

**Empfehlung der Eidgenössischen Kommission für Konsumentenfragen  
betreffend den Schutz der Konsumenten durch strafrechtliche Sanktionen  
vom 5. November 2002**

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

EMPFEHLUNG

Die Eidgenössische Kommission für Konsumentenfragen empfiehlt dem Bundesrat, ein eigentliches «Konsumentenstrafrecht» zu erarbeiten, das auf alle Delikte anwendbar wäre, die eine Verletzung der Konsumenteninteressen nach sich ziehen. Dies soll durch eine Zusammenlegung und Harmonisierung der heutigen Strafnormen geschehen, die in zahlreichen Gesetzen verstreut sind. Zudem wäre der Sanktionskatalog gemäss den nachfolgenden Erwägungen zu erweitern.

BEGRÜNDUNG

**1. Warum Strafnormen?**

Die Kommission erachtet es aus folgenden Gründen als unabdingbar, strafrechtliche Sanktionen im Bereich des Konsumentenschutzes in einem eigenen gesetzlichen Instrument zu verankern:

Es ist unbestritten, dass der Schutz der Konsumenten eine wichtige Aufgabe des Staates darstellt.

Strafrechtliche Sanktionen haben eine präventive Wirkung («Angst vor dem Gesetzeshüter»).

Ohne strafrechtliche Sanktionen im Bereich des Konsumentenschutzes könnten unhaltbare Zustände, wie sie heute mancherorts herrschen, ungehindert weiter bestehen. Einige Beispiele:

- a) Für Produkte, die weder als Lebensmittel noch als Spielzeuge zu qualifizieren sind, fehlt die Möglichkeit einer behördlichen Einziehung. So wurden etwa in Deutschland Fahrzeuge, die mit Mängeln behaftet waren, zurückgerufen oder eingezogen, während in der Schweiz nichts dergleichen geschah, denn die betroffenen Unternehmen sind hierzulande nicht verpflichtet, ihre Fahrzeuge zurückzurufen. Aus datenschutzrechtlichen Gründen konnten zudem die Automobilverbände (TCS usw.) nicht intervenieren, obschon sie Kenntnis von der Sachlage hatten.
- b) Falsche oder irreführende Offerten, wie angebliche Wundermedaillen, persönliche Horoskope oder Pseudo-Wettbewerbe sind - trotz der Interventionen der Konsumentenschutzorganisationen - noch immer in zahlreichen Presseerzeugnissen, namentlich in der Sonntagspresse, zu finden.
- c) Unqualifizierte «Berater» mit mehr oder weniger fantasievollen Titeln richten sich gezielt an Personen, die sich in einer schwierigen Situation befinden und dadurch besonders verletzlich sind, und bieten ihre Dienste zu übersetzten Preisen an.
- d) Ältere Personen werden auf Busreisen übervorteilt, wobei ihnen durch psychologischen Druck bestimmte Produkte zu übersetzten Preisen verkauft werden.

Mit Hilfe von strafrechtlichen Sanktionen könnte zudem - durch eine Erweiterung des heutigen Art. 27 StGB (Verantwortlichkeit der Presse) - die *Gehilfenschaft* wirksam bestraft werden (dies würde insbesondere Zeitungen betreffen, die solche irreführende Anzeigen veröffentlichen).

Die *zivilrechtlichen* Sanktionen erweisen sich oft als ungenügend, denn sie sind nicht auf den Bereich des Konsumentenschutzes zugeschnitten und führen oft zu langwierigen und komplexen Verfahren, die zudem ineffizient sind, da die Urteile nur für die betroffenen Parteien Geltung haben. Die Produkthaftung bildet zwar für ganz bestimmte Fälle eine zivilrechtliche Lösung, doch hat sie keinerlei Präventivwirkung und erlaubt auch nicht die Einziehung von Produkten durch vorsorgliche Massnahmen.

Gewisse *Administrativmassnahmen* können zwar neben den zivilrechtlichen und strafrechtlichen Sanktionen ergriffen werden, doch sind nur wenige Bereiche einer Kontrolle durch die Verwaltung unterstellt, da solche Kontrollen jeweils mit einem grossen administrativen Aufwand verbunden sind. Hinzu kommt, dass die ausgesprochenen Bussen lächerlich erscheinen, wenn man sie mit jenen vergleicht, die etwa in kartellrechtlichen Verfahren praktiziert werden.

