



EVD
Herrn Bundesrat Joseph Deiss
Bundeshaus Ost
3003 Bern

Bern, 5. Oktober 2005

Vernehmlassung zur Revision des Konsumentengesetzes (KIG)

Sehr geehrter Herr Bundesrat

Sehr geehrte Damen und Herren

Für die Möglichkeit, zur Revision des Bundesgesetzes über die Information der Konsumentinnen und Konsumenten (KIG) Stellung nehmen zu können, danken wir Ihnen bestens.

Sie erhalten im Folgenden die gemeinsame Stellungnahme der vier Schweizer Konsumentenorganisationen associazione consumatrici della svizzera italiana (acsi), Fédération romande des consommateurs (FRC), Konsumentenforum (kf) und Stiftung für Konsumentenschutz (SKS). Die vier Konsumentenorganisationen haben die Stellungnahme zusammen erarbeitet und setzen sich vereint für die Verstärkung des Konsumentenschutzes und der Konsumenteninformation in der Schweiz ein.

PRÄAMBEL

Die vier Konsumentenorganisationen acsi, FRC, kf und SKS möchten zuerst ihr Unverständnis betreffend dieses zweite Vernehmlassungsverfahren aussprechen. Der jetzige KIG-Entwurf wurde von einer interdepartementalen Arbeitsgruppe erarbeitet, wobei die Resultate eines Vernehmlassungsverfahrens berücksichtigt wurden, welches im Jahr 2004 stattgefunden hat. Wir möchten darauf hinweisen, dass die Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmenden an einer Notwendigkeit der Verbesserung der Konsumenteninformation nicht zweifelte. Diese neue Vernehmlassung verlängert somit einzig und allein einen Prozess, der im Jahr 2002 angefangen hatte.

Schliesslich möchten wir unsere Bedenken zur Politik des Bundesrates gegenüber den Konsumentinnen und Konsumenten aussprechen. Wir haben das Gefühl, dass die Marktöffnung ohne Berücksichtigung der Konsumenteninteressen erfolgt. Jeder Marktöffnung muss eine Verstärkung der Konsumenteninformation und -rechte folgen. Nur unter diesen Bedingungen können die Konsumentinnen und Konsumenten das Vertrauen in den erweiterten Markt haben und somit die Rolle eines wirtschaftlichen Akteurs spielen. Wenn sie über keine notwendige Informationen verfügen, können sie keine Regulierungsfunktion ausüben. Diese ist nämlich von zentraler Bedeutung für die Nachfrage nach Waren und Dienstleistungen gemäss der Theorie der Marktwirtschaft.

ALLGEMEINE BEMERKUNGEN

Das Bundesgesetz vom 5. Oktober 1990 über die Information der Konsumentinnen und Konsumenten (KIG) beschränkt den Konsumentenschutz auf die Finanzhilfe und auf eine limitierte Information und Deklaration. Dieses Gesetz passt nicht mehr zu den Informationsbedürfnissen der Konsumentinnen und Konsumenten in einem Markt, welcher sich ständig weiterentwickelt. Seit dem Inkrafttreten des KIG hat sich der Markt in vielerlei Hinsicht verändert: Die Konsumentinnen und Konsumenten werden mit der Globalisierung, einer verstärkten Deregulierung, einer schnellen Entwicklung der Technologien und mit einer ständigen Änderung der wichtigsten Marktakteure (Neuaufreten und Verschwinden) konfrontiert. Weiter spielen Sicherheit und Umwelt eine sehr grosse Rolle.

Die Konsumentinnen und Konsumenten möchten ihre Rechte kennen. Sie möchten auch wissen, wie sie diese hinsichtlich Qualität, Sicherheit, Herkunft, Preis, Vertragsbedingungen, Werbung und Information durchsetzen können.

Mehrmals hat die Eidgenössische Kommission für Konsumentenfragen (EKK) dem Bundesrat Empfehlungen abgegeben, um eine grundsätzliche Änderung des KIG zu verlangen. Die EKK hat Lücken und Mängel in der jetzigen Gesetzgebung festgestellt: komplizierte Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen Bund und Kantonen, veraltete und unpräzise sektorielle Gesetze, verwässerte Zuständigkeiten, welche innerhalb der Verwaltung übereinander greifen, Unmöglichkeit seitens der Konsumentinnen und Konsumenten genau zu verstehen, welche Behörde in Sachen Sicherheit und Produktkontrolle zuständig sei. Gegenwärtig sind die Konsumentinnen und Konsumenten mit widersprüchlichen oder sogar fehlenden Entscheiden konfrontiert; manche Bundesämter verpflichten die Konsumentinnen und Konsumenten, ihre Rechte anderswo durchzusetzen. Und dies nicht nur im Bereich der Produktesicherheit, sondern auch im Bereich der Dienstleistungssicherheit und der Konsumententäuschungen.

Es ist deshalb bedauerlich, dass der Auftrag der zweiten Arbeitsgruppe sich nur auf die Produktesicherheit beschränkt und die Dienstleistungen nicht mit einbezieht. Weiter ist es nicht verständlich, wieso diese zweite Arbeitsgruppe ihr Projekt nicht gleichzeitig mit dem KIG abgegeben hat. Es ist deshalb unmöglich, sich eine Gesamtübersicht über die Änderungen und allfälligen Verbesserungen betreffend Konsumenteninformation und -schutz zu machen.

Im Zusammenhang mit dieser Vernehmlassung möchten die vier Konsumentenorganisationen acsi, FRC, kf und SKS darauf hinweisen, dass sie schon in der letzten Stellungnahme die Implementierung einer richtigen Konsumentenschutzpolitik mittels eines Rahmengesetzes verlangt haben. Weiter ist die Sicherheit ein zentraler Punkt des Konsumentenschutzes. Wenn einerseits die Marktöffnung eine grössere Wahl an Waren und Dienstleistungen bietet, sind die Konsumentinnen und Konsumenten andererseits auch grösseren Risiken ausgesetzt.

Momentan ist die Produktesicherheit in verschiedenen sektoriellen Gesetzen geregelt. Zu nennen sind zum Beispiel das Bundesgesetz vom 6. Oktober 1995 über die technischen Handelshemmnisse (THG), das Bundesgesetz vom 19. März 1976 über die Sicherheit von technischen Einrichtungen und Geräten (STEG), das Bundesgesetz vom 24. Juni 1902 betreffend die elektrischen Schwach- und Starkstromanlagen (Elektrizitätsgesetz, EleG) und das Bundesgesetz vom 9. Oktober 1992 über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände (Lebensmittelgesetz, LMG). Diese Gesetze etablieren ein Sicherheitssystem, das auf dem administrativen Recht basiert und den Vollzugsbehörden nur die Möglichkeit der Ergreifung von Massnahmen und die Möglichkeit des Rückzugs, der Einziehung oder der Beschlagnahmung in gravierenden Fällen gibt. Das heisst, dass das Einschreiten der Vollzugsbehörden übermässig eingeschränkt und das den Konsumentinnen und Konsumenten angebotene Schutzniveau sehr gering sind. Weiter ins Gewicht fällt die kantonale Regelung des Vollzugs. So wird beispielsweise durch das LMG den Kantonen die Befugnis erteilt, den Streitgegenstand einzuziehen, damit kann die Praxis je nach Kanton variieren, da eine zentrale Koordinationsbehörde fehlt.

Die hier erwähnten Gesetze beschränken sich auf die Lebensmittel, die Gebrauchsgegenstände oder die technischen Einrichtungen und Geräte und berücksichtigen nicht alle Konsumgüter, sodass viele Produkte keiner Kontrolle unterzogen werden.

Im Gegensatz zu den Waren ist die Dienstleistungssicherheit auf Bundesebene gar nicht geregelt. Die Dienstleistungen haben sich in den letzten Jahren stark entwickelt und verdienen eine besondere Beachtung.

