

Empfehlung der Eidg. Kommission für Konsumentenfragen vom 4. Mai 2003
betreffend die Revision des Bundesgesetzes über die Information der
Konsumentinnen und Konsumenten (Konsumenteninformatiionsgesetz, KIG)

Gestützt auf Art. 9 des Bundesgesetzes über die Information der Konsumentinnen und Konsumenten (Konsumenteninformatiionsgesetz, KIG) unterbreitet die Eidg. Kommission für Konsumentenfragen dem Bundesrat folgende Empfehlung :

1. Die Eidg. Kommission für Konsumentenfragen beantragt dem Bundesrat eine Totalrevision des Bundesgesetzes über die Information der Konsumentinnen und Konsumenten.
2. Die Eidg. Kommission für Konsumentenfragen erachtet es als unabdingbar, dass der Konsumentenschutz im erwähnten Gesetz verstärkt wird.
3. Die Eidg. Kommission für Konsumentenfragen erachtet es ferner als unabdingbar, dass der Grundsatz des Rückzugs von gefährlichen Produkten oder Dienstleistungen im Gesetz verankert wird.
4. Die Eidg. Kommission für Konsumentenfragen erachtet es schliesslich als unabdingbar, dass im Gesetz verschärfte Strafbestimmungen verankert werden.

Ausgangslage

Die Eidg. Kommission für Konsumentenfragen hat 2001 und 2002 verschiedene Empfehlungen eingereicht, die zur Hauptsache die Information, den Schutz und die Sicherheit der Konsumenten betrafen. So reichte sie am 27. September 2001 eine erste Empfehlung zur Schaffung einer Koordinations- und Präventionsstelle

bezüglich der insbesondere die Sicherheit der Konsumenten gefährdenden Täuschungen ein. Ferner reichte sie am 5. November 2002 eine Empfehlung ein mit dem Ziel, im Gesetz strengere strafrechtliche Sanktionen zu verankern, um den Schutz der Konsumenten besser zu gewährleisten.

Begründung

1. Revision des Bundesgesetzes über die Information der Konsumentinnen und Konsumenten

Das Gesetz vom 5. Oktober 1990. trat am 1. Mai 1992 in Kraft. Bereits heute bedarf es der Anpassung. Es wurde in der Praxis nur selten angewendet.

In den letzten fünf Jahren wurden mehr als dreihundert parlamentarische Vorstösse und sechs Empfehlungen der Eidg. Kommission für Konsumentenfragen eingereicht. Daraus wird ersichtlich, dass auf Gesetzesebene wirkungsvollere Instrumente bereitgestellt werden müssen, um den Schutz der Konsumenten besser zu gewährleisten. Die Eidg. Kommission für Konsumentenschutz verweist diesbezüglich auf die Vorstösse von Frau Meier und Frau Sommaruga sowie von Herrn Vollmer, Herrn Berbera und Herrn Erhler. Diese Vorstösse entlarven das KIG als schwachen, auf Finanzhilfen an Konsumentenschutzorganisationen beschränkten Erlass. Das Gesetz sollte aber über die vitalen Interessen der Konsumenten wachen und folgende Bereiche umfassen : Information, Täuschung, Sicherheit, Streitigkeiten im Konsumbereich und strafrechtliche Massnahmen.

a) Recht auf Information

Eines der Hauptziele der Politik gegenüber den europäischen Konsumenten ist das Recht auf Information. Es wird beispielweise auf der Ebene der Europäischen Union durch Art. 153 des Vertrags von Amsterdam unterstützt. In der Schweiz ist die Information durch das KIG teilweise an die Konsumentenschutzorganisationen delegiert.

In seiner heutigen Fassung ist das Konsumentenschutzgesetz ungenügend. Denn der Bundesrat hat darauf verzichtet, Verordnungen über die Deklaration bestimmter Produkte und Dienstleistungen zu erlassen. Die Eidg. Kommission erachtet deshalb die Einführung einer allgemeinen Deklarationspflicht hinsichtlich der wesentlichen Eigenschaften der zum Verkauf angebotenen Produkte als erforderlich.

b) Täuschung und Betrug der Konsumenten

Heute ist der Konsumentenschutz im Bereich der Täuschung über Produkte und Dienstleistungen lückenhaft.