In Europa und in den meisten Ländern, die mit der Schweiz vergleichbar sind, besteht heute die Tendenz, für den Bereich des Konsumentenschutzes spezifische Strafnormen zu schaffen. Das französische Strafrecht sieht z.B. vor, dass gefährliche oder schädliche Produkte zwingend beschlagnahmt werden müssen (Art. 131-21 des französischen Strafgesetzbuches «CPFr»). Entsprechende Produkte und Dienstleistungen müssen aus dem Markt genommen werden (Art. 223-1 CPFr), ihre Kommerzialisierung wird suspendiert (Art. 216-7 CPFr), ebenso die öffentliche Anpreisung des Produkts (Art. 216-8 CPFr). In Extremfällen kann gar die Schliessung des Unternehmens verfügt werden (Art. 313-5 CPFr).

Die Sanktionen finden ihre Anwendung in der Gerichtspraxis. Sie stellen letztmögliche Massnahmen dar: In jedem Fall sollte der Richter den Grundsatz der Verhältnismässigkeit berücksichtigen. Die Existenz dieser Sanktionsmöglichkeiten verstärkt den präventiven Charakter, der dem Strafrecht zugesprochen wird.

Mit der Schaffung eines besonderen Abschnitts «Konsumentenstrafrechts» könnten Strafnormen, die heute noch in verschiedenen Erlassen verstreut sind, zusammengefasst werden, was sich für die praktische Rechtsanwendung sehr vorteilhaft auswirken würde.

## **2. Welche Güter müssen durch Strafbestimmungen im Bereich des Konsumentenrechts geschützt werden?**

Schützenswert sind folgende grundlegende Rechtsgüter:

- *Gesundheit* und *Sicherheit* der Konsumenten
- *Entscheidungsfreiheit* der Konsumenten, was eine ausreichende *Information* voraussetzt
- Schutz des *Vermögens* der Konsumenten
- *Freier Wettbewerb* und ein gutes Funktionieren des *Marktes* im Allgemeinen

## **3. Welche Strafbestimmungen gelten bereits im heutigen Recht?**

Im Bereich des Konsumentenschutzes gibt es bereits zahlreiche Strafbestimmungen, namentlich im Strafgesetzbuch (Betrug, Warenfälschung, Bestimmungen zum Schutz der Mieterinnen und Mieter), im Gesetz über den unlauteren Wettbewerb (UWG), im Kartellgesetz (KG), im Lebensmittelgesetz (LMG) oder im Gesetz über die Information der Konsumentinnen und

Konsumenten (KIG). Zu erwähnen wären auch andere Gesetze, wie das Konsumkreditgesetz, das Bundesgesetz über Pauschalreisen usw. Bestimmte Normen finden nur auf Konsumenten Anwendung, wie z.B. die in Art. 148 StGB geregelten Delikte (Check- und Kreditkartenmissbrauch). Wie bereits erwähnt, trägt die Verzettelung dieser Normen nicht zur Transparenz bei, was sich zum Nachteil der Anbieter von Gütern und Dienstleistungen (Hersteller, Importeure, Detaillisten usw.) wie auch der Konsumenten auswirkt. Grundsätzlich sollte jedoch jeder Marktteilnehmer wissen, was erlaubt ist und was nicht. Schlussendlich definieren diese Gesetze die Verstösse im allgemeinen, nicht aber den Katalog der Sanktionen, die für die Sicherheit und die Interessen der Konsumenten am angemessensten wären.

#### **4. Was ist eigentlich ein "Konsument"?**

Gemäss allgemein anerkannter Definition ist ein Konsument *«jede natürliche oder juristische Person, die sich als Endverbraucher ein Gut oder eine Dienstleistung verschafft, sofern damit private Zwecke, nicht aber gewerbliche oder berufliche Zwecke verfolgt werden.»*

#### **5. Wer kann von einem Strafverfahren betroffen sein?**

Die wirtschaftlichen Akteure sind natürliche und/oder juristische Personen.

Handelt es sich beim Anbieter von Gütern oder Dienstleistungen um eine juristische Person (z.B. eine Handelsgesellschaft), so sind ihre Organe aus natürlichen Personen zusammengesetzt. Muss nun die Strafanzeige gegen die juristische Person oder ebenfalls (oder hauptsächlich) gegen die natürliche Person gerichtet werden? Diese Frage steht natürlich in einem engen Zusammenhang mit der – weiter unten behandelten – Frage der *Sanktionen*: Manche Strafen sind nämlich nur auf natürliche Personen anwendbar (z.B. der Freiheitsentzug), während andere sowohl auf natürliche wie auch auf juristische Personen Anwendung finden können (Bussen, Unternehmensschliessung usw.).