Die Schweiz hat in ihre Gesetzgebung die europäische Richtlinie betreffend die Produktesicherheit vom 1992 (92/59/EG) sowie die Richtlinie über allgemeine Produktesicherheit vom 3. Dezember 2001 (RLAP, 01/95/EG), welche am 15. Januar 2004 in Kraft getreten ist, nicht integriert. Die Richtlinie von 1992 sowie diejenige von 2001 regeln die Pflicht zu einer allgemeinen Produktesicherheit für alle in Verkehr gebrachten Produkte. Im Vergleich zur ehemaligen Richtlinie aus dem Jahr 1992 deckt die Richtlinie aus dem Jahr 2001 neue Bereiche ab, welche in der Schweiz lückenhaft sind. Insbesondere sind die Anbieter verpflichtet, nur sichere Produkte auf den Markt zu bringen und mangelhafte Produkte von sich aus – also auch ohne behördlichen Rückruf – vom Markt zu nehmen.

Die Schweiz ist ausserdem nicht dem RAPEX-System der EU angegliedert, welches ein rasches Eingreifen gegen gefährliche Produkte ermöglicht. Dies führt dazu, dass die Schweiz über ein lückenhaftes System betreffend den Konsumentenschutz verfügt.

Angesichts des intensiven Wettbewerbs auf dem Waren- und Dienstleistungsmarkt sind die Anbieter nahezu gezwungen, neue Produkte und Dienstleistungen anzubieten, ohne dass diese einer ausführlichen Prüfung unterzogen worden sind. Diese Entwicklung führt dazu, dass die Konsumentinnen und Konsumenten mit neuen und unsicheren Produkten konfrontiert sind. Daher muss die Gesetzgebung wirksame Massnahmen vorsehen, welche die Konsumentinnen und Konsumenten tatsächlich schützen.

Abschliessend möchten wir darauf hinweisen, dass es noch viele andere Bereiche gibt, in denen die Konsumenteninformation verstärkt werden sollte. Wir nennen namentlich z.B.:

- den elektronischen Geschäftsverkehr (Widerrufsrecht, Informationspflicht)
- den Kaufvertrag (Rechte des Käufer im Fall von Mängeln)
- Teilnutzungsrechte an Immobilien oder «Timesharing» (Widerrufsrecht und Informationspflicht)
- finanzielle Dienstleistungen, z.B. Versicherungen (Widerrufsrecht und Informationspflicht)

Gemäss Botschaft können diese und weitere Gesetzeslücken bei der Konsumenteninformation und dem Konsumentenschutz nicht mit der KIG-Revision geschlossen werden. Die vier Konsumentenorganisationen acsi, FRC, kf und SKS lehnen diese Ansicht entschieden ab. Diese gesetzlichen Lücken sind seit Jahren bekannt, wie z.B. die mangelnde Informationspflicht seitens der Anbieter im elektronischen Geschäftsverkehr. Die vier Konsumentenorganisationen acsi, FRC, kf und SKS haben in diesen Jahren nur Entwürfe gesehen und leider keine konkreten Änderungen. Es wäre ohne weiteres möglich, dass mit der Revision des KIG diese gesetzlichen Lücken geschlossen würden. Unter diesem Gesichtspunkt ist die KIG-Revision unzureichend.

Grundsätzlich positive Punkte im Vorentwurf

Allgemeine Geschäftsbedingungen (AGB)

Die vier Konsumentenorganisationen acsi, FRC, kf und SKS begrüessen ausdrücklich, dass mit der KIG-Revision parallel eine OR-Revision vorgeschlagen wird, mit der endlich die Allgemeinen Geschäftsbedingungen (AGB) geregelt werden sollen. AGB sind immer öfter integraler Bestandteil eines Vertrages, sodass der Konsumentenschutz im Vertragsrecht nachziehen muss. Denn Konsumentinnen und Konsumenten werden regelmässig mit einseitigen AGB benachteiligt. Die Konsumentenorganisationen erhalten laufend Beschwerden von Konsumentinnen und Konsumenten über solche AGB, vor allem im Bereich der neuen Technologien, bei denen entweder bewusst die schwächere Marktlage (z.B. komplexe Angebote, Überforderung) der Konsumentinnen und Konsumenten ausgenützt wird oder aufgrund von Unwissenheit seitens der Anbieter katastrophale AGB gelten.

Die Konsumentenorganisationen können gegen diese einseitigen AGB-Bestimmungen nicht vorgehen, da sie gemäss heutigem Schweizer Recht erlaubt sind. Geklagt werden kann nur gegen AGB, die in irreführender Weise die Konsumentinnen und Konsumenten benachteiligen – nicht aber gegen AGB, die dies offensichtlich tun.

In der EU sind die AGB seit mehr als 10 Jahren geregelt (EU-Richtlinie 93/13/EWG vom 5. April 1993). AGB, welche die Konsumentinnen und Konsumenten benachteiligen, sind in der EU nicht

erlaubt. Die Eidgenössische Kommission für Konsumentenfragen (EKK) hat in der jüngsten Vergangenheit bereits zwei Mal auf diese Benachteiligung der Konsumentinnen und Konsumenten in der Schweiz hingewiesen. Mit der vorgeschlagenen OR-Revision würde die Schweiz in diesem Bereich tatsächlich mit der EU bezüglich des Konsumentenschutzniveaus gleichziehen.

Ein bedeutender Punkt fehlt hingegen, den die EU kennt: Zwar werden dank der OR-Revision missbräuchliche Bestimmungen in AGB nichtig. In der Praxis kann dies gemäss Vorentwurf nur geschehen, wenn in einem konkreten Fall Klage eingereicht wird (z.B. von der benachteiligten Vertragspartei; so genannte «konkrete Inhaltskontrolle»). Was fehlt, ist die «abstrakte Inhaltskontrolle»: Auch ohne Vorliegen eines konkreten Falles sollten AGB auf ihre Missbräuchlichkeit (und damit Nichtigkeit) überprüft werden dürfen, beispielsweise von den Konsumentenorganisationen. Damit würde den Konsumentenorganisationen ein wichtiges Instrument der Marktüberwachung in die Hand gegeben, das garantiert, dass keine missbräuchlichen AGB vorkommen. Die Konsumenten sind darauf angewiesen, dass sie von einer Vertragsbasis ausgehen können, die sie nicht unrechtmässig benachteiligt. Die Konsumenten sind ebenfalls darauf angewiesen, dass diese Verträge von spezialisierten Konsumentenorganisationen begutachtet werden können und dass diese Organisationen gegen missbräuchliche Klauseln vorgehen können. Gemäss der EU-Richtlinie und beispielsweise gemäss dem bundesdeutschen Gesetz zur Regelung der Allgemeinen Geschäftsbedingungen (AGBG) steht den Konsumentenorganisationen die abstrakte Inhaltskontrolle zu.

Preisbekanntgabe

Mit dem Entwurf zur KIG-Revision wird die Preisbekanntgabe kohärent geregelt.

Erstens ist es zwingend, dass alle Waren und Dienstleistungen der Preisbekanntgabe unterliegen und dies im Gesetz festgehalten ist. Die bisherige Lösung mit der Ausnahme gewisser Dienstleistungen hat zu zahlreichen, öffentlich bekannten Beispielen der Konsumentenverwirrung und -täuschung geführt. So hat das seco am 15. Juli 2005 kommuniziert, dass eine Rechtsgrundlage für die Bekanntgabe der Bancomatgebühren am Bancomat fehle und diese mit dem KIG geschaffen werde. Zur Genüge bekannt sind auch die Inserate der Reisebranche, in denen Reisen für beispielsweise 259 Franken mit 99 Franken angeworben werden dürfen, weil sich die Differenz zwischen beiden Beträgen aus Steuern und dergleichen zusammensetzt.

Zweitens begrüßen wir, dass die Bestimmungen von den Gesetzen zum Messwesen und zum unlauteren Wettbewerb ins KIG transferiert werden. Dies unterstreicht, dass die Preisbekanntgabe den Zweck der Konsumenteninformation hat. Hingegen akzeptieren wir nicht, dass bei diesem Artikel einige heute bestehende UWG-Artikel ersatzlos gestrichen werden. Der jetzige Art. 18 UWG zur irreführenden Preisangabe muss beibehalten werden und die irreführende Preisangabe muss weiterhin sanktioniert werden.