In diesem Zusammenhang sei an die Empfehlung der Eidg. Kommission für Konsumentenfragen vom 27. September 2001 erinnert, die vor allem die Lückenhaftigkeit im Dienstleistungsbereich aufzeigte. Die Verordnung über die Bekanntgabe von Preisen betrifft nur gewisse Dienstleistungen. Das Bundesgesetz gegen den unlauteren Wettbewerb seinerseits hat ebenfalls Schwächen und Grenzen erkennen lassen. Diesbezüglich hat die Eidg. Kommission für Konsumentenfragen in der erwähnten Empfehlung dem Bundesrat beantragt, eine Koordinations- und Präventionsstelle zum Schutz der Konsumenten vor Täuschungen im Geschäftsverkehr zu schaffen.

c) Allgemeine Sicherheit von Produkten und Dienstleistungen

Nach der Ablehnung des EWR-Beitritts der Schweiz durch Volk und Stände im Dezember 1992 übernahm der Bund vom Eurolex-Paket nur die EU-Richtlinie von 1985 über die Produkthaftung. Nicht integriert wurden hingegen die Richtlinie von 1992 über die allgemeine Produktesicherheit (Richtlinie 92/59/EWG) sowie diejenige vom 3. Dezember 2001, in Kraft seit 15. Januar 2002, über die allgemeine Produktesicherheit (Richtlinie 2001/95/EG). Beide Richtlinien von 1992 und von 2001 stipulieren eine allgemeine Sicherheitsverpflichtung, und zwar in dem Sinne, dass die Hersteller gehalten sind, nur sichere Produkte auf den Markt zu bringen. Gegenüber der Richtlinie von 1992 legt diejenige von 2001 neue Bereiche fest, die in der Schweiz weiterhin lückenhaft sind, wie beispielsweise die ursprünglich nur für beruflichen Gebrauch bestimmten Produkte, welche mit der Zeit allgemeine

Verbreitung fanden, die Verpflichtung, über die Risiken gefährlicher Produkte zu informieren, oder die Produkte, welche dem Konsumenten im Rahmen einer Dienstleistung erbracht oder zur Verfügung gestellt werden.

Da es an einer Bestimmung fehlt, welche den Hersteller verpflichtet, ein gefährliches Produkt vom Markt zurückzuziehen, ist die Gesetzgebung der Schweiz im Bereich des Konsumentenschutzes lückenhaft.

Das Bundesgesetz über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände (Art. 30) gibt den Kantonen die Kompetenz zur Beschlagnahme von beanstandeten Produkten. Mangels eines zentralen Koordinationsorgans kann jedoch die Praxis von Kanton zu Kanton unterschiedlich sein.

Das Bundesgesetz über die Sicherheit von technischen Einrichtungen und Geräten (Art. 11) erlaubt, verwendungsbereite technische Geräte (wie beispielsweise Maschinen, Apparate, Anlagen, Werkzeuge, Sicherheitsausrüstungen) vom Markt zu nehmen. Allerdings obliegt der Vollzug den Kantonen. Auch in diesem Bereich wird die Regelung nicht überall gleich gehandhabt.

Das Bundesgesetz über die Landwirtschaft regelt Täuschungen und Betrug (Art. 182). Die Interventionsbereiche sind heute noch begrenzt (geschützte Kennzeichnung, Einfuhr, Durchfuhr und Ausfuhr landwirtschaftlicher Produkte).

Die eben erwähnten Gesetze decken, da sie auf Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände, technische Einrichtungen und Geräte, sowie auf landwirtschaftliche Produkte beschränkt sind, allein nicht alle Konsumgüter ab. Das heisst, zahlreiche Konsumgüter sind jeglicher Kontrolle durch den Bund entzogen. Dazu seien folgende Beispiele erwähnt : die nickelhaltigen Schmuckgegenstände, Trottinette, deren Schweissnähte mangelhaft sind, gefährliche Solarien, Fahrzeuge, deren Gefährlichkeit durch Gutachten erstellt ist.