In der Schweiz ist es im Allgemeinen üblich, dass in erster Linie die natürliche Person angezeigt wird, die als Organ einer juristischen Person gehandelt hat. Die juristischen Personen können allerdings sowohl im Verwaltungsstrafrecht als auch im Steuerrecht zur Bezahlung einer Busse verurteilt werden.

Die Kommission hat von der bevorstehenden Revision des Strafgesetzbuches (Art. 102 neues StGB) Kenntnis genommen, wonach die strafrechtliche Verantwortlichkeit primär bei der natürlichen Person liegt, eine subsidiäre Verantwortlichkeit des Unternehmens jedoch dann in Frage kommt, wenn die

Tat wegen der mangelhaften Organisation des Unternehmens keiner natürlichen Person angelastet werden kann. Die Kommission ist der Ansicht, dass dies für den Bereich des Konsumentenstrafrechts keine brauchbare Lösung ist: bestimmte Sanktionen sollten nämlich nur das Unternehmen treffen, und zudem entsteht durch dieses System für manche Unternehmen die Versuchung, eine natürliche Person «vorzuschieben» in der Hoffnung, dass die Sanktion weniger streng ausfallen wird.

Die strafrechtliche Verantwortlichkeit sollte deshalb primär beim Unternehmen liegen und nur subsidiär bei der natürlichen Person.

## 6. Wer hat im Verfahren Parteistellung?

Ein Strafverfahren kann entweder von Amtes wegen oder auf Antrag des Geschädigten eingeleitet werden.

Bei Delikten, die - wie im Bereich des Konsumentenrechts - eine grosse Anzahl Personen betreffen können, wird die Strafverfolgung in der Regel von Amtes wegen eingeleitet (Offizialdelikt).

Beim Offizialdelikt kann die Strafanzeige von irgend jemandem eingereicht werden, selbst wenn er oder sie nicht direkt geschädigt ist. Als Anzeiger kommen z. B. die Konsumentenschutzorganisationen oder die Presse in Frage. Der Anzeiger hat allerdings nicht das Recht auf Akteneinsicht und spielt auch keine aktive Rolle im Verfahren.

Ist eine Tat nur auf Antrag strafbar, so kann gemäss Strafgesetzbuch «jeder, der durch sie verletzt worden ist, die Bestrafung des Täters beantragen.». Dies bedeutet allerdings nicht, dass eine verletzte Person bei einem Offizialdelikt nicht Anzeige erheben darf. Verschiedene Prozessordnungen, z.B. die waadtländische, sehen vor, dass jede Person, die durch eine Tat verletzt wurde, Anzeige erheben darf (Art. 83 ZPO-VD). Gegenwärtig sind Bestrebungen für eine gesamtschweizerische Vereinheitlichung des Strafprozessrechts im Gange.

Wie steht es aber mit den Konsumentenschutzorganisationen oder, allgemeiner, mit allen Organisationen, die in irgendeiner Weise Interessen der Konsumenten vertreten? Hier ist die Kommission der Ansicht, dass diejenigen Organisationen, die seit einer gewissen (noch zu bestimmenden) Zeit den Schutz der Konsumenten zum Zweck haben, ein Recht auf Einreichung des Strafantrags erhalten sollten.

Das Recht auf Einreichung des Strafantrags sollte nicht mit dem Recht auf Konstituierung als Zivilpartei verwechselt werden, auch wenn manche kantonale Strafprozessordnungen beide Rechte miteinander verknüpfen. Die

Rolle der Zivilpartei darf nur der Person oder der Organisation zukommen, die durch die Tat geschädigt wurde bzw. die bestimmte, dieser Organisation zustehende Forderungen stellen möchte (z.B.: Veröffentlichung des Urteils).

## 7. Strafrechtliche Sanktionen

### a) *Freiheitsentzug für natürliche Personen*

Sanktionen sind in manchen Fällen angebracht und bereits im heutigen Recht vorgesehen, wie etwa bei Irreführung oder Warenfälschung. Die Kommission stellt fest, dass diese Sanktionen ihre Nützlichkeit bewiesen haben und nicht verändert werden sollten. Zu erwähnen ist der bedingte Strafvollzug gemäss Art. 41 StGB, der auch mit besonderen Verhaltensregeln verknüpft werden kann und dadurch mehr Gewicht erhält.