Verbesserungsvorschläge zu wichtigen Punkten

Finanzhilfen an die Konsumentenorganisationen

Der Vorentwurf regelt die Finanzhilfe von höchstens 50 Prozent der anrechenbaren Kosten für die objektive und fachgerechte Information der Konsumentinnen und Konsumenten sowie die Durchführung von Tests.

Die vier Konsumentenorganisationen acsi, FRC, kf und SKS fordern:

- dass Schweizer Konsumentenorganisationen auch für Verbandsklagen gegen Verletzungen des UWG Finanzhilfe erhalten, wie dies in anderen europäischen Ländern der Fall ist.

Wir möchten darauf hinweisen, dass die gewählte Formulierung assoziiert, dass den Konsumentenorganisationen 50 Prozent der anrechenbaren Kosten ausgerichtet werden, auch wenn «höchstens» angeführt wird. Tatsache ist, dass beispielsweise die SKS letztes Jahr über Fr. 650'000.– anrechenbare Kosten auswies, 50 Prozent davon sind Fr. 325'000.– und ausgerichtet wurden Fr. 172'000.–. Das Gleiche gilt für die anderen Konsumentenorganisationen.

Aufgaben der Eidgenössischen Kommission für Konsumentenfragen

Gemäss Vorentwurf bestellt der Bundesrat eine Eidgenössische Kommission für Konsumentenfragen, in der die Konsumenten, die Wirtschaft und die Wissenschaft vertreten sind.

Die vier Konsumentenorganisationen acsi, FRC, kf und SKS stützen die Formulierung im Grundsatz.

Die vier Konsumentenorganisationen acsi, FRC, kf und SKS fordern:

- dass in der Eidgenössischen Kommission die Konsumenten, die Anbieter und die Wissenschaft zu je einem Drittel vertreten sind.
- dass auch in jenen Kommissionen, in denen die Wirtschaft vertreten ist, die Konsumentenorganisationen künftig zu gleichen Teilen vertreten sind.

Zivilklagen

Heute haben die Konsumentenorganisationen nur eine Klagelegitimation, wenn unlauterer Wettbewerb vorliegt. Mangelnde Information oder Gefährdung der Gesundheit oder der Interessen der Konsumentinnen und Konsumenten können auch aus einer Handlung entstehen, die als solche nicht gleichzeitig die Bedingung des unlauteren Wettbewerbs erfüllen. Es ist deshalb absolut nötig, dass die Klagelegitimation der Konsumentenorganisationen auf alle Verletzungen des vorliegenden Gesetzes ausgedehnt wird. Die Klagelegitimation wird gleichzeitig auch Berufs- oder Wirtschaftsverbänden von nationaler Bedeutung zugestanden, deren Statuten sie zur Verteidigung der Interessen ihrer Mitglieder berechtigen.

Hierzu möchten wir bemerken, dass Anbieter und Produzenten im Gegensatz zu den Konsumentenorganisationen unzählige weitere Beschwerdemöglichkeiten haben, fast gegen alle Entscheide von Behörden. Zudem finanziert der Bund zahlreiche Aufsichtsorgane und Kommissionen, gegen deren Entscheide nur die Anbieter, nicht aber die Konsumentenorga-

nisationen Rekurse und Beschwerden einreichen können. Deshalb fordern wir grundsätzlich, dass überall dort, wo Hersteller oder Anbieter ein Beschwerde- oder Rekursrecht haben, parallel ein Beschwerde- oder Rekursrecht für national oder regional tätige Konsumentenorganisationen, Umweltorganisationen und Bürgerinitiativen eingeführt wird.

Die vier Konsumentenorganisationen acsi, FRC, kf und SKS fordern daher die Möglichkeit einer Zivilklage.

Öffentlichkeitsprinzip

Vor dem Hintergrund des Bundesgesetzes über die Öffentlichkeit der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz) plädieren die vier Konsumentenorganisationen acsi, FRC, kf und SKS insbesondere auch im Rahmen des KIG für die Ablösung des Geheimhaltungsgrundsatzes (mit Öffentlichkeitsvorbehalt) durch den Öffentlichkeitsgrundsatz (mit Geheimhaltungsvorbehalt).

Behörden sollen verpflichtet sein, Konsumentinnen und Konsumenten über die Resultate ihrer Kontrolltätigkeit ohne Verzug und in geeigneter Weise zu informieren.

Konsumentenbildung

Die vier Konsumentenorganisationen acsi, FRC, kf und SKS fordern, dass im KIG die Konsumentenbildung festgehalten wird.

Gut informierte und ausgebildete Konsumentinnen und Konsumenten sind die beste Garantie, dass der Markt funktioniert und die Anbieter die besten und sicheren Produkte anbieten. Auch der Staat hat alles Interesse daran, dass Konsumentinnen und Konsumenten ihre Ausgaben vernünftig tätigen und sich zum Beispiel nicht überschulden. Heute umwerben Banken Siebenjährige, Telekomfirmen bemühen sich um jugendliche Kundschaft, und die Werbung nimmt generell und gezielt Kinder und Jugendliche sowie deren Eltern ins Visier: Kinder und Jugendliche sind für die Anbieter nicht nur potenzielle Kundinnen und Kunden von morgen, sondern durchaus kaufkräftige Konsumentinnen und Konsumenten der Gegenwart. Deshalb ist es wichtig, dass die Konsumentenbildung (ob in der Schule für Kinder und Jugendliche oder in der Weiterbildung für Erwachsene) gefördert wird. Das garantiert eine effiziente und innovationsfreudige Wirtschaft.

Der Staat finanziert mit hohen Millionenbeträgen einseitig die Werbung und PR von Anbietern, zum Beispiel die Tourismusbranche oder die Vermarkter von Milchprodukten, greift Unternehmen wie einer SWISS kräftig unter die Arme oder subventioniert parallel zu hehren Zielen in der Tabakprävention die Tabakbauern mit stattlichen Beträgen.

Wir fordern deshalb eine Regelung, wonach der Bund die Konsumentenbildung fördert und zu diesem Zweck Beiträge an die Kantone, Universitäten und Fachhochschulen ausrichten kann.

Wir weisen darauf hin, dass das Eidgenössische Büro für Konsumentenfragen zurzeit an einem Projekt zur Konsumentenbildung arbeitet. Die vier Konsumentenorganisationen acsi, FRC, kf und SKS fordern, dass dieses Projekt vom Bund mit den nötigen finanziellen Mitteln unterstützt wird.

BEMERKUNGEN ZU EINZELNEN ARTIKELN

Bundesgesetz über die Information der Konsumentinnen und Konsumenten (KIG)

Die Revision des KIG muss zwingend dazu beitragen, dass das Niveau und die Qualität der Konsumenteninformation steigen. Nur so nimmt das Vertrauen der Konsumentinnen und Konsumenten in der offenen Marktwirtschaft zu. Dieses Vertrauen ist zentral für ein gutes Funktionieren der Wirtschaft.

Die Information, welche die Konsumentinnen und Konsumenten erhalten, soll ihnen erlauben, die ihrer Meinung nach «richtige» Kaufentscheidung zu fällen, die Gefahren einer Ware oder Dienstleistung zu erkennen bzw. zu evaluieren und ihre Rechte ausüben zu können. In diesem Sinne begrüßen wir die Minimalvorschriften betreffend die Waren- und Dienstleistungsdeklaration.

1. Abschnitt Allgemeine Bemerkungen

Art. 1 Zweck und Anwendungsbereich

Absatz 1

Das System der Waren- und Dienstleistungsdeklaration auf privatrechtlicher Basis hat sich nicht durchgesetzt und ist folglich zu minimalistisch angesichts der Wichtigkeit der Konsumenteninformation für einen gut funktionierenden Markt. Die vier Konsumentenorganisationen acsi, FRC, kf und SKS sind deshalb mit dem Verzicht auf dieses oben genannte «soft-law»-System zugunsten einer Informationspflicht über Waren und Dienstleistungen einverstanden.

