

SPERRFRIST : 27. September 2001, 14.00 Uhr

Empfehlung der Eidgenössischen Kommission für Konsumentenfragen vom 27. September 2001 an den Bundesrat betreffend die Prävention von Täuschungen der Konsumenten (Betrug)

Gestützt auf Artikel 9 Absatz 2 des Bundesgesetzes über die Information der Konsumentinnen und Konsumenten vom 5. Oktober 1990 (KIG) und Artikel 1 des Reglements der Eidgenössischen Kommission für Konsumentenfragen vom 1. Februar 1966 unterbreitet die Eidgenössische Kommission für Konsumentenfragen dem Bundesrat folgende

EMPFEHLUNG:

- 1) Der Bundesrat wird beauftragt, die geltende Gesetzgebung zu ändern, um den Schutz der Konsumentinnen und Konsumenten vor Täuschungen in allen Waren- und Dienstleistungsbereichen zu gewährleisten.

Dazu erhalten Bund und Kantone die nötigen zusätzlichen Kompetenzen (Leitkantonsprinzip), um Täuschungen zu bekämpfen und, bei Gefährden der Sicherheit und der Gesundheit, ein Verbot zu verhängen oder den Rückzug fehlerhafter Produkte oder Dienstleistungen zu veranlassen.

- 2) Der Bundesrat schafft über den Weg einer Änderung des Konsumentinformationsgesetzes vom 5. Oktober 1990 (KIG) eine Koordinations- und Präventionsstelle für den gesamten Bereich der Konsumententäuschung mit dem Auftrag, ihr zur Kenntnis gelangendes täuschendes Verhalten im Geschäftsverkehr, welches das Verhältnis zu den Konsumenten beeinflusst, den zuständigen eidgenössischen oder kantonalen Amtsstellen zu melden oder zur Anzeige zu bringen.
- 3) Die Stelle wird klageberechtigt im Sinne von Art. 9 und 10 des Bundesgesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb vom 19. September 1986 (UWG). Sofern mehrere Bundesstellen und/oder Kantonsbehörden betroffen sind, gewährleistet sie die Koordination des Vorgehens, der Untersuchung und der getroffenen Massnahmen. Ferner hat sie im Rahmen der Bestimmungen des Persönlichkeits- und Datenschutzes das Recht zur Information der Öffentlichkeit.

BEGRÜNDUNG

Die Eidgenössische Kommission für Konsumentenfragen hat in verschiedenen Sitzungen den Konsumentenschutz im Bereich Täuschungen der Konsumenten bei Produkten und Dienstleistungen geprüft. Sie ist zum Schluss gekommen, dass die bestehenden sektoriellen Gesetze und die den Kantonen übertragenen Kompetenzen, welche von den Kantonschemikern und der Gewerbebehörde umgesetzt werden, nicht genügen, um die Konsumenten ausreichend vor Täuschungen (und anderem Betrug) zu schützen und sie über solche zu informieren.

I. Begründung

1) Lücken

Auf gesamtschweizerischer Ebene weist der Konsumentenschutz im Bereich Täuschungen über Produkte und Dienstleistungen Lücken auf.

Bei den Dienstleistungen ist der Schutz nur teilweise vorhanden. Zwar hat das Bundesgesetz über die Information der Konsumentinnen und Konsumenten eine allgemeine Deklarationspflicht hinsichtlich der wesentlichen Eigenschaften der zum Kauf angebotenen Waren eingeführt (Artikel 2) und privatrechtliche Vereinbarungen zwischen den betroffenen Wirtschaftskreisen und den Konsumentenschutzorganisationen vorbehalten (Art. 3). Seine Anwendung ist aber vage und beschränkt. Desgleichen geht es bei der Verordnung über die Bekanntgabe von Preisen vom 11. Dezember 1978 um eine bessere Information über die Kosten bestimmter Dienstleistungen. Obwohl sie mehrmals revidiert wurde, ist die Liste der Dienstleistungen, welche der Bekanntgabepflicht unterstehen (Art. 1 und 10), bei weitem nicht abschliessend. Und schliesslich verbietet das Bundesgesetz über den unlauteren Wettbewerb jede Art unrichtiger oder irreführender Angaben über Waren oder Leistungen (Art. 3 Bst. b). Dieses Gesetz erlaubt zwar die Möglichkeit, dem zivilen Richter zu beantragen, eine drohende Verletzung zu verbieten (Art. 9 Abs. 1 Bst. a), aber keinerlei präventive Aktivitäten durch die Behörden bei klar ausgewiesenem Betrug oder Täuschung. Die Konsumenten können höchstens Strafanzeige erstatten, sofern die vom Bundesrat erlassenen Verordnungen oder Vorschriften den Täter mit einer Strafe bedrohen (Art. 11 Absatz 1 Bst. a des Konsumenteninformatiionsgesetzes). Der Konsument kann natürlich auch zivilrechtlichen Schadenersatz (aus Vertrag oder unerlaubter Handlung) verlangen. Was die Effizienz angeht, ist das Resultat aber enttäuschend. Auf strafrechtlicher Ebene zögern die meist überlasteten Strafverfolgungsbehörden, die Täter zu bestrafen. Bestimmte Widerhandlungen sind, weil sie als Übertretungen gelten, nach einigen Jahren gerichtlicher Untersuchung verjährt. Auf zivilrechtlicher Ebene kann die Einreichung eines Begehrens des Konsumenten oder der