Besondere Aufmerksamkeit gilt nebst den Produkten auch den Dienstleistungen, die sich in den letzten Jahren beachtlich entwickelt haben. Sie machen heute 70% des Konsums aus (und generierten im Jahr 2000 einen Handelsbilanzüberschuss von 20 Milliarden Franken). Angesichts dieser wachsenden Bedeutung wird ihnen

heute auf europäischer Ebene besondere Beachtung geschenkt. Im Jahr 2002 hat die Europäische Kommission denn auch eine Vernehmlassung gestartet, um die Bedürfnisse und Prioritäten im Bereich der Gesetzgebung über die Sicherheit im Dienstleistungsbereich festzustellen.

2. Mehr Konsumentenschutz

Dieser Grundsatz folgt aus den Ausführungen gemäss Ziffer 1 oben. Mehr Konsumentenschutz bedingt mehr vorgängige Informationen über das Produkt (wie ist es zu gebrauchen, wie kann es über eine Gebrauchsanleitung erklärt werden), oder die Dienstleistung, sowie ob die Angaben mit der Verwendung des Produkts oder der Dienstleistung übereinstimmen, oder über das Verbot von Betrügereien, sowie schliesslich über die Verpflichtung, gefährliche Güter oder Dienstleistungen vom Markt zurückzuziehen. Diesbezüglich sei daran erinnert, dass die erwähnten Richtlinien der Europäischen Union von 1992 und 2001 auf der Verpflichtung des Lieferanten bestehen, mangelhafte Produkte zurückzurufen. Die Richtlinie 2001 geht noch weiter, beauftragt sie doch die Mitgliedstaaten, inskünftig « *wirksame, verhältnismässige und abschreckende* » Sanktionen zu ergreifen, um dem Grundsatz des Rückrufs der Produkte zum Durchbruch zu verhelfen.

Das schweizerische Recht sieht keine derartigen Möglichkeiten vor.

3. Der Rückzug gefährlicher Produkten und Dienstleistungen

a) Gewisse Produkte entgehen jedem Rückzug. Wohl können Hersteller, Verkäufer und Importeure die Produkte öffentlich zurückziehen. Doch muss auch der Wille da sein, dies überhaupt zu tun. Dazu schweigt das Gesetz. Zwar enthält das Strafgesetz den Tatbestand der Gefährdung des Lebens (Art. 127 und 129 StGB) beziehungsweise der fahrlässigen Tötung (Art. 117 StGB), und der fahrlässigen Körperverletzung (Art. 125 StGB). Doch muss die Strafverfolgungsbehörde auch den Täter identifizieren und bestimmen können, wer von den betroffenen Personen durch die Lieferung des Produktes an die Rückrufverpflichtung gebunden war.

Selbst die bestehenden strafrechtlichen Möglichkeiten sind begrenzt. Geht es um Gefährdung des Lebens (gemäss Art. 129 StGB), ist auch erforderlich, dass der Täter einen Menschen « *in skrupelloser Weise* » in Lebensgefahr brachte. Nur wenn die entsprechenden Voraussetzungen erfüllt sind, greift die Bestimmung.

b) Im französischen Recht hat sich die Konsumgesetzgebung von 1993 bewährt. Sie enthält zahlreiche Bestimmungen, die es dem Untersuchungsrichter erlauben, die vorsorgliche Einstellung und, und im Falle einer Verurteilung, den Rückruf oder die Beschlagnahme eines Produktes sowie schliesslich die Publikation des Urteils in den Medien anzuordnen. Diese Lösung ist dem schweizerischen Recht fremd. Zwar kennt das Strafrecht den Grundsatz der Veröffentlichung des Urteils. Diese Bestimmung betrifft aber nur den strafrechtlich verurteilten Täter (eine natürliche Person). Das französische System erlaubt die Urteilspublikation hingegen selbst dann, wenn keine Person identifiziert oder identifizierbar ist. Schliesslich kennt das schweizerische Strafrecht auch keine Bestimmung, welche den Rückruf von Produkten auf dem Staatsgebiet der Schweiz durch einen Untersuchungsrichter erlaubt. Auch hier sind die Lücken erheblich.