Die vier Konsumentenorganisationen acsi, FRC, kf und SKS begrüßen ebenfalls die Einführung von Minimalvorschriften, welche für alle Waren- und Dienstleistungsangebote anwendbar sind.

Das KIG regelt ausschliesslich, als einziges Gesetz, die Konsumenteninformation. Es sollte deshalb eine «Referenznorm» für alle Angelegenheiten sein, für die keine Bestimmungen vorgesehen sind. Solche Fälle kommen häufig vor, da neue Waren und Dienstleistungen schnell auf den Markt kommen: Ihre Komplexität und ihre Verkehrsfreiheit erlauben keine schnellen Änderungen im sektoriellen Gesetzgebungsverfahren. Schliesslich soll das KIG die wirtschaftlichen, juristischen und politischen Interessen der Konsumentinnen und Konsumenten gewährleisten. Art. 1 soll dementsprechend ergänzt werden.

Absatz 2

Um Waren oder Dienstleistungen kaufen zu können, müssen die Konsumentinnen und Konsumenten mit natürlichen oder juristischen Personen Kontakt aufnehmen, welche im Rahmen ihrer beruflichen Tätigkeit diese Waren oder Dienstleistungen anbieten. Die Beziehung zwischen beruflichem Anbieter und Konsument ist naturgemäss unausgeglichen. Die Kompetenzen und

die Informationen auf Seite des Anbieters, seine finanzielle Macht und somit seine starke Position führen zu einer schwachen Stellung des Konsumenten.

Das Konsumentenrecht bezweckt, hier einen Ausgleich zwischen Anbieter und Konsument herzustellen. Es geht immer von zwei Parteien aus, dem Anbieter und der Konsument. Diese beiden Kategorien müssen klar definiert werden, um das Konsumentenrecht und seine Grenzen besser zu verstehen.

Gemäss seinem Zweck richtet sich das Konsumentenrecht an den Endverbraucher als schwächere Partei. Wir weisen darauf hin, dass das Gesetz eigentlich die schwächere Partei schützen soll, und zwar die physische Partei. Die juristischen Personen sollen hier nicht berücksichtigt werden. Angesichts dessen lehnen wir die Ausdehnung des Begriffs «Konsument/in» auf den professionellen Anbieter ab, wenn dieser ausserhalb seiner Anbieter-tätigkeit agiert.

Die Konsumentenorganisationen sind deshalb für eine strengere Definition von «Konsument/in», und dies aus folgenden Gründen:

- Es ist zu bezweifeln, dass ein professioneller Anbieter, wenn er ausserhalb seiner Anbieter-tätigkeit agiert, so hilflos ist wie ein «einfacher» privater Konsument: In der Praxis sind professionelle und erfahrene Anbieter viel aufmerksamer als Konsumenten, welche ausschliesslich in privater Sache handeln.
- Die breite Definition von «Konsument/in» verunmöglicht die Abgrenzung des Konsumenten-rechts. Um zu wissen, ob ein professioneller Anbieter innerhalb oder ausserhalb seiner Tätigkeit handelt, müsste jeder Sachverhalt einzeln beurteilt werden, wobei die Resultate dieser Beurteilung meistens ungewiss sind. Im Rechtssystem gilt aber: Wer mit Verträgen zu tun hat, muss im Voraus das anwendbare Recht kennen. Somit trägt eine strenge und klare Definition von «Konsument/in» der Rechtssicherheit bei, welche mit einer breiten Definition nicht erreicht werden kann.
- Wenn die professionellen Anbieter, welche ausserhalb ihrer Anbietertätigkeit agieren, als Konsument betrachtet würden, müssten in der Folge auch Konsumentinnen und Konsumenten, die in einem spezifischen Bereich kompetent sind, als Anbieter definiert werden. Beispielhaft zu nennen sind die Anwälte, welche im privaten Bereich Verträge abschliessen. Sie verfügen über einen Wissensvorsprung gegenüber denjenigen, welche keinerlei Wissen und Erfahrung mit Verträgen haben.

Aus diesen Gründen begrüssen die vier Konsumentenorganisationen acsi, FRC, kf und SKS eine Definition von «Konsument/in», sie soll aber mit der Definition gemäss Art. 3 Konsum-kreditgesetz (KKG) übereinstimmen.

2. Abschnitt: Waren- und Dienstleistungsdeklaration

Art. 2 Grundsätze

Damit die Konsumentinnen und Konsumenten bewusst die Gefahren erkennen und ihre Rechte ausüben können, müssen sie über gewisse Informationen verfügen (Qualität, Inhalt und Form). Jede Waren- oder Dienstleistungsinformation soll zu einer Verbesserung der Markttransparenz

beitragen, Täuschungen vermeiden, eine Abwägung von Vorteilen und Nachteilen einer Ware oder Dienstleistung ermöglichen und vor Gefahren für Mensch und Umwelt schützen.

Wir begrüßen die Pflicht einer wahrheitsgetreuen Weitergabe der Information. Diese Pflicht ist wichtig, um Täuschungen zu bekämpfen, und sie ergänzt ausserdem das Bundesgesetz gegen den unlauteren Wettbewerb.

Wir plädieren für die Anforderung der Konsumenteninformation in den Amtssprachen. Wenn die Konsumentinnen und Konsumenten unverständliche Informationen erhalten, verlieren diese ihre Bedeutung. Heute sind viele Informationen zu Waren und Dienstleistungen lediglich in englischer Sprache abgefasst. Dies genügt nicht. Wir weisen darauf hin, dass – insbesondere wenn es um die Gesundheit und Sicherheit der Konsumentinnen und Konsumenten geht – eine verständliche Information von elementarer Bedeutung ist. Diese Informationen müssen daher in den drei Amtssprachen erfolgen.

Detailgetreu wird in **Absatz 1** aufgelistet, über was die Konsumentinnen und Konsumenten informiert werden müssen.

- a. keine Anmerkung
- b. Die Konsumentin muss über den Verwendungszweck und über die Gefährlichkeit informiert werden, da dies eine wesentliche Voraussetzung zur Gewährleistung des Schutzes vor Schäden ist. Wir bedauern, dass in der Botschaft die wesentlichen Eigenschaften der Waren und Dienstleistungen nicht klarer definiert werden. Angesichts dessen ist zum jetzigen Zeitpunkt unklar, ob die Produktionsmethoden, die Herkunft, die Zusammensetzung oder die Gebrauchsanweisungen zu den wesentlichen Eigenschaften eines Produktes gehören oder nicht.
- c. Der Dienstleistungsbereich gewinnt immer mehr an Bedeutung; längst hat der Dienstleistungssektor den Industriesektor hinsichtlich Wertschöpfung überholt. Gleichzeitig zeichnet sich der Dienstleistungssektor durch seine Komplexität (z.B. zahlreiche Versicherungsangebote, unzählige Mobilfunktarife) und damit auch durch seine Intransparenz aus. Wir sind täglich mit Anfragen im Bereich der neuen Technologien konfrontiert. Es ist daher unabdingbar, dass neu alle Dienstleistungen der Informationspflicht unterliegen.
- d. Dass der Grundpreis einer Ware oder Dienstleistung angegeben wird, ist eine langjährige Forderung der Konsumentenorganisationen. Denn die Angabe des Grundpreises vereinfacht es den Konsumentinnen und Konsumenten wesentlich, die Waren und Dienstleistungen miteinander zu vergleichen und damit diese zentrale Funktion in der Marktwirtschaft wahrzunehmen. Ohne die Angabe des Grundpreises ist der offensichtliche Preisvergleich nicht gegeben. Wir setzen uns daher mit Nachdruck für die Beibehaltung der gewählten Formulierung ein.
- e. Allgemeine Geschäftsbedingungen (AGB) werden je länger je mehr stillschweigend Bestandteil eines Vertrages, wobei die AGB wesentliche Aspekte des Vertrags enthalten. Insofern ist es nur logisch, dass die Anbieter nicht nur über den Inhalt des eigentlichen Vertrags, sondern auch über die AGB informieren müssen.