Konsumentenorganisation um vorsorgliche Massnahmen aufwendig und unsicher sein. Die Betroffenen verzichten meist darauf. Auf administrativer Ebene schliesslich (Bundesämter, kantonale Gewerbebehörde) weiss der Konsument oft kaum, an welche Stelle er sich wenden soll. Je nach Streitfall können Kompetenzkonflikte entstehen. In einem föderalistischen System wie dem schweizerischen muss der Konsument mit von Kanton zu Kanton unterschiedlichen Praktiken rechnen. Allgemein muss deshalb festgehalten werden, dass es in der Schweiz keine Verwaltungsbehörde gibt, welche intervenieren und gegebenenfalls eine Dienstleistung verbieten könnte, die gegen Treu und Glauben im Geschäftsverkehr verstösst oder sich als für Leib und Leben des Konsumenten gefährlich erweist.

Bei den Produkten sieht es kaum anders aus. Die Kompetenzen sind ebenfalls unterschiedlich, und der Kampf gegen Täuschungen ist ausschliesslich auf gewisse Konsumgüter beschränkt. Hier ist insbesondere an das Bundesgesetz über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände vom 9. Oktober 1992 zu denken. Gemäss Artikel 30 können die Kontrollorgane die beanstandeten Waren einziehen. Der Vollzug obliegt den Kantonen (Kantonschemiker). Da es an einer zentralen Koordinationsstelle fehlt, muss deshalb von Kanton zu Kanton mit unterschiedlichen Praktiken gerechnet werden. Dazu kommt, dass das Gesetz auf Lebensmittel beschränkt ist und für die Gebrauchsgegenstände kaum Bestimmungen vorsieht. Was die landwirtschaftlichen Produkte angeht, sind sie durch das Bundesgesetz über die Landwirtschaft vom 29. April 1998 geregelt. Es ist vor allem der Bund, der das Recht hat, im Kampf gegen den Betrug präventiv einzugreifen. Da die Kompetenzen zwischen den Ämtern der Departemente unterschiedlich sind, sich manchmal überschneiden und zu Kontroversen unter den betroffenen Diensten führen, fand es der Bund vor kurzem für nötig, zwischen dem Bundesamt für Landwirtschaft, dem Bundesamt für Gesundheit und der eidgenössischen Zollverwaltung eine bessere Koordination zu institutionalisieren. Wohl werden die Täuschungen (Betrug) in Artikel 182 LWG angegangen (zur Zeit in Revision). Die Bereiche, in denen eingegriffen werden kann, sind aber beschränkt: die Prävention beschränkt sich (zur Zeit) auf die geschützte Kennzeichnung und die Ein-, Durch- und Ausfuhr landwirtschaftlicher Erzeugnisse. Damit kann der Bundesrat höchstens ein System zur Bestrafung von Betrügereien einführen. Die technischen Geräte (Maschinen, Apparate, Anlagen, Werkzeuge und Schutzausrüstungen) werden durch das Bundesgesetz über die Sicherheit von technischen Einrichtungen und Geräten vom 19. März 1976 geregelt. Das administrative Vorgehen beschränkt sich hier aber auf die Produktesicherheit. Gemäss Artikel 11 obliegt es den Vollzugsorganen, Geräte, welche in Fällen schwerwiegender Gefährdung den „grundlegenden Sicherheitsanforderungen“ nicht genügen, zu beschlagnahmen oder einzuziehen. Der Vollzug liegt bei den Kantonen. Für den Konsumenten birgt die Delegation an die Kantone erneut das Risiko unterschiedlicher Praktiken. Ausserdem sind Betrügereien oder Täuschungen von den Präventionsmassnahmen nicht betroffen. Einbezogen sind nur Täuschungen, welche das Leben oder die körperliche Unversehrtheit des Konsumenten in Gefahr bringen könnten. So bleibt noch das Bundesgesetz über die technischen Handelshemmnisse vom 6. Oktober 1995. Zwar ist Ziel dieses Gesetzes

