organe der Lebensmittelpolizei. Diese haben in vielen Fällen strenge Anforderungen an derartige Betriebe ge-

knüpft. Eine Schliessung auf Grund der Gesetzgebung betreffend den Verkehr mit Lebensmitteln wäre aber auch dann nicht ohne weiteres möglich, wenn sich in einzelnen Fällen gewisse Missstände zeigten. Dem Inhaber wäre wie jedem andern Inhaber eines Lebensmittelgeschäftes die Gelegenheit zu geben, seine Einrichtungen zu verbessern.

Das eidgenössische Gesundheitsamt hat nunmehr am 17. August, veranlasst durch die vorliegenden Anträge, ein Kreisschreiben an die Kantonsregierungen gerichtet und dieselben ersucht, eine sorgfältige Kontrolle der Lebensmittelabteilungen von Warenhäusern und Einheitspreisgeschäften vorzunehmen. Die Kantone sind ersucht worden, über den Befund zu berichten.

Gleich steht es, wie erwähnt, mit der Spezialbesteuerung der Warenhäuser und ähnlicher Unternehmungen. Soll eine solche den Rahmen fiskalischer Abgaben überschreiten und wirtschaftliche Zwecke verfolgen, also die Vorteile der Warenhausbetriebe gegenüber Kleinbetrieben ausgleichen, so muss unseres Erachtens hiefür zunächst die verfassungsmässige Grundlage geschaffen werden.

Zwar wird von juristischer Seite zum Teil die Auffassung vertreten, dass die Aufstellung einheitlicher Bestimmungen für das Gewerbe einschliesslich des Handels auf Grund des Art. 34^{ter} auf die Aufrechterhaltung der in Art. 31 der Bundesverfassung verbürgten Handels- und Gewerbefreiheit nicht Rücksicht zu nehmen brauche. Wir hegen gegenüber dieser extensiven Auslegung, die der Auffassung weiter Kreise nicht entspricht, Bedenken und haben deshalb den Erlass eines neuen Verfassungsartikels in Aussicht genommen.

Die Vorbereitungen für einen Wirtschaftsartikel der Bundesverfassung, verbunden mit einem neuen Vorbehalt in Art. 31, sind in letzter Zeit durch das eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement weitgehend gefördert worden. Über diese Teilrevision der Verfassung werden Sie demnächst Bericht und Antrag erhalten.

XIII.

Dagegen halten wir es für richtig, heute aus der Gesamtheit aller Postulate diejenigen Forderungen herauszunehmen und in einem dringlichen Bundesbeschluss zu regeln, welche dahingehen, eine weitere Ausdehnung der Grossbetriebe während der nächsten Jahre zu verhindern. Wenn die Absicht besteht, verschiedene Schutzmassnahmen zugunsten der Kleinbetriebe zu studieren und in Angriff zu nehmen, so dürfte in erster Linie geboten sein, dafür zu sorgen, dass inzwischen keine neuen Grossbetriebe des Detailhandels entstehen. Dadurch wird eine Pause geschaffen und Zeit für sorgfältige Abklärung der übrigen Postulate gewonnen.

In richtiger Beurteilung dieser Sachlage haben daher verschiedene Antragsteller den umgehenden Erlass eines temporären Verbotes der Eröffnung neuer Warenhäuser und Einheitspreisgeschäfte in den Vordergrund gerückt, und wir schlagen Ihnen vor, diese Massnahmen heute zu treffen. Eine solche vorüber-

gehende Einschränkung kann als Analogon zum Hotelbauverbot gemäss Bundesgesetz vom 19. Oktober 1924 verfassungsmässig verantwortet werden. Der Einwand, dass jenes Verbot kein Präzedenzfall sei, weil es gewissermassen eine gerechtfertigte Subventionsbedingung für die finanzielle Hilfeleistung an die Hotellerie darstelle, während im vorliegenden Falle keine finanziellen Zuwendungen des Bundes erfolgen, ist juristisch nicht haltbar.

