



**Empfehlung  
der Eidgenössischen Kommission für Konsumentenfragen EKK vom  
2. September 2010 zur Verbesserung des Konsumentenschutzes  
vor dem Hintergrund der Marktöffnung**

Gestützt auf Artikel 9 Absatz 2 Konsumentenschutzgesetz (KIG) vom 5. Oktober 1990 und Artikel 1 Reglement der Eidgenössischen Kommission für Konsumentenfragen (EKK) vom 1. Februar 1966 unterbreitet die Eidgenössische Kommission für Konsumentenfragen (EKK) dem Bundesrat folgende

**EMPFEHLUNG**

Der Bundesrat ergreift Massnahmen zur Ergänzung der Schweizer Gesetzgebung, um das Vertrauen der Konsumenten vor dem Hintergrund der Marktöffnung im Zusammenhang mit der Übernahme des «Cassis-de-Dijon»-Prinzips zu stärken. Er sorgt dabei insbesondere dafür, dass die Konsumenten informierte Entscheide treffen können, indem der Schutz ihrer wirtschaftlichen Interessen im folgenden Sinn verbessert wird: Das Schweizer Recht soll die Mindeststandards des EU-Rechts erfüllen, damit der Schweizer Konsument so gut informiert und gegen Missbräuche geschützt wird wie der europäische.

**BEGRÜNDUNG**

- 1** Am 12. Juni 2009 haben die Eidgenössischen Räte den Entwurf zur Teilrevision des Bundesgesetzes über die technischen Handelshemmnisse (THG) verabschiedet und damit die autonome Anwendung des «Cassis-de-Dijon»-Prinzips durch die Schweiz erlaubt. Gemäss diesem Prinzip können Produkte, die in der EU bzw. im EWR rechtmässig in Verkehr sind, grundsätzlich auch in der Schweiz ohne vorgängige Kontrollen frei zirkulieren (Artikel 16a THG).
- 2** Im Nachgang zur Annahme des Prinzips im Jahr 1979 hat der europäische Gesetzgeber die wichtigsten Richtlinien zum Konsumentenschutz verabschiedet. Damals wurde ein politischer Entscheid gefällt: Um die Entwicklung des gemeinsamen Binnenmarktes zu ermöglichen, wurde den einzelnen Mitgliedstaaten verboten, technische Produktnormen vorzuschreiben. Stattdessen wurden gemeinsame Regeln eingeführt, mit denen das Vertrauen der Konsumenten in den freien Warenverkehr gewährleistet und Wettbewerbsverzerrungen vermieden werden sollten. Aus diesem Grund wird heute die Annahme des «Cassis-de-Dijon»-Prinzips als eigentlicher Ausgangspunkt der gemeinschaftlichen Regeln zum Schutz der Konsumenten angesehen.

So wurden insbesondere Standards eingeführt, die eine Mindestqualität der in Verkehr gesetzten Produkte garantieren. Ausserdem wurden Regeln entwickelt, mit denen die korrekte Information der Konsumenten und der Schutz vor Missbräuchen so weit wie möglich gewährleistet werden sollen, damit die Konsumenten in der Lage sind, selber informierte Entscheide zu treffen und so zum Funktionieren des Marktes beizutragen,

statt dass der Staat diese Entscheide vorwegnimmt («*Information statt Verbot – soweit wie möglich*»). Dabei handelt es sich unter anderem um die europäischen Richtlinien zu den Haustürgeschäften, zu den Pauschalreisen und zum Verbraucherkredit (die in der Schweiz in Artikel 40a ff. Obligationenrecht, im Bundesgesetz über Pauschalreisen sowie im Bundesgesetz über den Konsumkredit übernommen wurden), aber zum Beispiel auch um Richtlinien zu missbräuchlichen Vertragsklauseln, zum Fernabsatz oder zu den Verkaufsgarantien (die bisher in der Schweiz noch nicht übernommen wurden).

- 3** Wenn man nun in der Schweiz das «Cassis-de-Dijon»-Prinzip eingeführt hat, um den Warenverkehr mit der Europäischen Union zu vereinfachen und den Wettbewerb zu fördern, dann sollte diese Reform mit denselben Massnahmen ergänzt werden, die in der Europäischen Union im Zusammenhang mit diesem Prinzip getroffen wurden, um das Vertrauen der Konsumenten sicherzustellen und informierte Entscheide zu gewährleisten. Dies wird zu einer (quantitativen und qualitativen) Zunahme des Konsums beitragen und damit auch das Angebot und die Nachfrage stärken und die Innovation fördern. Davon wird der ganze Schweizer Wirtschaftsstandort profitieren und es werden sich auch positive Auswirkungen auf die Preise ergeben.
- 4** Das Schweizer Recht liegt bei den Mindeststandards für den Schutz der wirtschaftlichen Interessen der Konsumenten nach wie vor hinter dem europäischen Recht zurück.