die Gewährleistung der Konsumenteninteressen bei der Sicherheit und der Lauterkeit des Handelsverkehrs (Artikel 4 Absatz 4 Bst. b und e). Aber die Hauptaufgabe des Gesetzes ist der Erlass technischer Vorschriften und Empfehlungen in den Bereichen, die der Bundesgesetzgebung unterstehen. Gewisse Produkte entgehen also, da sie nicht-technisch sind, jeder Kontrolle durch den Bund. Fallen sie in den vom Gesetz erfassten Bereich, hängt seine Anwendung, wenn es um Konformitätskontrollen geht, vom Staatssekretariat für Wirtschaft (seco) ab, das als Bundesstelle für die Information und für halb-öffentliche Dienste oder Zertifizierungsstellen zuständig ist. Diese Dienste können wohl Muster einziehen und im Verdachtsfall die nötigen Kontrollen durchführen, namentlich wenn ernsthafte und unmittelbare Gefahr für die Sicherheit oder eine Gefährdung der Lauterkeit besteht. Die Interventionen sind aber nicht regelmässig, sondern werden nur durchgeführt, wenn eine Klage von Seiten des Konsumenten oder der Konsumentenorganisation vorliegt. Sehr oft fehlt es dabei an Koordination und Mitteln. Auch da werden die Interessen des Konsumenten kaum berücksichtigt.

Bei den anderen Produkten fehlt jede Kontrolle, wenn sie nicht durch eine sektorielle Gesetzgebung geregelt sind. Wohl gibt es einige Stellen von nationaler Bedeutung, welche Tests durchführen und die Konsumenten über bestimmte zweifelhafte Praktiken informieren können. Namentlich die vom TCS oder in den für die Registrierung der Konsumgüter zuständigen Bundesämtern gesammelten Daten unterstehen dem Bundesgesetz über den Datenschutz. Ferner kann die Verbreitung auf dem Markt (namentlich durch die Medien) unter das UWG fallen, wenn der Wettbewerb beeinträchtigt werden könnte. Im Fall von Betrug oder Täuschung bei diesen Konsumgütern bestehen also ganz klar grosse Gesetzeslücken. Das ist namentlich der Fall bei Betrügereien über die wirklichen Eigenschaften von Alltagsgütern, die aber nicht als Lebensmittel (im Sinne von Artikel 3 des Gesetzes über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände) definiert sind, aber die der Konsument alle Tage braucht. Trotz erwiesenen Betrügereien oder Täuschungen entgehen Praktiken, welche im Widerspruch stehen zur Lauterkeit im Handel und zur Sicherheit des Konsumenten, jeder administrativen Präventionshandlung: Verkauf von Fahrzeugen (neu oder aus zweiter Hand), von Möbeln für Erwachsene, Teppichen, CDs, Taschen, Koffern, Freizeitmaterial (Camping, Sportmaterial) usw. Die Art des Betrugs ist unwichtig (wirkliche Eigenschaften, versprochene Eigenschaften, Mengen usw.). Es gibt keine allgemeine Pflicht, diese Produkte vom Markt zurückzuziehen, wenn der Betrug zur Folge hat, dass die Sicherheit des Konsumenten in Gefahr ist. Mehrere krasse Beispiele wurden beim Verkauf von Automobilen festgestellt. Wenn der Importeur oder der Vertreiber einen versteckten Mangel feststellt, welcher die Sicherheit des Käufers gefährdet, verpflichtet ihn kein Schweizer Gesetz dazu, das Produkt vom Markt zu nehmen. Der Konsument ist vielmehr dem guten Willen des Verkäufers ausgeliefert, der allein entscheiden kann, ob er eine Massnahme ergreifen will.

Nach der Ablehnung des Beitritts zum EWR durch das Volk 1992 hat die Schweiz nur die Richtlinie der Europäischen Union von 1985 über die Produkthaftung

übernommen, nicht jedoch die EU-Richtlinie über die allgemeine Produktesicherheit (Richtlinie 92/59/EWG). Der Grund lag darin, dass letztere damals nicht zum sogenannten „acquis communautaire“ (Gemeinschaftsrecht) gehörte. Heute ist die Schweiz eines der wenigen europäischen Länder, in denen die Rücknahme fehlerhafter Produkte nicht gesetzlich geregelt ist. Die EU-Praxis hat ihre Rechtsgrundlage in Artikel 3 der europäischen Richtlinie von 1992.