Der Detailhandel macht zum Teil schwere Zeiten durch. Viele Betriebe, die bei normaler Wirtschaftskonjunktur ein Auskommen gewährten, sind unter den Einwirkungen der Krisis in bedrängte Lage gekommen. Zwar ist der Rückgang der Geschäfte in älteren gutfundierten Unternehmen eine Zeit lang erträglich. Bei jüngeren Geschäften und solchen, die auch in guten Zeiten nur knapp rentierten, macht sich der Einnahmeausfall aber in erdrückender Weise geltend. Dass nun in eben diesen Krisenjahren eine Reihe von Grossunternehmen sich ganz wesentlich ausgedehnt haben, zum Teil, weil es ihrer natürlichen Geschäftsentwicklung entspricht, zum Teil aber auch aus rein spekulativem Unternehmerdrang, verschärft die Situation erheblich. Für die Inhaber kleiner und mittlerer Betriebe, deren Geschäfte selbst bei umsichtiger Führung keine Überschüsse mehr abwerfen und welche die Mittel zu geringfügigen Geschäftserweiterungen oder Renovationen nicht erübrigen können, ist der Anblick der immer neu entstehenden Grossbetriebe, die sich gegenseitig in Propaganda und Preisreduktionen überbieten, ein Grund zur Entmutigung und Erbitterung. Wir haben für die Schwierigkeiten, mit denen der selbständige Detailhandel heute ringt, volles Verständnis. Auch müssen wir hervorheben, dass die kleineren Geschäfte für zahlreiche Personen und Familien eine angemessene Erwerbsgelegenheit bieten und dass durch ihren Ruin die Zahl der Arbeitslosen vermehrt würde. Daher kann der Bund nicht untätig zusehen. Es muss versucht werden, eine weitere Ausdehnung der Grossbetriebe zu unterbinden.

Wir betonen jedoch, dass der vorliegende dringliche Bundesbeschluss nur ein erster Schritt zum Schutze des mittelständischen Detailhandels ist. Ein zweiter Schritt wäre die vorgesehene Verfassungsänderung und ein dritter Schritt die Gesetzgebung auf Grund der neuen Verfassungsbestimmungen. Jene künftige Gesetzgebung wird gründlicher Vorarbeiten bedürfen, und wir können uns nicht schon heute darüber aussprechen, inwieweit es möglich sein wird, die zurzeit aufgestellten Postulate zu verwirklichen. Man darf auch die Wirkung staatlicher Massnahmen für die Gesundheit des Einzelhandels nicht überschätzen. Aus den Vernehmlassungen der führenden Gewerbekreise geht hervor, dass von innen heraus durch den Stand der Handelstreibenden selbst verschiedenes vorgekehrt werden kann, und wir raten dringend dazu, schon heute, vorgängig weiterer gesetzgeberischer Massnahmen, diesen Weg der Selbsthilfe zu beschreiten.

Unserm Vorschlag liegt keine grundsätzliche Ablehnung des Warenhauses in der herkömmlichen Form zugrunde. Mit einer grossen Zahl einsichtiger Gewerbevertreter teilen wir die Auffassung, dass ein reell geführtes Waren-

haus im modernen Wirtschaftsleben seine Daseinsberechtigung und seine nützlichen Funktionen besitzt. Als hochrationalisierte Betriebsform des Einzelhandels eignet es sich für die Vermittlung von Waren für Bevölkerungskreise mit einfachen Ansprüchen. Seine Tendenz, durch Niedrighaltung der Preise den Umsatz zu erhöhen, kann auch, wenn sie massvoll verwirklicht wird, auf das Preisniveau eine günstige Wirkung haben. Wir sind überzeugt, dass ein grosser Teil der schweizerischen Bevölkerung eine prinzipiell gegnerische Einstellung nicht verstehen und nicht billigen würde.

XIV.