### b) *Bussen für natürliche und juristische Personen*

Neben dem Freiheitsentzug stellt die Busse ebenfalls eine bewährte Sanktion dar. Wird eine natürliche Person zu einer freiheitsentziehenden Strafe verurteilt, so wird oft gleichzeitig eine Busse ausgesprochen. Die Höhe der Busse hängt stets von den Tatumständen sowie von der finanziellen Situation des Täters ab. Die Kommission ist der Ansicht, dass der im Entwurf für die Revision des Strafgesetzbuchs (Art. 102) vorgesehene Höchstbetrag von Sfr. 5'000'000.-, insbesondere verglichen mit den Beträgen, die von der Europäischen Wettbewerbskommission verhängt werden können, zu niedrig angesetzt ist. In bestimmten, sehr wichtigen Fällen wäre eine höhere Busse angebracht. Die Kommission ist sich im Übrigen bewusst, dass eine Busse, die einer natürlichen Person auferlegt wird, in Wirklichkeit von der juristischen Person, welcher diese natürliche Person angehört, übernommen wird.

### c) *Einziehung des unrechtmässigen Gewinns*

Die Kommission ist der Ansicht, dass Art. 59 des Strafgesetzbuches ausreicht.

### d) *Vorläufiges Verbot, ein Produkt oder eine Dienstleistung anzubieten, inklusive Einziehung und Rückruf der Produkte*

Diese neuen Sanktionen sind wirksam und tragen zu einem besseren Schutz der Konsumenten bei. Sie entsprechen der Stossrichtung der Europäischen

Direktiven über die Produktsicherheit von 1992 und 2001, welche noch nicht ins schweizerische Recht überführt wurden. Die Kommission ist sich natürlich bewusst, dass eine solche Sanktion erst nach Abschluss eines Strafverfahrens, in manchen Fällen also erst nach mehreren Jahren erfolgt. Aus diesem Grunde ist sie der Ansicht, dass die zuständigen Behörden in schweren Fällen bereits im Rahmen des Untersuchungsverfahrens mit vorsorglichen Massnahmen eingreifen sollten. Man überlässt ja auch nicht eine Feuerwaffe einer Person, von welcher man annehmen muss, dass sie sie missbräuchlich verwendet. Es handelt sich überdies ohnehin um eine «Kannvorschrift» die nur bei schweren und offensichtlichen Fällen zu Anwendung kommt, also im Sinne einer «ultima ratio». Einzig im Fall einer Gefährdung der allgemeinen Sicherheit kann also mit einem vorsorglichen Verbot eingeschritten werden.

#### ***e) Schliessung des Unternehmens und Berufsverbot***

Es handelt sich hier um ausserordentlich schwere Sanktionen, die nur in besonders schweren Fällen (grosser Schaden oder schwere Gefährdung der Konsumenten) Anwendung finden dürfen. Die neue Strafnorm ginge weiter als der heutige Art. 54 StGB, da dieser nur für Berufe oder Gewerbe in Frage kommt, die «von einer behördlichen Bewilligung abhängig» sind (z.B. Ärzte, Anwälte, Notare, Gastwirte usw.).

#### ***f) Öffentliche Information und Veröffentlichung des Urteils***

Für die Veröffentlichung des Urteils besteht bereits eine gesetzliche Grundlage (Art. 61 StGB). Die Kommission hält es aber für angebracht, die Öffentlichkeit auch während der Strafuntersuchung oder etwa beim Erlass von Anweisungen an ein Unternehmen zu informieren, denn die Veröffentlichung des Urteils erfolgt in einem Zeitpunkt, in welchem das Bedürfnis nach Schutz der Bevölkerung kaum noch aktuell ist. Heute veröffentlichen zwar die Unternehmen von sich aus Rückrufe von Produkten, ohne dazu verpflichtet zu sein. Eine sofortige Information zuhanden der Bevölkerung wäre in diesem Sinne willkommen, unter der Voraussetzung, dass dies für den Schutz der Bevölkerung (Gesundheit, Sicherheit) zwingend notwendig erscheint. Die Wahrung der Unschuldsvermutung ist einzuhalten.

Zusammenfassend schlägt die Kommission vor, den Katalog der strafrechtlichen Sanktionen zu erweitern, um Unternehmen oder Personen bei besonders schweren oder wiederholten Verstössen, welche das Unternehmen oder die Sicherheit der Konsumenten gefährden, besser erreichen und bestrafen zu können.

Diese spezifischen Sanktionen könnten zum Beispiel in Spezialgesetzen nach dem Vorbild des Bundesgesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb oder dem Konsumentenschutzgesetz integriert werden.