Es ist bedauerlich, dass die Schweiz diese Richtlinie noch nicht in ihre Gesetzgebung übernommen hat. Diese Rechtslage birgt für den Konsumenten gewisse Risiken. Während ein bestimmtes Produkt vom europäischen Markt zurückgezogen werden muss, kann es auf dem Schweizer Markt frei verkauft werden. Ein böswilliger Verteiler kann also auf dem Schweizer Markt völlig ungestraft ein Produkt verkaufen, das er in der EU zwingend zurückziehen müsste. Die Schweiz muss also ihr internes Recht anpassen. Sie muss das umso mehr tun, als das europäische Parlament und der Europarat am 29. März 2000 einer neuen Richtlinie, die ebenfalls die allgemeine Produktesicherheit betrifft, zugestimmt haben (COM/2000/139/final). Hierbei geht es darum, das Dispositiv der allgemeinen Produktesicherheit zu ergänzen und zu gewährleisten, dass nur sichere Produkte auf den Markt kommen, die Überwachung des Marktes zu aktivieren und ein System einzuführen, mit dem gefährliche Produkte rasch eliminiert werden können.

Zum gegenwärtigen Stand der Schweizer Gesetzgebung und der laufenden Arbeiten muss auf den Schlussbericht vom Oktober 1999 über die Sicherheit der Konsumgüter in der Schweiz verwiesen werden, welcher von der interdepartementalen Arbeitsgruppe ausgearbeitet und am 28. Juni 2000 vom Bundesrat gutgeheissen worden ist. Das Dokument ist aus heutiger Sicht nicht mehr ganz zufriedenstellend. Auch wenn theoretisch den Schlussfolgerungen des Berichts beigepflichtet werden kann, bleibt die Schweiz doch nach wie vor mit den vorher beschriebenen Problemen konfrontiert. In diesem Zusammenhang möchten wir daran erinnern, dass der Bundesrat das Eidgenössische Büro für Konsumentenfragen beauftragt hat, in Zusammenarbeit mit den zuständigen Stellen der anderen Departemente Vorschläge für die Umsetzung der Empfehlungen auszuarbeiten und diese bis Ende 2001 vorzulegen.

2) Notwendigkeit

Die Eidgenössische Kommission für Konsumentenfragen hat an ihrer Plenarsitzung vom 4. September 2001 einstimmig befunden, dass das Schweizer Recht zu fragmentarisch sei und der Bund die nötigen Massnahmen ergreifen müsse, um die Lücken der bestehenden Gesetze zu schliessen. Unter dem Gesichtspunkt des Konsumentenschutzes war sie der Meinung, auch das einstimmig, dass es unbedingt nötig sei, die ergriffenen Massnahmen und ihren Vollzug zwischen den Bundes- und Kantonsbehörden zu koordinieren. Sie kam zum Schluss, dass angesichts der Vielfalt an Produkten und Dienstleistungen auf dem Schweizer Markt sowie der

Marktöffnung die von den Kantonen ergriffenen Massnahmen, da zu lokal, oft ungenügend oder widersprüchlich seien.

In dieser Hinsicht ist die Kommission der Ansicht, dass es nicht unbedingt nötig ist, neue Gesetze oder zentralisierte Zuständigkeiten zu schaffen, sondern dass die bestehende Gesetzgebung geändert werden muss, um einen besseren Konsumentenschutz zu gewährleisten. Angesichts des bestehenden Rechts (s. namentlich Art. 1 und 2 UWG) sollte die Schweizer Gesetzgebung eine Rahmenbestimmung von allgemeiner Tragweite enthalten, welche vorschreibt, dass die Produkte und Dienstleistungen den Vorschriften über die Lauterkeit des Handelsverkehrs sowie dem (vermögensmässigen wie körperlichen) Schutz des Konsumenten genügen müssen. Insbesondere sollten sie, wenn sie in der Öffentlichkeit vermarktet werden, unter Berücksichtigung ihrer Natur, ihrer Art, ihres Ursprungs, ihrer wesentlichen Elemente, ihrer Zusammensetzung, ihrer Qualität, ihres Nutzwertes sowie ihrer Gebrauchsanweisung den versprochenen Qualitäten entsprechen. Dank dieser Bestimmung sollte es möglich sein, den Kreis der Personen zu umschreiben, welcher an die Lauterkeits- und Sicherheitspflicht gebunden ist: die Verpflichtung würde bei den Fachleuten liegen, sobald sie Güter oder Dienstleistungen zum allgemeinen oder privaten Gebrauch der Konsumenten der Öffentlichkeit zugänglich machen. Das Prinzip der Lauterkeit betreffe den Bereich des Handelsverkehrs, nicht der Verkäufe von Konsument zu Konsument.