Wir schlagen Ihnen vor, für zwei Jahre, d. h. bis Ende 1935, die Eröffnung neuer und die Erweiterung bestehender Warenhäuser, Kaufhäuser und Einheitspreisgeschäfte grundsätzlich zu untersagen und nur in Ausnahmefällen, wenn die Verhältnisse es rechtfertigen, zu bewilligen. Diese Massnahme soll Neugründungen aller Art verunmöglichen; in den bestehenden Betrieben soll der heutige Stand während der Dauer des Verbotes nicht im Sinne der Ausdehnung verändert werden. Bauliche Erweiterungen und die Aufnahme neuer Rayons oder neuer gewerblicher Tätigkeiten haben, von den gerechtfertigten Ausnahmen abgesehen, zu unterbleiben. Während der vorgesehenen Frist wird es möglich sein, den Entscheid über die Revision der Bundesverfassung herbeizuführen und dadurch die Grundlagen zu weiteren Schutzmassnahmen zu schaffen. Andererseits ist es nicht ausgeschlossen, dass die wirtschaftlichen Verhältnisse sich einigermaßen abklären und dass auch deutlicher erkannt werden kann, auf welche Art und Weise die Kleinbetriebe vor der Konkurrenz der Grossunternehmungen wirksam geschützt werden können, ohne dass die schweizerische Volkswirtschaft im allgemeinen darunter zu leiden hat. Durch das vorübergehende Verbot werden die Kleinbetriebe in ihrem gegenwärtigen Geschäftsbereich einigermaßen geschützt und diejenigen unter ihnen, welche wirtschaftlich lebensfähig sind, werden erhalten bleiben.

Durch den vorgesehenen Bundesbeschluss wird verwirklicht, was der Schweizerische Gewerbeverband in seinen Anträgen vom 27. April im wesentlichen vorschlug und was Herr Nationalrat Joss in Ziff. 2 seines Postulates in der Hauptsache gewünscht hat. Es wird dadurch dem dringendsten Schutzbedürfnis der Kleinbetriebe entsprochen und ein weiteres Überwuchern der Grossunternehmungen verhindert.

Das vorgeschlagene Verbot ist nicht etwa praktisch zwecklos, denn wie man uns mitgeteilt hat, haben eine ganze Anzahl von Grossunternehmungen des Einzelhandels geplant, in der nächsten Zeit neue Niederlassungen zu eröffnen oder ihre bestehenden Geschäfte zu vergrössern. Gerade weil verschiedene dieser Grossbetriebe ebenfalls unter der Wirtschaftskrise leiden und deshalb einen Rückgang ihrer Umsätze zu verzeichnen haben, besteht bei ihnen das Bestreben, diesen Ausfall der Einnahmen durch Erweiterung der Betriebe und durch Aufnahme neuer Erwerbszweige wettzumachen.

Bei der starken Strömung, die sich in einigen Nachbarländern der Schweiz gegen Warenhäuser und Einheitspreisgeschäfte im allgemeinen und gegen die Inhaber einzelner dieser Unternehmungen im besondern fühlbar macht, wäre ausserdem zu befürchten, dass im Ausland in ihrer Tätigkeit beschränkte Konzerne versuchen würden, in die immer noch kaufkräftige Schweiz überzusiedeln.

Wir verschliessen uns keineswegs der Tatsache, dass die praktische Durchführung der Vorschriften auf Schwierigkeiten stossen wird. Wie oben ausgeführt, haben aber verschiedene Vertreter der massgebendsten Warenhäuser sich selbst bereit erklärt, auf die Ausdehnung ihrer Betriebe während der nächsten zwei Jahre zu verzichten. Die Durchführung des künftigen Bundesbeschlusses dürfte durch diese Zusicherung erleichtert werden. Im übrigen wird es Sache der kantonalen Behörden und der interessierten Detaillistenkreise sein, durch ihre Wachsamkeit die Anwendung des Gesetzes zu ermöglichen.