Zwar könnten die Konsumentenschutzorganisationen theoretisch auf der Grundlage von Art. 9 und 10 UWG Zivilklage zur Beseitigung der Störung erheben. Auch dieses Instrument ist indessen begrenzt. Es sei daran erinnert, dass die finanziellen Mittel den Konsumentenschutzorganisationen nicht erlauben, so zu handeln. Ferner ist ein Verband nicht verpflichtet, eine Zivilklage einzureichen. Bei Strafbestimmungen, die von Amtes anzuwenden sind, muss die Behörde hingegen zwingend handeln. Zum Vergleich sei auf die Gesetzgebung über die Telekommunikation hingewiesen. Es genügt, wenn eine Behörde gegenüber einem Erbringer von Dienstleistungen (oder im Einzelfall gegenüber einem Hersteller) gerichtlich verfügt, dass er die Ware nicht mehr ausliefern darf, verbunden mit der Androhung, bei Zuwiderhandlung eine Verurteilung wegen Helfenshaft zu gewärtigen. Solche Verhältnisse lagen bei den PTT vor, welche auf schweizerischem Staatsgebiet die Verbreitung von erotischen Ankündigungen zulassen (BGE 121 IV 109). In die gleiche Richtung geht die Strafrechtsprechung, wenn es um die Helfenshaft des Providers bei im Internet verbreiteten Botschaften geht. Es genügt, dass ein Richter, selbst ein Untersuchungsrichter eines bestimmten Kantons, gegen irgendeinen Hersteller oder Provider in der

Schweiz gerichtlich verfügt, um damit eine sofortige Wirkung auf dem ganzen Gebiet der Eidgenossenschaft zu erreichen. Daraus wird deutlich, in welchem Punkt insbesondere die Untersuchungs- und Zwangsmittel des Strafrichters erweitert wurden. Noch muss das Gesetz ihm die erforderlichen Kompetenzen geben.

In dieser Hinsicht käme der Änderung des Bundesgesetzes über die Information der Konsumentinnen und Konsumenten das Verdienst einer umfassenden Harmonisierung des geltenden Systems sowie einer Kohärenz mit dem Recht der Europäischen Union zu.

4. Höhere Strafen

Strafrechtliche Sanktionen haben ausgeprägten Präventivcharakter (Angst vor dem Gesetzeshüter oder landläufig "Polizeischreck" genannt).

Mangels griffiger Strafmassnahmen im Konsumbereich besteht die Gefahr, dass gewisse nicht tolerierbare Zustände bestehen bleiben. Einige Beispiele :

- a) Für gefährliche Produkte, die weder Lebensmittel noch Spielzeuge sind, fehlt es an der Möglichkeit zur behördlichen Einziehung. So wurden mangelhafte Fahrzeuge in Deutschland zurückgerufen oder eingezogen, während sich in der Schweiz in solchen Fällen nichts tut, weil die Firmen nicht verpflichtet sind, Rückrufe vorzunehmen, und den Automobilverbänden (TCS, usw.), selbst wenn sie einschlägige Informationen haben, aus Datenschutzgründen die Hände gebunden sind;
- b) Falsche oder irreführende Offerten, wie angebliche Wundermedaillen, persönlichen Horoskope, Pseudo-Wettbewerbe, usw. nehmen - trotz der Intervention von Konsumentenschutzorganisationen - weiterhin viel Raum in der Presse ein, insbesondere in der Sonntagspresse.
- c) Unqualifizierte "Berater" mit mehr oder weniger fantasievollen Titeln haben es besonders auf in schwierigen Situationen befindliche und dadurch

besonders verletzbare Personen abgesehen und bieten ihre Dienste zu übersetzten Preisen an ;

- d) Ältere Personen werden auf Busreisen übervorteilt, wobei ihnen durch psychologischem Druck bestimmte Produkte zu übersetzten Preisen „angedreht“ werden.