Um einen effizienten Schutz zu gewährleisten, ist die Kommission für Konsumentenfragen einstimmig der Meinung, dass der Bund und die Kantone mit zusätzlichen Kompetenzen und Mitteln für den Kampf ausgestattet werden müssen. Dazu ist der Akzent auf die Stärkung der Kompetenzen der Kantonsstellen zu setzen. Da diese Stellen näher am Konsumenten und an den Verteilern sind, müssen sie weitere Präventionsmittel erhalten. Sie müssen eingreifen, von Amtes wegen oder auf Klage, und die nötigen Verwaltungsmassnahmen ergreifen: den Betrug identifizieren, verbalisieren, Muster einziehen, zweifelhafte Produkte beschlagnahmen oder einziehen, Produkte oder Dienstleistungen, welche die Sicherheit oder die Gesundheit des Konsumenten in Gefahr bringen können, vom Markt zurückziehen. Dazu müssten ihre Handlungen den beschränkten Rahmen des Bundesgesetzes über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände sprengen: alle Dienstleistungen und alle Produkte, die vom Bund nicht kontrolliert werden, wären ihrer Überwachung unterstellt. In diesem Sinn würde die Kompetenz der Kantone subsidiär, nämlich da, wo der Bund nicht eingreifen kann. Diese pragmatische Lösung hätte den Vorteil, alle Lücken im Konsumentenschutz zu schliessen.

Oft gehen Betrügereien oder Täuschungen über die Kantonsgrenzen hinaus. Sie haben regionales, manchmal nationales oder gar übernationales Ausmass. In dieser Hinsicht muss der Bund im Interesse des Konsumenten eine homogene Intervention gewährleisten. Also braucht es das Prinzip eines delegierten, einem Leitkanton übertragenen Vollzugs. Die Idee ist nicht neu und hat sich im Bereich des Strafverfahrens und des Verwaltungsverfahrens weitgehend bewährt. Das ist

namentlich der Fall bei der Rechtshilfe in Strafsachen. Artikel 79 des Bundesgesetzes über internationale Rechtshilfe in Strafsachen vom 20. März 1981 bestimmt, dass, wenn die Massnahme Erhebungen in mehreren Kantonen nötig macht oder auch eine Bundesbehörde betrifft, der Bund eine einzige (Kantons- oder Bundes-) Behörde mit dem Vollzug beauftragen kann. Das Gesetz sieht dazu auch vor, dass gegen die Bezeichnung der Bundes- oder Kantonsbehörde, welche mit dem Verfahren beauftragt wird, kein Rekurs möglich ist. Es geht vor allem darum, verzögernde oder nutzlose Vorgehen zu vermeiden und eine Beschleunigung des Kontrollverfahrens oder gegebenenfalls gar des Rückzugs oder des Verbots einer Dienstleistung oder eines Produkts zu ermöglichen. Die Delegation müsste als Kann-Vorschrift ausgestaltet werden, um es dem Bund zu ermöglichen, die beste und schnellste Lösung zu wählen. Die delegierte Behörde hingegen könnte ihre Zuständigkeit nicht ablehnen.

Die Ausweitung der Kompetenzen der Kantonsbehörden auf alle Fälle von Betrug, welche nicht dem Bundesrecht unterstehen, wie beispielsweise das System der Delegation von Strafverfolgung und Verwaltungsmassnahmen an einen Leitkanton, kann nur wirksam sein, wenn sie von einer Koordinations-, Präventions- und Informationsbehörde begleitet wird. Die Aufgabe dieses Organs würde darin bestehen, den zuständigen Bundes- und Kantonsbehörden ihnen bekannte unlautere oder betrügerische Praktiken zu melden oder zur Anzeige zu bringen. Praktisch würde diese Dienststelle für die kantonale Zusammenarbeit beim Kampf gegen Betrügereien sorgen. Sie würde die Koordination der zu ergreifenden oder ergriffenen Massnahmen zwischen den Kantons- und den Bundesbehörden, jede in ihrem Zuständigkeitsbereich, gewährleisten. Sie würde den Verwaltungsbehörden die erwiesenen Fälle von Missbrauch zur Anzeige bringen. Ferner hätte sie hinsichtlich des Konsumenten eine Informationsfunktion: an welche Stelle sich der Geschädigte wenden soll, welche Produkte bereits eingezogen wurden, welcher Leitkanton mit der Verfolgung der Täter betraut ist usw. Diese Verbindungsstelle hätte die wesentliche Aufgabe, die Information für die Öffentlichkeit transparent zu gestalten. Dazu könnte sie die Konsumenten über die ergriffenen Massnahmen informieren, wobei sie aber die allgemeinen Bestimmungen zum Personen- und Datenschutz respektieren muss. Aus ihrer öffentlichen, oft freiwilligen Tätigkeit sollte aber keine Ersatzpflicht des Bundes für rechtmässig zugefügten Schaden ergeben. Das öffentliche Interesse an Information wäre offensichtlich wichtiger als der Schutz der privaten wirtschaftlichen Interessen.