Von verschiedener Seite ist geltend gemacht worden, die Abgrenzung der Betriebe, die unter das Verbot fallen, werde grosse Schwierigkeiten bereiten. Es ist zuzugeben, dass die Umschreibung des Begriffes «Warenhaus» in einem gesetzlichen Erlass nicht leicht ist. Verschiedene ausländische Gesetze haben versucht, den Begriff «Warenhaus» dadurch zu definieren, dass sie einen Katalog verschiedener Warengattungen aufstellten und bestimmten, wenn ein Verkaufsunternehmen eine gewisse Mehrzahl von Waren verschiedener Kategorien zum Kauf anbiete, so handle es sich um ein Warenhaus. Die praktische Durchführung dieser Gesetzesbestimmungen hat nicht überall befriedigt. Es erwies sich oft als verhältnismässig leicht, diese Gesetze zu umgehen. Andererseits gibt es Grossbetriebe des Einzelhandels, die vom Kleingewerbe als höchst unangenehme Konkurrenz empfunden werden und die mit sehr grossen Kapitalien arbeiten, ohne dass eine grössere Mehrzahl von Warenkategorien zum Kauf bereitgehalten würde. Es scheint uns angezeigt, auch diese Grossbetriebe, welche durch ihre räumliche Ausdehnung, durch ihre finanzielle Überlegenheit und durch die Möglichkeit des Grosseinkaufs, Klein- und Mittelbetriebe des Einzelhandels stark bedrohen, ebenfalls den einschränkenden Bestimmungen zu unterstellen. Wir schlagen Ihnen deshalb vor, in Art. 1 des Bundesbeschlusses von Warenhäusern, Kaufhäusern und Einheitspreisgeschäften zu sprechen. Im Zweifelsfall sollen für die Unterstellung des Betriebes nach Art. 2, Abs. 3, des Entwurfes ausser der Zahl der geführten Warenkategorien der Flächeninhalt der Verkaufslokale, die Zahl der Angestellten und der allgemeine Geschäftscharakter in Betracht gezogen werden.

Wir glauben, dass diese elastische Begriffsbestimmung im vorliegenden Fall deshalb zulässig ist, weil die Kantone es in der Hand haben, nach Art. 3 ausnahmsweise Gesuche um Eröffnung oder Erweiterung von Waren- und Kaufhäusern zu bewilligen, wenn der Gesuchsteller ein Bedürfnis dafür glaubhaft macht und wenn nicht erhebliche volkswirtschaftliche Interessen dagegen sprechen. Die vorgeschlagene Bestimmung ermöglicht es, den zuständigen

Behörden durch die Erteilung von Bewilligungen denjenigen Unternehmungen eine freie Entfaltung zu gestatten, deren Geschäftsgebaren zu keinen Beanstandungen Anlass gibt und deren Vergrößerung volkswirtschaftlich als wünschbar erscheint.

XV.

Es bleibt noch die Frage, ob nach dem Wunsche verschiedener Antragsteller auch Firmen mit ausgedehntem Filialbetrieb und Detailverkaufsstellen von Produzenten verboten werden sollen. Es ist richtig, dass es sich auch hier teilweise um Grossunternehmungen handelt, und dass diese Geschäfte ähnlich wie das Warenhaus gegenüber dem selbständigen Unternehmer den Vorteil des Grosseinkaufs haben. Dagegen ist der Charakter dieser Unternehmungen von demjenigen der Warenhäuser dadurch verschieden, dass sie ihrer Struktur nach Spezialgeschäfte sind. Sie treten in der grossen Mehrzahl der Fälle mit den Kleinbetrieben des Detailhandels in einen loyalen Wettbewerb. Ihrer Überlegenheit beim Einkauf stehen als Nachteile entgegen der Umstand, dass die Filialen in der Regel von Angestellten verwaltet werden und dass, soweit es sich um Fabrikdepots handelt, sie über weniger reichhaltige Sortimente verfügen.

Trotzdem die Konkurrenz dieser Filialgeschäfte für den Kleinhandel weniger empfindlich ist als diejenige der Grossunternehmungen, wäre es doch begrüssenswert, wenn während einer gewissen Zeit die Neueröffnung von Filialgeschäften unterbleiben würde. Allein wir glauben, dass ein bezügliches Verbot leicht umgangen werden kann. Äusserlich unterscheidet sich das Filialgeschäft oder das Fabrikdepot nicht von einem Spezialgeschäft. Es wäre sehr leicht, juristisch jedes einzelne Geschäft durch die Gründung einer besondern kleinern Aktiengesellschaft oder in anderer Weise zu verselbständigen und dadurch die Beziehungen zu dem Grossgeschäft, von welchem die Verkaufsstelle abhängt, zu verschleiern. Ein Verbot der Neueröffnung von Filialgeschäften oder Fabrikverkaufsstellen ist deshalb nur schwer durchführbar, sofern man nicht für alle Einzelhandelsstellen überhaupt ein Bewilligungsverfahren einführen will.