Die Strafsanktionen würden zudem – durch eine Erweiterung des geltenden Art. 27 StGB (Verantwortlichkeit der Presse) - erlauben, die *Gehilfenschaft* zu bestrafen (beispielsweise von Zeitungen, welche irreführende Anzeigen veröffentlichen), was mit erhöhter Wirkung verbunden wäre.

Die *zivilrechtlichen* Sanktionen erweisen sich oft als ungenügend, da sie nicht auf den Konsumentenschutz zugeschnitten sind; ferner bedingen sie langwierige und komplexe, sowie letztlich insofern unwirksame Verfahren, als sie lediglich für die jeweiligen Prozessparteien Geltung haben. Die Produkthaftung beispielsweise ermöglicht zwar in gewissen Fällen eine zivilrechtliche Lösung, entfaltet jedoch keinerlei Präventivwirkung und erlaubt auch keine Einziehung des Produkts durch vorsorgliche Massnahmen. Zudem enthält das Gesetz eigenartigerweise keinerlei Strafbestimmung.

Was die *Administrativmassnahmen* anbelangt, sind sie wohl neben zivil- und strafrechtlichen Sanktionen möglich, doch sind nur wenige Bereiche überhaupt der Verwaltungskontrolle unterworfen, da solche Kontrollen jeweils mit grossem Aufwand verbunden sind. Ausserdem erscheinen die ausgesprochenen Bussen lächerlich im Vergleich zu denjenigen beispielsweise im Kartellrecht. Schliesslich sei auch noch daran erinnert, dass die Verfügung der Verwaltungsbehörde nirgends veröffentlicht wird, weshalb der Konsument oft gar nicht weiss, dass überhaupt Massnahmen ergriffen wurden.

Der Erlass von Strafbestimmungen im Konsumentenschutzbereich entspricht der heutigen Tendenz in Europa und in fast allen mit der Schweiz vergleichbaren Ländern. Das französische Recht sieht z.B. die Beschlagnahme von gefährlichen oder schädlichen Produkten (Art. 131-21 CPFr), den Rückzug entsprechender Produkte oder Dienstleistungen vom Markt (Art. 223-1 CPFr.), sowie die Einstellung

der Vermarktung (Art. 216-7 CPFR.) und der öffentlichen Anpreisung des Produkts (Art. 216-8 CPFR.) vor; im Extremfall kann gar die Schliessung des Unternehmens (Art. 313-5 CPFR.) verfügt werden. Dies hat zur Folge, dass der Vertreiber, der nichtkonforme oder mangelhafte Produkte auf den Markt bringt, jeglicher Strafe entgehen könnte (??).

Diese Sanktionen werden von den Gerichten verhängt. Sie sind das strengste Mittel, das heisst der Richter muss in jedem Fall den Grundsatz der Verhältnismässigkeit beachten. Sie unterstützen die Präventionswirkung des Strafrechts. Dazu kommt, dass im Gegensatz zum Zivil- und Verwaltungsrecht der Grundsatz der Öffentlichkeit gewährleistet ist (Art. 6 EMRK).

Der Erlass von Strafnormen im Konsumentenschutzbereich hätte den Vorteil, dass die zur Zeit noch in verschiedenen Erlassen verstreuten Strafbestimmungen zusammengefasst würden, was die Rechtsprechung erleichtern würde.

Antrag auf Finanzhilfe

Damit die gesamtschweizerischen Konsumentenschutzorganisationen die ihnen übertragenen Aufgaben erfüllen können, schlagen die Mitglieder der Kommission aus Anlass der vorliegenden KIG-Revision vor, die Finanzhilfe des Bundes zu erhöhen.

Dabei geht es nicht um eine Pauschalhilfe im Sinne des Subventionsgesetzes, sondern um die Information der Konsumentinnen und Konsumenten. Dieses Ziel soll mittels Veröffentlichung anerkannter Tests, mit themenbezogenen Broschüren, Zeitschriften, Dokumentationen und anderen der Sache angemessenen Kommunikationsmitteln erreicht werden.

So beschlossen am 4. Mai 2003 durch die Eidg. Kommission für Konsumentenfragen