Wird das Organ nicht mit Verwaltungskompetenzen ausgestattet, die über Koordination und Information hinausgehen, sollte zumindest das Recht über den unlauteren Wettbewerb geändert werden, um ihm zu ermöglichen, bei den zuständigen Rechtspflegebehörden Zivilklagen einzureichen, vergleichbar mit dem Recht der Konsumentenschutzorganisationen. Die Kommission für Konsumentenfragen ist ebenfalls einstimmig der Ansicht, dass das Koordinations- und Informationsorgan die Möglichkeit haben muss, seine Kompetenzen präventiv auszuüben. So sollte das zu schaffende eidgenössische Büro die Möglichkeit haben,

dem Richter zu beantragen, das beanstandete Produkt oder Dienstleistung zu verbieten, wenn seine/ihre Verbreitung bevorsteht, oder, wenn diese fortgesetzt wird, seine/ihre Kommerzialisierung provisorisch oder definitiv zu verhindern. Dies sollte möglich sein, wenn die Täuschung einen Akt unlauteren Wettbewerbs darstellt, das heisst die Verpflichtung zu genauen Informationen über Dienstleistungen und Waren nicht befolgt wurde (Artikel 3 lit. b UWG) oder der Verkäufer über die versprochenen Qualitäten hinwegtäuscht und er dem Konsumenten die Gefahren verschwiegen hat, welche die Nutzung der betreffenden Waren und Dienstleistungen für seine Sicherheit bedeuten (Art. 3 lit. i UWG). Eine solche Zuständigkeit einer Verwaltungsbehörde im Bereich des Zivilgerichtsbarkeit ist nicht neu. Das UWG sieht sie in Artikel 10 ausdrücklich vor, daß dem Bund das Recht zusteht, den Zivilrichter anzurufen, wenn er dies als erforderlich erachtet, um den Ruf der Schweiz im Ausland zu schützen, und wenn die klageberechtigten Personen im Ausland wohnen. Es ginge also höchstens darum, in diesem Punkt die Handlungsfähigkeit des Bundes zu erweitern, dies im Hinblick auf einen verbesserten Schutz der Konsumenten.

Bestimmungen mit dem Ziel eines besseren Schutzes der Konsumenten vor Täuschungen könnten konkret in die folgenden Gesetze aufgenommen werden:

- Bundesgesetz über die Information der Konsumentinnen und Konsumenten (KIG)
- Bundesgesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG)
- Bundesgesetz über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände (LMG).

3) Typizität

Um den Eigenheiten des Schweizer Systems Rechnung zu tragen, muss das Verfahren der Bundesbehörden nicht vereinheitlicht werden. Betreffend Zivil- und Strafprozessrecht ist die Gesetzgebung Sache des Bundes seit der Volksabstimmung von März 2000. Alle Kantone haben bereits ihre Präventions- und Kontrollsysteme, die aber oft auf bestimmte Produkte beschränkt sind. Im Rahmen einer allgemeinen Prävention zugunsten des Konsumenten wäre es zweckmässiger, die Zuständigkeiten der Kantonsbehörden auszuweiten und auf Bundesebene ein Organ für Koordination und Information einzuführen.

II. Ziele

Die Schaffung eines Organs für Koordination und für die Behandlung der Täuschungen der Konsumenten entspricht der Politik des Volkswirtschaftsdepartements. Es bewirkt eine Verstärkung von Prävention, Information und Abschreckung.

Durch seinen Beitrag zur Kontrolle der Risiken und der betrügerischen Praktiken steigert ein solches Organ das Vertrauen der Konsumentinnen und Konsumenten in unsere liberale und wettbewerbsorientierte Wirtschaft.

Heute kontrollieren und handeln zwar bereits verschiedene Behörden in diesem Sinn. Die Kantonschemiker üben bereits einen Teil dieser Funktion aus. Dabei geht es jedoch, wie oben bereits ausgeführt, in allen eingetretenen Fällen darum, sektorielle Produkte zu kontrollieren und einzuziehen. Das zu schaffende Organ hätte die Kompetenz zu informieren und direkt Handlungen zu veranlassen, ohne Zeit zu verlieren, um sich um Zuständigkeiten kümmern zu müssen, die sich sehr oft zum Teil überschneiden. Ein solches Organ soll keine Konkurrenz zu den bestehenden Dienststellen sein. Es soll lediglich zu mehr Effizienz führen.

III. Auf ein offenes System hin

Zwar ist die Idee der Schaffung einer zentralisierten Autorität ähnlich jenen im Ausland, namentlich in Frankreich, verlockend, doch muss diese Lösung verworfen werden. Es ist auf die Besonderheiten des Schweizer Systems und die Vorteile des „Föderalismus“ Rücksicht zu nehmen. So erscheint es als zweckmässiger, den Kantonen die Aufgabe von Prävention und Bestrafung jeder Art von Konsumententäuschung bei Produkten und Dienstleistungen, die nicht bereits auf Bundesebene geschützt sind, zu überlassen. In Berücksichtigung der Eigenschaften des gegenwärtigen Systems würde die Schaffung eines zentralisierten Betrugsbüros mehr Nach- als Vorteile bringen. Es würde eine tiefgreifende Änderung des oder der bestehenden Systeme bedingen. Und ob ein solches System effizient wäre, ist zu bezweifeln. Von daher gesehen ist es nicht angezeigt, grundlegende Änderungen des schweizerischen Systems vorzunehmen.