Nun ist dies letztere Vorgehen, ein Verbot der Neueröffnung sämtlicher Arten von Ladengeschäften, in der Tat von verschiedenen Seiten vorgeschlagen worden, und wir haben oben darauf hingewiesen, dass Deutschland, Österreich und Italien bezügliche Gesetzesbestimmungen besitzen. Wir glauben aber, dass ein derartiges allgemeines Verbot zu denjenigen Massnahmen gehört, die ohne vorherige Revision der Bundesverfassung unmöglich getroffen werden können. Auch nach Annahme eines revidierten Verfassungsartikels wäre, wie uns scheint, ein solcher gesetzgeberischer Erlass auf dem Wege der ordentlichen, dem Referendum unterstehenden Gesetzgebung zu behandeln, da dadurch die Grundlagen unseres Wirtschaftssystems in einem wesentlichen Punkte verändert würden.

Wie im zweiten Teil dieser Botschaft bereits ausgeführt worden ist, bestehen in der Schweiz rund 60,000 Kleinhandelsbetriebe, wovon nur etwa 200

den Charakter von Warenhäusern haben. Ein allgemeines Bewilligungsverfahren für alle Kleinhandelsbetriebe würde einen ausgedehnten Verwaltungsapparat erfordern, über den weder der Bund noch die Kantone zurzeit verfügen. Dabei würden die Schwierigkeiten ausserordentlich wachsen, im Einzelfall festzustellen, ob ein Wirtschaftsbedürfnis für die Eröffnung eines neuen Geschäftes vorliegt oder nicht. Es sollte daher grundsätzlich aus verfassungsrechtlichen und praktischen Gründen von dieser allzu weiten Ausdehnung des zu erlassenden Bundesbeschlusses abgesehen werden. Nun sind aber aus einzelnen Landesgegenden beim Bundesrat besonders dringliche Begehren um Intervention gegen die Eröffnung von Filialen einzelner Grossgeschäfte des Einzelhandels und von Fabrikniederlagen hängig gemacht worden. Wir verweisen besonders auf die grosse Erregung, die im Kanton Waadt durch die bevorstehende Eröffnung von derartigen Filialen hervorgerufen wurde. Zwar kann es sich u. E. nicht darum handeln, in der ganzen Schweiz Massnahmen gegen die Eröffnung von Filialen grösserer Handels- und Industrieunternehmungen zu erlassen, doch sollte der Bundesrat ermächtigt werden, auf Antrag der Kantone in besondern Fällen gegen die Ausdehnung von Filialgeschäften und Fabrikniederlagen einzuschreiten. Wir haben einen entsprechenden Art. 10 in den Entwurf eines Bundesbeschlusses aufgenommen. Die in den betreffenden Kantonen zu eröffnenden Filialgeschäfte und Fabrikniederlagen bedürfen einer Bewilligung wie die Waren- und Kaufhäuser im allgemeinen. Auf diese Weise dürfte es möglich sein, wo die Verhältnisse es gebieten, einzelnen übertriebenen Filialgründungen entgegenzutreten.

E. Bemerkungen zu den einzelnen Artikeln des Entwurfes.

Art. 1.

Der Entwurf unterscheidet sich vom Bundesgesetz vom 16. Oktober 1924 betreffend Einschränkung der Erstellung und Erweiterung von Gasthöfen insofern, als er grundsätzlich ein Verbot aufstellt und Eröffnung und Erweiterung nur als zu bewilligende Ausnahmen zulässt. In der sachlichen Auswirkung besteht kein wesentlicher Unterschied, doch ist die etwas schärfere Fassung des vorliegenden Beschlusses vom Schweizerischen Gewerbeverband gewünscht worden und bei den Erfahrungen, die mit dem Hotelbauverbot gemacht wurden, auch gerechtfertigt.

Art. 2.