Absatz 2 nennt den Zweck der Information. Die Konsumentinnen und Konsumenten müssen in der Lage sein, Risiken von Waren und Dienstleistungen für ihre Sicherheit und Gesundheit

sowie für ihre wirtschaftlichen Interessen einzuschätzen und diese miteinander zu vergleichen. Ohne Transparenz und Vergleichsmöglichkeiten können die Konsumentinnen und Konsumenten ihre Aufgabe nicht wahrnehmen mit der Folge, dass Wettbewerb und Marktwirtschaft das gewünschte Ziel einer effizienten, bedürfnisorientierten Wirtschaft nicht erreichen können.

- a. Konsumenteninformation ist eine notwendige Voraussetzung für eine funktionierende Marktwirtschaft. Dies unterstreicht die gewählte Formulierung.
- b. Die Risiken, welche die Konsumentinnen und Konsumenten erkennen sollen können, sind zu definieren. Es sind dies Risiken für die Gesundheit und die Sicherheit sowie wirtschaftliche Risiken.
- c. Die Konsumentinnen und Konsumenten sollen ihre Rechte nicht nur ausüben, sondern auch kennen.

Absatz 2bis stellt eine unnötige Einschränkung dar. Damit wird die Informationspflicht unterlaufen. Wer definiert die Alltäglichkeit? Wir plädieren für die Streichung dieses Artikels. Sollte der Artikel beibehalten werden, verlangen wir, dass die Kompetenz zur Festlegung dieser Ausnahmen beim Bundesrat bleibt und dass die Konsumentenorganisationen hierbei angehört werden.

In **Absatz 3** plädieren wir für eine strengere Formulierung.

Absatz 4 zur Wahrung des Geschäfts- und Fabrikationsgeheimnisses ist zu streichen. Solche Formulierungen regeln grundsätzlich, welche Informationen nicht gegeben werden müssen. Wir möchten in diesem Gesetz allerdings explizit geregelt haben, welche Informationen in welcher Form zu geben sind. Deshalb fordern wir eine Formulierung, welche die Wahrung des Öffentlichkeitsprinzips verankert.

Art. 3 Verordnungen des Bundesrates

Die vier Konsumentenorganisationen acsi, FRC, kf und SKS begrüßen, dass der Bundesrat Vorschriften zu diesen Informationspflichten erlassen muss. Insbesondere Buchstabe a von **Absatz 1**, die Preisbekanntgabe in der Werbung, ist von zentralem Interesse. Neben der Festschreibung im KIG muss die Bestimmung der Preisbekanntgabeverordnung (PBV) wirklich umgesetzt werden. In diesem Bereich fordern wir den Bundesrat auf, dass nur mit dem tatsächlich zu zahlenden Preis geworben werden darf und nicht mit einem Preis abzüglich von Taxen und Zuschlägen, wie es die Reisebranche tut und damit die Konsumentinnen und Konsumenten täuscht.

Hingegen akzeptieren wir nicht, dass bei diesem Artikel einige heute geltende UWG-Artikel ersatzlos gestrichen werden. Der jetzige Art. 18 UWG zur irreführenden Preisangabe muss beibehalten werden und die irreführende Preisangabe muss weiterhin sanktioniert werden.

Zu **Absatz 2**: Wir befürchten, dass die Ausnahmen der Informationspflicht – als Folge der wirtschaftlichen Entwicklungen mit der Europäischen Union – die Regel werden.

Art. 4 Klage- und Widerrufsrecht

Die vier Konsumentenorganisationen acsi, FRC, kf und SKS begrüßen diesen Artikel. Mit ihm wird ein erster Schritt in Richtung der möglichen Um- und Durchsetzung der im KIG festgehaltenen Grundsätze getan.

Erstens unterstützen wir die Festschreibung des Klagerechts im KIG (statt nur im UWG) und dessen Ausweitung auf die Waren- und Dienstleistungsdeklaration. Erst dies ermöglicht es, wirksam gegen fehlerhafte Deklarationen vorzugehen, da die Konsumentenorganisationen die einzigen sind, die diese Funktion ausüben können.

Zweitens unterstützen wir das Widerrufsrecht bei Nicht-Angabe der nötigen Informationen. Diese Formulierung ist kongruent mit den diesbezüglichen Widerrufsbestimmungen im Obligationenrecht. Es macht daher Sinn, auch die Nicht-Angabe von Deklarationen dem Widerrufsrecht zu unterwerfen.

Allerdings genügen das Klagerecht und das Rücktrittsrecht alleine nicht. Anbieter, welche die Informationspflicht verletzen, müssen sanktioniert werden. Die vorgeschlagenen Sanktionen (siehe Art. 11) sind viel zu bescheiden, sodass die Konsumentenorganisationen und widerrufsbereite Konsumentinnen und Konsumenten gezwungen sind, die Sanktionsfunktion zu übernehmen. Selbst unter grossem Einsatz ist dies nicht so effektiv wie höhere Strafandrohungen.

3. Abschnitt Finanzhilfe an Konsumentenorganisationen

Art. 5 Grundsätze

Gemäss dem Text in der Botschaft zu Art. 1 hat der Bund die Aufgabe, die Öffentlichkeit zu informieren. Der Bund allein kann diese Aufgabe nicht vollständig erfüllen, sowohl aus technischen als auch aus personellen Gründen. Es ist deshalb wichtig, dass die Konsumentenorganisationen einen Teil dieser Aufgabe übernehmen. Die wichtige Arbeit der Konsumentenorganisationen auf nationaler Ebene soll unterstützt werden, denn sie engagieren sich für eine objektive Konsumenteninformation.

Die vier Konsumentenorganisationen acsi, FRC, kf und SKS fordern eine detailgetreue Auflistung der Aufgaben, für welche die Konsumentenorganisationen Finanzhilfe erhalten. Unsere Anmerkungen im Detail:

- Die Durchführung von Tests verursacht hohe Kosten, welche zum grossen Teil von den Konsumentenorganisationen getragen werden. Deshalb begrüßen wir die Finanzhilfe für die Durchführung von vergleichenden Tests. Diese Finanzhilfe anerkennt die Qualität der Arbeit und unterstützt die objektive Information der Konsumentenorganisationen.
- Wir möchten darauf hinweisen, dass die Ressourcen der Konsumentenorganisationen sehr begrenzt sind. Diese knappen Ressourcen können manchmal die Effizienz der Arbeit in den Expertenkommissionen oder im Gesetzgebungsverfahren erschweren, wenn es sich um Konsumententhemen handelt. Es ist deshalb sehr wichtig, diese Aktivitäten der Konsumentenorganisationen zu unterstützen, damit sie sich ausreichend der Vorbereitung neuer Gesetze und Verordnungen widmen können. Die minimalen Spesenvergütungen für

die Arbeit in den Kommissionen decken nicht den Aufwand der Delegierten einer Konsumentenorganisation. Dabei weisen wir auch darauf hin, dass in unseren Organisationen viel Freiwilligenarbeit geleistet wird. Ohne diese könnten die Konsumentenorganisationen ihre Aufgaben zum Teil weniger effektiv erfüllen. Dies gilt es zu berücksichtigen.