IV. Kommentar zum Entwurf

1) Prävention

Um eine einheitliche Prävention für Produkte und Dienstleistungen auf dem Schweizer Markt zu gewährleisten und den Import fehlerhafter Produkte und Leistungen aus dem Ausland zu verhindern, bedarf es in unserer Gesetzgebung einer Bestimmung, die den Wirtschaftsakteuren generell die Verpflichtung auferlegt, nur sichere und mit der Lauterkeit des Handels in Übereinstimmung stehende Produkte und Dienstleistungen auf den Markt zu bringen. Diese Bestimmung könnte in das Konsumentenschutzgesetz (KIG) aufgenommen werden.

2) Information

Um sicherzustellen, dass das System effizient ist, muss der Bund (über die zuständigen spezialisierten Dienststellen) Massnahmen ergreifen können, um den Schutz der Konsumierenden zu gewährleisten und deren Vertrauen zu stärken. Deshalb müssen die zuständigen Kantonsbehörden über ein Koordinationsbüro die nötigen Informationen erhalten. Die Sache wäre durch eine Ergänzung des Konsumentenschutzgesetzes zu regeln, das zu einem Bundesgesetz über die Information und den Schutz der Konsumentinnen und Konsumenten würde. Im grossen Ganzen hätte die vorgeschlagene Änderung der Schweizer Gesetzgebung zur Folge, dass die von der EU-Richtlinie von 1992 gebotenen Sicherheitsgarantien übernommen würden. Damit würde das Schweizer Recht kompatibel mit EU-Recht.

3) Verfassungsmässigkeit

Auf Verfassungsebene muss auf die Garantien gemäss Artikel 10 und 11 der Bundesverfassung hingewiesen werden. Artikel 10 garantiert das Recht auf Leben und Artikel 11 den besonderen Schutz der Kinder und Jugendlichen (Anspruch auf besonderen Schutz ihrer Unversehrtheit).

Artikel 97 dann garantiert in Absatz 1 den Schutz der Konsumentinnen und Konsumenten. Diese Bestimmung weicht kaum vom Text von Artikel 31sexies der alten Verfassung von 1874 ab. Artikel 31sexies garantierte insbesondere den Schutz der körperlichen Integrität (R. Rhinow, Kommentar zur Bundesverfassung, Bemerkung 8, ad Art. 31sexies BV mit Hinweisen). Unter Schutz im allgemeinen Sinn ist nicht nur das Verbot von missbräuchlichen oder irreführenden Manövern zu verstehen, sondern auch der Schutz der körperlichen Integrität (Rhinow, a.a.O., Bemerkungen 8 und 20).

Ferner garantiert Artikel 97 der Bundesverfassung eine Sozialpolitik des Bundes, worunter der Schutz der schwächsten Partei, in diesem Fall der verletzlichsten Konsumentinnen und Konsumenten zu verstehen ist (geschäftlich unerfahrene Personen, ältere Personen, Jugendliche und finanzschwache Personen). Ferner bezweckt der Artikel die Abschaffung jeder objektiv nachteiligen Position (Rhinow, a.a.O., Bemerkung 22 ad Art. 31sexies der Bundesverfassung).

Und schliesslich muss daran erinnert werden, dass Artikel 97 wie der frühere Artikel 31sexies der Bundesverfassung dem Bund die allgemeine Zuständigkeit für den Konsumentenschutz zuweist. Anders gesagt, der Bund könnte zumindest theoretisch die gesamte Gesetzgebung im Bereich Konsumentenschutz vereinheitlichen. In der Praxis beschränkt er sich darauf, nur punktuell, bei Fragen, die er als wichtig erachtet, gesetzgeberisch tätig zu werden (Rhinow, a.a.O., Bemerkung 30).

4) Koordination

Es sind also die Kantone, die für den Vollzug des Gesetzes und das Ergreifen von (namentlich administrativen) Massnahmen, wenn es um die Aussetzung oder den Rückzug des Produkts geht, zuständig bleiben. Die Koordination wird durch ein auf Bundesebene zentralisiertes Büro wahrgenommen. Dieses hat den Auftrag, den Konsumenten und den zuständigen kantonalen Organen die nötigen Informationen weiterzuleiten und die ergriffenen Massnahmen zu koordinieren. Was dieses Büro angeht, so wäre es vorstellbar, dass das Eidgenössische Büro für Konsumentenfragen diese Aufgabe mit einem erhöhten Personalbestand übernehmen könnte. Es könnte zum Eidgenössischen Büro für Konsumentenfragen und für Prävention der Konsumententäuschungen werden.