Der Entwurf des Schweizerischen Gewerbeverbandes vom 27. April nennt «Warenhäuser und ähnliche Kleinhandelsunternehmungen» als Gegenstand des Bundesbeschlusses. Er zählt ferner 29 verschiedene Warenkategorien (1. Lebensmittel-, Spezerei- und Kolonialwaren, 2. Zigarren und Tabak,

3. Brenn- und Beleuchtungsmaterial usw.) auf und bezeichnet als Warenhäuser und Kleinhandelsunternehmungen im Sinne des Beschlusses diejenigen Detailverkaufsgeschäfte, die in einer oder mehreren Verkaufsstellen mehr als sechs der Warengattungen führen.

Der Schweizerische Verband der Waren- und Kaufhäuser weist in einer Eingabe auf die proportionale Bedeutung der Unternehmen in der Domizilgemeinde hin. In kleineren Ortschaften kann ein mittleres Warenhaus die Wirkungen eines Grossbetriebes ausüben, während es in einer grossen Stadt verschwindet. Er schlägt daher vor, neben der Berücksichtigung der geführten Rayons auch auf die Bodenfläche des Geschäftes abzustellen, und nennt im Sinne einer Anregung:

mehr als 300 oder 350 m² in einer Stadt mit mehr als 30,000 Einwohnern;
mehr als 200 m² in einer Stadt mit 10,000—30,000 Einwohnern;
mehr als 150 m² in kleineren Ortschaften.

Im Gegensatz zu diesen Vorschlägen geht der Entwurf bei der Definition vom Begriff des Betriebes und nicht von der Unternehmung aus und verzichtet ferner auf die Nennung bestimmter zahlenmässiger Kriterien. Ferner stellt der Bundesbeschluss aus bereits in der Botschaft erörterten Gründen im Gegensatz zum Vorschlag des Schweizerischen Gewerbeverbandes auf Grossbetriebe ab und umfasst kleinere Betriebe nicht. Die Eröffnungs- und Erweiterungsbewilligung ist also für einzelne Ladengeschäfte einzuholen, die als «Grossbetriebe» zu qualifizieren sind. Dadurch fällt die Grossunternehmung, die mehrere Kleinbetriebe unterhält (Filialunternehmung) nicht unter das Verbot nach Art. 1, wird aber erfasst, sobald eines ihrer Ladengeschäfte den Charakter des Grossbetriebes hat. Der gewöhnliche Laden des A. C. V. beider Basel bedürfte somit keiner Bewilligung, dagegen das vom gleichen Verein eröffnete Kaufhaus.

In der Praxis werden die Behörden auf die vorgeschlagenen Kriterien der Zahl der geführten Warenkategorien und des Flächeninhaltes der Verkaufslöke Rücksicht nehmen. Insbesondere wird der Bundesrat bei Anfragen, die von seiten der Kantonsregierungen an ihn gerichtet werden, sowie bei Rekursfällen darauf abstellen, daneben aber auch auf die Zahl der Angestellten und den Charakter des Geschäftes, d. h. die Art der geführten Sortimente, die Preise usw.

Art. 3.

Die Bewilligungen können nur Waren- und Kaufhäusern nicht aber Einheitspreisgeschäften erteilt werden. Diese unterschiedliche Behandlung rechtfertigt sich durch die besonders ungünstigen Einwirkungen, welche die Eröffnung der Einheitspreisgeschäfte auf die Preise des Detailhandels ausgeübt hat.

Das Bewilligungsverfahren ist analog dem Bundesgesetz vom 16. Oktober 1924 betreffend Einschränkung der Erstellung und Erweiterung von Gasthöfen geordnet. Der Gewerbeverband schlug zwar vor, die Durchführung direkt

dem Bundesrat zu übertragen. Wir halten aber dafür, dass aus staatsrechtlichen Gründen und aus Gründen praktischer Zweckmässigkeit der erste Entscheid unbedingt den Kantonen überlassen werden muss.

Die Übergangsbestimmung in Alinea 2 ist notwendig, weil zurzeit schon zahlreiche Vorbereitungen für die Eröffnung und Erweiterung in Frage stehender Betriebe gemeldet worden sind. In die Bestimmung wurde der Passus «seit längerer Zeit» aufgenommen, um zu verhindern, dass kurz vor dem Erlass dieses Bundesbeschlusses noch Neueröffnungen in die Wege geleitet würden.

Art. 4.

Keine Bemerkungen.

Art. 5.