Gewisse Anstrengungen zur Verbesserung der Informationen der Konsumenten wurden zwar insbesondere mit der Annahme des Bundesgesetzes über die Produktesicherheit (PrSG) unternommen. Die Schweizer Gesetzgebung ist jedoch weiterhin von einigen Mängeln gekennzeichnet:

- a)** Einerseits gewährleistet das Schweizer Recht keinen ausreichend kohärenten Schutz der Konsumenten. So lässt sich nicht rechtfertigen, dass die Schweizer Konsumenten heute auf dem Gebiet der Pauschalreisen, der Haustürverkäufe und des Konsumkredites von einem insgesamt gleichwertigen Schutz profitieren wie die europäischen Konsumenten, nicht jedoch bei anderen Verträgen, die für die Befriedigung ihrer persönlichen Bedürfnisse ebenso wichtig sind, wie zum Beispiel der Fahrniskauf, der Fernabsatz oder der E-Commerce. Diese Inkohärenz ist teilweise auf den bisher verfolgten sektoralen Ansatz zurückzuführen, dessen Grenzen heute deutlich sichtbar werden und der durch horizontale Regeln ersetzt werden sollte. Diese Regeln sollten soweit möglich in den allgemeinen Teil des Obligationenrechts (OR) aufgenommen werden, da der Vertrag das Instrument ist, über das die Konsumenten mit den Anbietern Geschäfte tätigen. Andernfalls besteht die Gefahr, dass sich die unterschiedliche rechtliche Behandlung der Konsumverträge noch verschärft, was der Sicherheit und Vorhersehbarkeit des Rechts und damit auch dem Vertrauen der Konsumenten schadet.
- b)** Andererseits berücksichtigt das Schweizer Recht noch zu wenig, dass eine korrekte Information der Konsumenten nicht ausreicht, um ihre wirtschaftlichen Interessen wirksam zu schützen.

Die Korrektur der Informationsdefizite stösst nämlich an ihre Grenzen bei der Alternative *take it or leave it*, vor welche die Anbieter die Konsumenten oft stellen.

Das Problem liegt hier in der Tatsache, dass die Konsumenten häufig in einem solchen Fall keine weiteren Angebote prüfen, obwohl sie durchaus über den Inhalt des Angebots informiert sind und der Wettbewerb spielt. Die Passivität der Konsumenten kann sich aus der Feststellung ergeben, dass die anderen Anbieter auf dem Markt die gleichen Rationalisierungsziele verfolgen und daher empirisch gesehen den Konsumenten dieselben Bedingungen auferlegen. Ein Konsument, der

vor der Alternative *take it or leave it* steht, kann allerdings auch auf die Prüfung weiterer Angebote verzichten, da die Kosten für die Suche nach einem anderen Anbieter im Verhältnis zum Preis der nachgesuchten Ware oder Dienstleistung unverhältnismässig wären. Ein weiterer Grund, der die Grenzen des auf die Information konzentrierten Konsumentenschutzes aufzeigt, ist, dass die Konsumenten gegenüber den Anbietern nicht unbedingt rational reagieren. Dies ist unter anderem darauf zurückzuführen, dass sie die Befriedigung grundlegender Bedürfnisse (Kleidung, Nahrung, Unterkunft) anstreben und sich in dieser Hinsicht ihrer marktgestaltenden Rolle nicht bewusst sind. In all diesen Situationen besteht das Risiko, dass die Anbieter Profit daraus ziehen und den Konsumenten nachteilige Bedingungen aufzwingen, die nur den Interessen der Anbieter und nicht auch denjenigen der Konsumenten entsprechen (siehe dazu Artikel 12 Preisüberwachungsgesetz oder Artikel 270 OR). Dieses Ergebnis ist unerwünscht, da es das Vertrauen des Konsumenten in den Markt untergräbt und ihn dazu bringen kann, auf das Treffen seiner Entscheide zu verzichten. Das Konsumentenvertrauen wird in einem offenen Markt umso mehr geschwächt, da hier die negativen Auswirkungen der Alternative *take it or leave it* nicht mehr durch zwingende Regeln kompensiert werden können, die den Inhalt der in Verkehr gesetzten Produkte vereinheitlichen.