- Es ist auch wichtig, dass die Konsumentenorganisationen Finanzhilfe für ihre Arbeiten bei Normierungsorganisationen erhalten. Auch wenn diese Arbeiten von privater Natur sind, sind sie im Rahmen des Art. 97 BV zu berücksichtigen, weil die privaten Normierungsinstrumente die Konsumenteninformation unterstützen und den Schutz der Gesundheit und der Konsumenteninteressen verstärken.
- In anderen europäischen Ländern erhalten die Konsumentenorganisationen Finanzhilfe für die Ausübung des Verbandsklagerechts im Rahmen des UWG. Wir fordern, dass dies auch in der Schweiz der Fall ist (Klagebefugnis gemäss Art. 10 Abs. 1 lit. b UWG). Es ist durch das UWG anerkannt, dass die Konsumentenorganisationen mithelfen, für lauterer Wettbewerb zu sorgen. Die Konsumentenorganisationen konnten diese Hüterfunktion in Sachen UWG-Verletzungen bisher mangels Finanzierung praktisch nicht wahrnehmen. Wenn der Staat aber will, dass die von ihm zugeteilten Funktionen wahrgenommen werden, müssen die ausführenden Organisationen dieser Funktionen über die entsprechenden Mittel verfügen. Eine staatliche Mitfinanzierung zur Ausübung des UWG-Klagerechts ist daher unabdingbar.

Dem neuen Absatz 3 stehen wir skeptisch gegenüber.

Wir lehnen es deutlich ab, dass der Bundesrat die Finanzhilfe von weiteren Bedingungen abhängig machen kann, ohne dass diese Bedingungen auf Gesetzesstufe geregelt werden. Die Finanzhilfe an die Konsumentenorganisationen darf nicht willkürlich geschehen.

Die Formulierungen im erläuternden Bericht hierzu bestätigen unsere Befürchtungen. Es geht nicht an, dass der Bundesrat die Finanzhilfe an Bedingungen knüpft, die die interne Organisation und den Zusammenarbeitsgrad der einzelnen Organisationen betreffen. Eine derart staatliche Einmischung in private Aktivitäten lehnen wir entschieden ab. Insbesondere ist es stossend, dass die Konsumentenorganisationen davon betroffen sein sollen, während Finanzhilfen an andere Organisationen (beispielsweise Schweiz Tourismus) nicht an solche Bedingungen geknüpft sind. Diese Ungleichbehandlung ist nicht akzeptierbar.

Vorstellbar ist für uns eine Formulierung, welche lediglich die Leistungsvereinbarungen erwähnt. Es macht Sinn, mittels Leistungsvereinbarungen die Arbeit der Konsumentenorganisationen genau zu erfassen und zu honorieren. Damit wird deutlich, welche Dienstleistungen die Konsumentenorganisationen im Sinn der Konsumenteninformation und damit des optimalen Funktionierens der Marktwirtschaft erbringen. Hierfür ist es nötig, dass die Finanzhilfezuteilung aufgrund von Leistungsvereinbarungen nach objektiven und klaren Kriterien erfolgt. Der Output der Konsumentenorganisationen muss sauber gemessen werden. Was wir unter Output verstehen, haben wir oben dargelegt.

Ergänzend hierzu haben wir einige Bedenken die Botschaft betreffend. Diese ist zu einschränkend formuliert. Wir weisen darauf hin, dass die wichtigen Konsumentenorganisationen die verschiedenen Sprachregionen unseres Landes vertreten. Die vier Konsumentenorganisationen acsi, FRC, kf und SKS organisieren auch regionale Projekte. Es wäre äusserst schade, wenn eine Konsumentenorganisation auf ein für die Konsumentinnen und Konsumenten gutes regionales Projekt verzichten müsste, nur weil die Finanzhilfe ohne Zusammenarbeit aller

Konsumentenorganisationen nicht gewährt wird. Wir sind der Meinung, dass es besser und genügend ist, dass die Botschaft die Aufsicht des Bundes über nationale Projekte vorsieht, wo diese auch möglich ist.

Angesichts all unserer Überlegungen schlagen die vier Konsumentenorganisationen acsi, FRC, kf und SKS die folgende Formulierung vor: «Die Finanzhilfe kann vom Abschluss von Leistungsvereinbarungen abhängig gemacht werden.»

Wir weisen darauf hin, dass wir die Verknüpfung der Finanzhilfe an eine Leistungsvereinbarung nur akzeptieren, wenn diese Verknüpfung auch für andere Organisationen gilt, welche vom Bund Finanzhilfen und Subventionen erhalten.

5. Abschnitt: Organe des Bundes im Bereich der Information der Konsumenten

Art. 9 Eidgenössische Kommission für Konsumentenfragen

Gemäss Vorentwurf bestellt der Bundesrat eine Eidgenössische Kommission für Konsumentenfragen, in der die Konsumenten, die Wirtschaft und die Wissenschaft vertreten sind.

Die vier Konsumentenorganisationen acsi, FRC, kf und SKS stützen die Formulierung im Grundsatz.

Die vier Konsumentenorganisationen acsi, FRC, kf und SKS fordern:

- dass in der Eidgenössischen Kommission die Konsumenten, die Anbieter und die Wissenschaft zu je einem Drittel vertreten sind.
- dass auch in jenen Kommissionen, in denen die Wirtschaft vertreten ist, die Konsumentenorganisationen künftig ebenfalls zu gleichen Teilen vertreten sind.

Art. 9a Fachstelle zur Förderung der Information und des Schutzes der Konsumenten

Der Ausdruck «Fachstelle» wird den Anliegen der Konsumenteninformation und des Konsumentenschutzes in keiner Form gerecht. Es muss auf Bundesebene ein Organ geben, das sich für diese Anliegen einsetzt, nicht bloss eine Fachstelle. Wir ziehen daher den Ausdruck «Bundesorgan» vor.

Die Aufgaben der Fachstelle zur Förderung der Information und des Schutzes der Konsumenten – heute: das Büro für Konsumentenfragen – sind zu eng gefasst. Diese Fachstelle darf nicht nur administrative Funktionen haben, sondern muss die Information und den Schutz der Konsumentinnen und Konsumenten sicherstellen. Insbesondere ist es daher nötig aufzuführen, dass die Fachstelle über die Sicherheit und Täuschung von Waren und Dienstleistungen informiert. Es ist eine Staatsaufgabe, die Bürgerinnen und Bürger vor unsicheren Produkten und vor Täuschung zu schützen.

Die vier Konsumentenorganisationen acsi, FRC, kf und SKS schlagen daher vor, Buchstabe 3 wie folgt zu formulieren:

³ *Es hat namentlich folgende Aufgaben:*

- a. *präventive Information der Konsumenten über die Sicherheit von Waren und Dienstleistungen und über Täuschungen durch Waren und Dienstleistungen, sofern nicht andere Bundesorgane hierfür zuständig sind, sowie Information über die Möglichkeiten der aussergerichtlichen Beilegung von Konsumentenstreitigkeiten im Sinne dieses Gesetzes;*
- b. *Beratung der Konsumenten in allgemeinen Konsumentenfragen;*
- c. *Mitwirkung bei der Erarbeitung von Bundeserlassen, welche die Konsumenteninteressen betreffen;*
- d. *Betreuung des Sekretariates der Eidgenössischen Kommission für Konsumentenfragen;*
- e. *Behandlung der Gesuche um Finanzhilfe (Artikel 14-15 [jetzt Art. 5–8]);*
- f. *Vertretung der Konsumenten in internationalen Organisationen, die sich mit Konsumentenfragen befassen.*

6. Abschnitt: Verfahren und Strafbestimmungen

Art. 11 Strafbare Handlungen

Die strafrechtlichen Sanktionen sind von elementarer Bedeutung, da sie präventiv wirken. Das KIG soll deshalb Druck ausüben, um Anbieter, die sich gegenüber Konsumentinnen und Konsumenten falsch verhalten, von ihrem Fehlverhalten abzubringen. Dadurch werden die Konsumentinnen und Konsumenten geschützt, insbesondere da, wo der Markt dies nicht aus eigener Kraft tut. Wir weisen darauf hin, dass die Eidgenössische Kommission für Konsumentenfragen in ihrer Empfehlung vom 4. Mai 2003 die bessere Regelung von strafbaren Handlungen verlangt hat.