Der in Alinea 2 zitierte Art. 27 des Bundesgesetzes vom 11. Juni 1928 über die eidgenössische Verwaltungs- und Disziplinarrechtspflege sieht eine Beschwerdefrist von 90 Tagen vor.

Art. 6—9.

Keine Bemerkungen.

Art. 10.

Das Verfahren für Filialgeschäfte und Fabrikablagen unterscheidet sich von dem in Art. 1—3 vorgeschriebenen Verfahren insofern, als vorgängig der Einführung des Bewilligungswesens ein Antrag der Kantonsregierungen an den Bundesrat gestellt werden muss, in welchem die Notwendigkeit der besondern Massnahme begründet wird. Da möglicherweise nur in einzelnen Branchen eine Einschränkung nötig ist, wurde vorgesehen, dass der Bewilligungszwang im betreffenden Kantonsgebiet eventuell auch für einzelne Kleinhandelszweige eingeführt werden könne. Es wird also auf Grund des Artikels möglich sein, Filialgeschäfte des Konfektions-, Schuhwaren- oder Lebensmittelhandels in einzelnen Kantonen dem Bewilligungswesen zu unterstellen.

Art. 11.

Keine Bemerkungen.

Art. 12.

Es ist geboten, dem Bundesbeschluss die Dringlichkeitsklausel beizufügen, weil wegen der krisenhaften Wirtschaftslage diese Massnahmen ohne Verzug durchgeführt werden sollten. Würde der Beschluss nicht dringlich erklärt und müsste daher der Ablauf der Referendumsfrist abgewartet werden, so bestünde auch die Gefahr, dass die Zeit benützt wird, um noch schnell vor seinem Inkrafttreten Neugründungen und Erweiterungen vorzunehmen.

Der Schweizerische Gewerbeverband hat den Vorschlag gemacht, das Verbot bis zum 31. Dezember 1938 auszudehnen. Auch andere Vorschläge

für eine längere Gültigkeitsdauer liegen vor. Wir betrachten jedoch den vorliegenden Bundesbeschluss als ein Provisorium. Während zweier Jahre ist es möglich, Erfahrungen zu sammeln und den projektierten Wirtschaftsartikel der Bundesverfassung dem Volksentscheid zu unterstellen. Eine Verlängerung ist für den Fall der Annahme und der weitem Dauer der Krise gegeben.

* * *

Aus unsern Darlegungen geht hervor, dass wir heute zwar keine endgültigen Massnahmen zum Schutze der kleineren Betriebe des Detailhandels vorschlagen. Wir sind aber überzeugt, dass die vorgesehenen Einschränkungen schon eine wohlthätige Wirkung ausüben werden. Wir ersuchen Sie daher, Herr Präsident, hochgeehrte Herren, dem nachstehenden Entwurf eines dringlichen Bundesbeschlusses zuzustimmen, und benützen die Gelegenheit, Sie unserer vollkommenen Hochachtung zu versichern.

Bern, den 5. September 1933.

Im Namen des schweiz. Bundesrates,

Der Bundespräsident:

Schulthess.

Der Bundeskanzler:

Kaeslin.

(Entwurf.)

Bundesbeschluss
über
**das Verbot der Eröffnung und Erweiterung von Warenhäusern,
Kaufhäusern und Einheitspreisgeschäften.**

Die Bundesversammlung
der schweizerischen Eidgenossenschaft,
gestützt auf Art. 84^{ter} der Bundesverfassung,
nach Einsicht einer Botschaft des Bundesrates vom 5. September 1933,
beschliesst:

Art. 1.

Die Eröffnung neuer und die Erweiterung bestehender Warenhäuser, Kaufhäuser und Einheitspreisgeschäfte ist untersagt.

Art. 2.

Warenhäuser und Kaufhäuser im Sinne dieses Bundesbeschlusses sind Grossbetriebe des Einzelhandels, welche Waren verschiedenartiger Kategorien verkaufen.

Einheitspreisgeschäfte sind Warenhäuser, in welchen die Waren in einer oder mehreren bestimmten Preisstufen feilgeboten werden.