Der Bundesrat ist sich dieses Problems durchaus bewusst, wie die Revisionsvorlage zu Artikel 8 des Bundesgesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb zeigt. Es ist jedoch zu wünschen, dass er dies gegenüber den Eidgenössischen Räten klar zum Ausdruck bringt. Informations- und Bildungsanstrengungen sind in dieser Hinsicht weiterhin erforderlich, um die grundlegende Bedeutung der Bekämpfung von Missbräuchen auf dem Gebiet der allgemeinen Geschäftsbedingungen hervorzuheben.

- 5 In diesem Zusammenhang sollte der Bundesrat unterstreichen, dass die Massnahmen zum Schutz der wirtschaftlichen Interessen der Konsumenten der Vertragsfreiheit nicht widersprechen. Da Verträge immer aus einer Vereinbarung zwischen zwei Parteien resultieren, ist die Freiheit beider Seiten zu schützen. Damit Konsumverträge einen Sinn behalten, ist dafür zu sorgen, dass sie die Interessen der Anbieter wie auch diejenigen der Konsumenten schützen.

So verfolgt die Verbesserung des Konsumentenschutzes auf dem Gebiet der Fernabsatzverträge (zum Beispiel durch die Einführung eines Widerrufsrechts) dieses Ziel, da sie die Tatsache berücksichtigt, dass der Konsument vor Abschluss des Vertrags keinen Zugang zur Ware hat. Auch Mechanismen zur Bekämpfung von Missbräuchen sind durchaus annehmbar, da sie nicht im Voraus den Parteien den Vertragsinhalt vorschreiben, sondern *hinterher* einschreiten, um Fehlverhalten zu bestrafen.

- 6 Die Anpassung des Schweizer Rechts an das höhere Niveau des europäischen Rechts schadet den Interessen des Wirtschaftsstandorts Schweiz nicht, wie das folgende Beispiel zeigt: Wenn dem Schweizer Konsumenten, der zwischen dem Kauf eines in der Schweiz hergestellten Lavabos und eines aus Spanien importierten und gemäss anderen Normen hergestellten Lavabos zögert, gewährleistet wird, dass er in der Schweiz über dieselben vertraglichen Garantien hinsichtlich korrekter Information und Bekämpfung von Missbräuchen verfügt, erlaubt ihm dies, einen vertrauensvollen Entscheid zu treffen. Der Verlust an Einheitlichkeit auf der Ebene der Herstellungskriterien der auf dem Schweizer Markt verkauften Lavabos wird dann nämlich durch die Einheitlichkeit seines Kenntnisstandes und durch die Garantie der Bestrafung missbräuchlicher Verhaltensweisen seitens der Anbieter kompensiert. Dies trägt auch dazu bei, dass der Schweizer Lavabohersteller und der spanische Hersteller denselben Spielregeln unterliegen, in einem System, das zugunsten beider Seiten von der Schwerfälligkeit

eines vorgängigen Bewilligungssystems befreit ist, wobei zugleich eine Angleichung nach unten («*rise to the bottom*») auf Kosten der Konsumenten vermieden wird. So wird verhindert, dass der Schweizer Konsument, der ein spanisches Lavabo in der Schweiz kauft, im Endeffekt weniger gut behandelt wird als der ausländische Konsument, der dasselbe Lavabo in einem EU-Mitgliedstaat erwirbt.

**Schlussfolgerung:** Ergänzend zur Verabschiedung des Bundesgesetzes über die Produktesicherheit (PrSG), das durch die Übernahme der europäischen Normen, die eine Mindestqualität der in Verkehr gesetzten Produkte garantieren, das Vertrauen der Konsumenten steigert, sind also weitere begleitende Massnahmen im folgenden Sinn zu ergreifen: Der Schweizer Konsument muss ebenso gut informiert und gegen Missbräuche geschützt sein wie der europäische Konsument. Zur Erreichung dieses Ziels ist es notwendig, dass das Schweizer Recht endlich das Niveau der Mindeststandards des europäischen Rechts auf dem Gebiet des Schutzes der wirtschaftlichen Interessen der Konsumenten erreicht. Nur so kann der Schweizer Konsument seine gestaltende Rolle in einem offenen Markt – der sich je nach Entwicklung der Beziehungen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union eventuell noch weiter öffnen wird – umfassend wahrnehmen.

Eidgenössische Kommission für Konsumentenfragen (EKK)