5) Gegenseitige Hilfe der Kantone

Konkret, und damit die Souveränität der Kantone respektiert bleibt, wären diese innerhalb ihres Gebiets allein zuständig für die Anordnung zum Rückzug von Produkten und für administrative oder Strafmassnahmen. Um aber sicherzustellen, dass das Gesetz strikt eingehalten wird, wäre es angezeigt, ihnen zu erlauben, sich gegenseitig sowie die zuständigen Bundesbehörden zu beraten. Daher braucht es eine besondere Bestimmung, die es ihnen ermöglicht, die offiziellen Organe zu informieren, ohne dabei das Amtsgeheimnis zu verletzen.

6) Strafbestimmungen

Um die Konsumierenden sicher vor Täuschungen zu schützen, scheint es wichtig, Strafbestimmungen einzuführen. Diese hätten die Stärkung des Rechtssystems zum Ziel.

Zwar gibt es im Schweizer Strafgesetzbuch allgemeine Strafbestimmungen. So zum Beispiel die Bestimmung über den Betrug (Art. 146 StGB), sowie über die Delikte im Sinne der Gefährdung des Lebens (Art. 127 und 129 StGB). Diese Bestimmungen scheinen indessen den Verhältnissen der Konsumenten kaum angemessen.

Insbesondere muss, wenn wir eine Verpflichtung zum Rückzug eines Produkts in die Schweizer Gesetzgebung aufnehmen wollen, die Verletzung dieser Pflicht durch eine Strafbestimmung sanktioniert werden. Auch die Einführung betrügerischer Produkte auf dem Markt sollte mit Strafverfolgung geahndet werden. Damit würde das Schweizer Recht nichts anderes tun, als sich den namentlich im deutschen und im französischen Strafrecht bereits bestehenden Lösungen anzuschliessen.

Die Sanktionen müssten Abschreckungswirkung haben. Diesbezüglich könnte der Gesetzgeber sich von den Lösungen im Bereich des Rechts über den unlauteren

Wettbewerb und der Kartelle leiten lassen. Die Strafverfolgung sollte nebst dem direkten Urheber, alle Personen berücksichtigen, die im Unternehmen Kompetenzen ausüben. Diesbezüglich muss man sich auf die Bestimmungen im Verwaltungsstrafrecht (Artikel 6 und 7 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsstrafrecht vom 22. März 1974) beziehen. Schliesslich ist daran zu erinnern, dass man im Begriffe ist, den allgemeinen Teil des schweizerischen Strafgesetzbuches zu ändern, um inskünftig die Anschuldigung der juristischen Person zu ermöglichen.

Diese zu erlassenden Strafbestimmungen könnten in Real- oder Idealkonkurrenz zu den üblichen Bestimmungen des Strafgesetzbuchs, wie Betrug oder Gefährdung des Lebens, treten.

7) Schlussfolgerungen

Dank dieser Änderung der Gesetzgebung

- kann eine einheitliche Prävention für fehlerhafte Produkte und Dienstleistungen auf Schweizer Gebiet gewährleistet werden;
- kann sowohl dem Import von fehlerhaften Produkten und Dienstleistungen aus dem Ausland wie dem Angebot, dem Verkauf, der Lagerung und der Verteilung von gefährlichen Produkten oder Dienstleistungen, welche nicht den Minimalvorschriften von Treu und Glauben entsprechen, vorgebeugt werden;
- können den spezialisierten Bundesstellen erweiterte Kompetenzen übertragen werden, damit sie von Fall zu Fall Bestimmungen erlassen können.

Die Kantone blieben zuständig für den Vollzug und für das Ergreifen namentlich von administrativen Massnahmen, wenn es um den vorübergehenden oder vollständigen Rückzug eines Produkts geht. Damit wäre ihre Souveränität gewahrt. Auf ihrem Gebiet wären sie allein zuständig für die Anordnung von administrativen oder Strafmassnahmen. Um die strikte Anwendung der Gesetze zu gewährleisten, müssten sie sich gegenseitig wie auch die zuständigen Bundesstellen informieren, wodurch die Koordination der ergriffenen Massnahmen gesichert wäre.

Ganz generell würden es dieses Koordinationsorgan und die Revision der vorgeschlagenen Gesetzgebung jeder Dienststelle auf Bundes- und Kantonebene erlauben, ihre Kompetenzen zu behalten. Das Koordinationsorgan würde zu einer Verbindungs- und Koordinationsstelle.