Die vier Konsumentenorganisationen acsi, FRC, kf und SKS lehnen die fehlende Regelung betreffend die Sanktionierung der Verletzung der Informationspflicht ab. Es ist unstatthaft, dass die Sanktionierung vom sektoriellen Recht abhängig gemacht wird. Ausserdem ist dieses lückenhaft. Wie schon erwähnt kommen ständig neue Waren und Dienstleistungen auf den Markt und diese werden vom sektoriellen Recht nicht erfasst. In solchen Fällen bleibt die Informationspflicht unstrafbar. Damit bleibt schon das heutige KIG ein Papiertiger. Die Konsumentinnen und Konsumenten brauchen ein neues Gesetz, auf welches sie sich immer stützen können. Anhand zweier Beispiele legen wir dar, wie schwach Art. 11 KIG ist:

- Art. 18 UWG wurde grundlos gestrichen. Es handelt sich um einen sehr wichtigen Artikel, welcher die irreführende Preisbekanntgabe regelt. Wir verstehen nicht, wieso dieser Artikel aus dem UWG gestrichen wurde. Dies bedeutet, dass jemand, der irreführende Preise bekannt gibt, nicht sanktioniert wird. Das UWG würde diesen Fall nicht mehr regeln und die Sanktionen im KIG würden nur gelten, wenn das sektorielle Recht, hier das UWG, seinerseits Sanktionen vorsieht. Dieses Vorgehen ist unverständlich.

Zwingend fordern die vier Konsumentenorganisationen acsi, FRC, kf und SKS die Beibehaltung der Sanktionierung irreführender Preisangabe (heute Art. 18 UWG).

- Sollte das Bundesgesetz über den elektronischen Geschäftsverkehr in Kraft treten, hätten die Konsumentenorganisationen Grund zum Feiern. Das Bundesgesetz über den elektronischen Geschäftsverkehr soll die Information seitens der Anbieter regeln. Sollte dieses Gesetz keine Sanktionen vorsehen, bliebe das KIG toter Buchstabe, denn Art. 11 KIG kommt nur zur Anwendung, falls das entsprechende sektorielle Recht Sanktionen vorsieht.

Dieses Vorgehen ist unverständlich und trägt der Wichtigkeit der Information nicht Rechnung. Wir verlangen, dass die Sanktionen im Art. 11 KIG für alle Fälle gelten, wo das sektorielle Recht nichts anderes vorsieht.

Die Strafbestimmungen sind sehr schwach. Es stellt sich die Frage, ob die Strafandrohung daher seine Wirkung erzielt. Wir fordern griffige Sanktionen, das Klassieren derselben – je nach Auswirkung – in Vergehen und/oder Übertretungen und das Einziehen eines unrechtmässig erzielten Ertrages sowie weitere Massnahmen.

7. Abschnitt: Verfahren und Strafbestimmungen

Art. 12 Strafverfolgung

In Abs. 2 ist ausdrücklich festzuhalten, dass die Urteile und dergleichen unverzüglich dem in Art. 9a genannten Bundesorgan mitzuteilen sind. Dieses Bundesorgan und nicht das EVD ist für die sofortige Mitteilung der in Abs. 2 genannten Entscheidungen zuständig, weswegen es direkt und unverzüglich informiert werden sollte.

Art. 13 Vollzug

Die vier Konsumentenorganisationen acsi, FRC, kf und SKS lehnen die Streichung von Abs. 2 ab. Die Möglichkeit, dass der Bundesrat für den Vollzug der Vorschriften des KIG die Organisationen der Wirtschaft sowie der Konsumentinnen und Konsumenten beizieht, soll beibehalten werden. Die Einbindung der Zivilgesellschaft bei der Umsetzung von Gesetzen kann in einigen Fällen wesentlich zur effektiven Umsetzung beitragen.

Obligationenrecht (OR)

Die Regelung der Allgemeinen Geschäftsbedingungen (AGB) ist eine zentrale Verbesserung des Konsumentenschutzes. Wie bereits in den allgemeinen Bemerkungen erwähnt, ist diese Verbesserung dringend nötig. Eine Streichung oder Abschwächung der vorgeschlagenen Formulierungen akzeptieren wir nicht.

Der gesetzgeberische Handlungsbedarf für eine derartige Regelung der AGB ist längst gegeben:

- In keinem EU-Land darf das Kleingedruckte (AGB) in Kaufverträgen und Versicherungspolicen so missbräuchlich und irreführend sein wie in der Schweiz. Die Mitglieder der EU

sind seit 1993 verpflichtet, missbräuchliche Klauseln in Geschäftsbedingungen zu verhindern. Zahlreiche Länder haben deshalb auch ein AGB-Gesetz erlassen. Deutschland kennt ein solches Gesetz seit den 1970er-Jahren! AGB in Deutschland sind nichtig, wenn sie missbräuchlich und einseitig zu Lasten der Konsumentinnen und Konsumenten sind. In der Schweiz sind AGB nie nichtig. Geklagt werden kann zwar gegen AGB, aber nur gegen solche, deren Bestimmungen irreführend sind (Art. 8 UWG).

- Bereits zwei Mal in der jüngsten Vergangenheit, in den Jahren 2000 und 2003, hat die EKK dem Bundesrat eine Empfehlung vorgelegt, welche die AGB regelt. Im konkret ausformulierten Vorschlag von 2003 schlägt die EKK eine Regelung im OR vor. Unter anderem sollen Bestimmungen in AGB unwirksam sein, wenn sie den Konsumenten entgegen den Geboten von Treu und Glauben unangemessen benachteiligen. Eine solche Benachteiligung ist anzunehmen, wenn eine der Vertragsnatur erheblich widersprechende Verteilung von Rechten und Pflichten vorgesehen ist. Wir begrüßen, dass Sie mit dem Vorentwurf der EKK folgen.
- Das Parlament hat in den Jahren 1995 und 2003 zwei Postulate überwiesen, welche einen Gesetzesentwurf zur Regelung, insbesondere unter Berücksichtigung der Gültigkeit und Nichtgültigkeit missbräuchlicher Klauseln, verlangen (Mo. Leemann Ursula 94.3561, Mo. RK-N Minderheit Leuthard 03.3422). Die Postulate sind in der Verwaltung hängig.
- Zu beachten ist, dass bei der Revision des Versicherungsvertragsgesetzes (VVG) die Regelung von Allgemeinen Versicherungsbedingungen (AVB) ein wesentlicher Diskussionspunkt ist. Ohne AGB-Regelung für alle Branchen erleiden die Versicherungen einen Wettbewerbsnachteil, beispielsweise im Allfinanzbereich. Mit einer horizontalen Regelung für alle Branchen könnte auch die Legiferierung in den jeweiligen Teilbereichen (vertikale Gesetzgebung) erheblich vereinfacht und gestrafft werden.

Die vier Konsumentenorganisationen acsi, FRC, kf und SKS unterstützen die vorgeschlagene Formulierung. Wir haben nur wenige Anmerkungen und Hinweise auf Unklarheiten im französischen Text.

Art. 10a Definition

Betrifft nur den französischen Text in Abs. 1: Wir haben festgestellt, dass die vorgeschlagene Definition der von der Lehre benutzten Definition entspricht. Wir haben eine Bemerkung betreffend die Terminologie: Wir ziehen es vor, wenn man von «clauses contractuelles» statt von «conditions contractuelles» spricht.

Art. 10b Formulierung

Die Anforderung einer klaren und genauen Formulierung der AGB muss auch die im Vertrag benutzte Sprache erfassen.

Art. 10c Einbezug in den Vertrag

Wir begrüßen diese Bestimmung, welche die aktuelle Rechtsprechung kodifiziert.

Art. 13 Abs. 3

Die Praxis der vier Konsumentenorganisationen acsi, FRC, kf und SKS zeigt, dass es häufig vorkommt, dass AGB in einem separaten Dokument enthalten sind, das dem Konsumenten nicht überreicht wird. In solchen Fällen ist es immer schwierig, die Rechtslage zu beweisen. Die Tatsache, dass die AGB als Bestandteil des Vertrages gelten, wenn der Vertrag darauf hinweist, erschwert die Erbringung des Beweises, dass die AGB dem Konsumenten überreicht worden sind.