Im Zweifelsfalle entscheidet der Bundesrat nach Entgegennahme eines Berichtes der Kantonsregierung und unter Berücksichtigung der Zahl der geführten Warenkategorien, des Flächeninhaltes der Verkaufslokale, der Zahl der Angestellten und des allgemeinen Geschäftscharakters, ob ein Betrieb als Warenhaus, Kaufhaus oder Einheitspreisgeschäft zu bezeichnen ist.

Erweiterung ist jede bauliche Ausdehnung und jede Aufnahme neuer Warenkategorien oder neuer gewerblicher Tätigkeiten.

Art. 3.

Ausnahmsweise können die Kantone Gesuche um Eröffnung oder Erweiterung von Warenhäusern und Kaufhäusern bewilligen, wenn der Gesuchsteller ein Bedürfnis dafür glaubhaft macht und nicht erhebliche volkswirtschaftliche Interessen dagegen sprechen.

Die Bewilligungen können von den Kantonen ohne die Erfüllung der in Absatz 1 genannten Bedingungen auch gewährt werden, wenn schon vor dem Inkrafttreten des Bundesbeschlusses seit längerer Zeit Vorbereitungen getroffen wurden und die Verweigerung der Bewilligung dem Gesuchsteller grossen Schaden verursachen würde.

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

Art. 4.

Das Gesuch um Erteilung der Bewilligung ist der Kantonsbehörde einzureichen, die nach Vornahme der nötigen Erhebungen und Anhörung der Gemeindebehörde entscheidet.

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

Art. 5.

Der Entscheid der kantonalen Behörde unterliegt nach Massgabe des Bundesgesetzes über die eidgenössische Verwaltungs- und Disziplinarrechtspflege der Beschwerde an den Bundesrat.

Die Beschwerdefrist gemäss Artikel 27 jenes Gesetzes beginnt mit dem Tage der Veröffentlichung.

Das Recht zur Beschwerde steht ausser dem Gesuchsteller auch der Gemeindebehörde und wirtschaftlichen Berufs- und Interessenverbänden zu, die ein Interesse an der Bewilligung oder an der Verweigerung der Bewilligung nachweisen.

Art. 6.

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

Art. 7.

Wer ohne Bewilligung ein Warenhaus, Kaufhaus oder Einheitspreisgeschäft eröffnet oder erweitert, wird mit Busse bis zu zwanzigtausend Franken oder mit Gefängnis bis zu drei Monaten bestraft. Der nämlichen Strafe unterliegt, wer die an die Bewilligung geknüpften Bedingungen nicht erfüllt.

Art. 8.

Die allgemeinen Bestimmungen des Bundesgesetzes vom 4. Februar 1853 über das Bundesstrafrecht sind anwendbar. Die Verfolgung von Zuwiderhandlungen liegt den Kantonen ob.

Art. 9.

Die kantonalen Behörden sind gehalten, die Erstellung und Erweiterung von Warenhäusern, Kaufhäusern und Einheitspreisgeschäften, wofür die Bewilligung nicht erteilt wurde, zu verhindern. Ohne Bewilligung eröffnete oder erweiterte Betriebe sind zu schliessen oder wieder einzuschränken.

10.

Wenn besondere Verhältnisse es rechtfertigen und die zuständige Kantonsregierung es beantragt, kann der Bundesrat die Vorschriften dieses Bundesbeschlusses für das Gebiet einzelner Kantone auf Filialgeschäfte von Grossunternehmungen des Detailhandels einschliesslich der Verkaufsablagen von industriellen Unternehmungen anwendbar erklären. Diese Ausdehnung kann auch nur für vorstehend genannte Betriebe in einzelnen Handelszweigen erfolgen.

Art. 11.

Dem Bundesrat steht die Oberaufsicht über die Vollziehung dieses Bundesbeschlusses zu. Er kann Ausführungsbestimmungen dazu erlassen.

Art. 12.

Dieser Beschluss wird als dringlich erklärt und tritt sofort in Kraft. Er gilt bis zum 31. Dezember 1935.

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung Über Warenhäuser und Einheitspreisgeschäfte. (Vom 5. September 1933.)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1933
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	36
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	2998
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	06.09.1933
Date	
Data	
Seite	139-174
Page	
Pagina	
Ref. No	10 032 085

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.