Die vier Konsumentenorganisationen acsi, FRC, kf und SKS tolerieren diese Streitsituation nicht. Die vorgeschlagene Regelung in Art. 13 Abs. 3 bedeutet eine Schlechterstellung der Konsumentinnen und Konsumenten, welche die AGB nicht erhalten haben – obwohl auf sie im Hauptvertrag verwiesen wird.

Folglich schlagen wir folgende Formulierung vor: «Die Allgemeinen Geschäftsbedingungen, die in einem separaten Dokument enthalten sind, erfüllen nicht die Schriftform, wenn sie entweder nicht datiert oder nicht durch beide Vertragsparteien unterzeichnet sind.»

Art. 18a Auslegung von Allgemeinen Geschäftsbedingungen

Betrifft nur den französischen Text: Wir begrüßen die Bestimmung. Dennoch haben wir eine Bemerkung betreffend Abs. 2. Dieser ist zweideutig und muss umformuliert werden. Wir schlagen folgende Formulierung vor: «les clauses ambiguës des conditions générales sont interprétées au détriment de celui qui les a rédigées».

Art. 20a Besondere Regeln für allgemeine Geschäftsbedingungen in Konsumentenverträgen

Dieser Artikel ist das Kernstück der Reform. Er regelt die Nichtigkeit von AGB-Bestimmungen, welche die Konsumentinnen und Konsumenten entgegen Treu und Glauben benachteiligen (Art. 20a OR). Die Gründe für die Einführung dieses Artikels haben wir oben dargelegt.

Zu **Absatz 2**: Die vier Konsumentenorganisationen acsi, FRC, kf und SKS sind der Meinung, dass die Forderung einer Generalklausel (abstrakter Grundsatz) besser ist als eine kasuistische Regulierung. Wie in der Botschaft betont wird, ist eine gesetzliche Fixierung aller Einzelheiten kaum möglich. Die Erfahrungen in der Europäischen Union zeigen, dass sich eine Aufzählung missbräuchlicher Klauseln trotz ihrer Länge als lückenhaft herausgestellt hat und daher die Auffangnorm eine unverändert wichtige Rolle spielt.

Wir plädieren hingegen für die Streichung von **Abs. 3**, gemäss dem die Nichtigkeit wegfällt, wenn der Anbieter nachweisen kann, dass der Konsument stark genug gewesen wäre, selber bessere AGB auszuhandeln. Dieser Passus führt einen unnötigen Interpretationsspielraum in den ansonsten glasklaren Art. 20a ein. Auch wenn zwar die Beweislast beim Anbieter liegt, hat damit der Anbieter die Möglichkeit, Rechtsstreitigkeiten zu initiieren und sich dabei auf diesen Absatz zu berufen. Schliesslich müssten die Gerichte von Fall zu Fall beurteilen, ob der Konsument «aufgrund seiner Fachkenntnisse und seiner Stellung» (wie es in Abs. 3 heisst) selber bessere AGB hätte aushandeln können. Dies erhöht lediglich die Rechtsunsicherheit in diesem Bereich.

Im erwähnten Vorschlag der EKK für eine OR-Revision aus dem Jahr 2003 wird Art. 20a nahezu ähnlich formuliert (dort: Art. 21b). Abs. 3 ist also zu streichen.

Bundesgesetz über den unlauteren Wettbewerb (UWG)

Art. 8 Verwendung missbräuchlicher Geschäftsbedingungen

Die vier Konsumentenorganisationen acsi, FRC, kf und SKS verlangen eine Änderung von Art. 8 UWG. Gemäss jetzigem UWG handelt ein Anbieter nur unlauter, wenn seine AGB in irreführender Weise eine Vertragspartei benachteiligen. Wenn die Benachteiligung also offensichtlich ist, handelt der Anbieter gemäss UWG nicht unlauter! Missbräuchlich (wie der Artikeltitel es nennt) sind aber unseres Erachtens – und auch gemäss Art. 20b OR neu! – nicht nur irreführende AGB, sondern auch solche, die entgegen Treu und Glauben eine Vertragspartei benachteiligen. In Kongruenz mit der oben stehenden OR-Revision muss daher auch dieser Artikel angepasst und «in irreführender Weise» gestrichen werden. In seiner Antwort auf das Postulat Leuthard (03.3422) hat der Bundesrat geschrieben, diese Streichung ins Auge zu fassen.

Damit wird auch die abstrakte Inhaltskontrolle von AGB verankert. Gemäss heutigem UWG können die Konsumentenorganisationen gegen unlauteren Wettbewerb klagen (Art. 10 UWG). Darunter fallen auch die missbräuchlichen Bestimmungen in AGB (Art. 8 UWG). Da dort allerdings nur irreführende AGB als unlauter definiert werden, können die Konsumentenorganisationen nicht gegen AGB klagen, welche gegen Treu und Glauben missbräuchlich sind gemäss Art. 20a OR neu. Mit der Streichung von «in irreführender Weise» in Art. 8 UWG gälte die abstrakte Inhaltskontrolle für die Konsumentenorganisationen und auch den Bund für alle Formen der Missbräuchlichkeit, die ja in Art. 20a Abs. 1 Buchstaben a und b OR neu und Art. 8 Abs. 1 Buchstaben a und b identisch definiert sind.

Die abstrakte Inhaltskontrolle ist von zentraler Bedeutung. Auch ohne Vorliegen eines konkreten Falles sollen AGB auf ihre Missbräuchlichkeit (und damit Nichtigkeit) überprüft werden dürfen, beispielsweise von den Konsumentenorganisationen. Die Konsumentinnen und Konsumenten sind darauf angewiesen, dass sie von einer Vertragsbasis ausgehen können, die sie nicht unrechtmässig benachteiligt. Sie sind ebenfalls darauf angewiesen, dass diese Verträge von spezialisierten Konsumentenorganisationen begutachtet werden können und dass diese Organisationen gegen missbräuchliche Klauseln vorgehen können.

In der EU ist die abstrakte Inhaltskontrolle in Art. 7 Abs. 2 der EU-Richtlinie 93/13/EWG vom 5. April 1993 über missbräuchliche Klauseln in Verbraucherverträgen festgehalten: «Die in Absatz 1 genannten Mittel müssen auch Rechtsvorschriften einschliessen, wonach Personen oder Organisationen, die nach dem innerstaatlichen Recht ein berechtigtes Interesse am Schutz der Verbraucher haben, im Einklang mit den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften die Gerichte oder die zuständigen Verwaltungsbehörden anrufen können, damit diese darüber entscheiden, ob Vertragsklauseln, die im Hinblick auf eine allgemeine Verwendung abgefasst wurden, missbräuchlich sind, und angemessene und wirksame Mittel anwenden, um der Verwendung solcher Klauseln ein Ende zu setzen.» Die EU hat damit ein Mittel geschaffen, mit dem der Idee eines gerechten Ausgleichs gegenüber missbräuchlichen AGB-Bestimmungen zum Durchbruch

verholfen wird. Denn dies ist eine Frage der Rechtsverwirklichung. Die EU ist sich bewusst, dass zur Durchsetzung der rechtlichen Bestimmungen zu den missbräuchlichen Klauseln nicht alle Last auf die schwächere Vertragspartei gewälzt werden kann, sondern dass die Konsumentenorganisationen mit der Aufgabe betraut werden müssen, ebenfalls die Einhaltung der rechtlichen Bestimmungen zu überprüfen.

Unter anderem wird aufgrund der EU-Richtlinie im bundesdeutschen Gesetz zur Regelung der Allgemeinen Geschäftsbedingungen (AGBG) den Konsumentenorganisationen die abstrakte Inhaltskontrolle zugestanden. Ohne die Verankerung der abstrakten Inhaltskontrolle – mittels Änderung von Art. 8 UWG – hinkt die Schweiz trotz OR-Revision im Bereich AGB dem EU-Konsumentenschutzniveau weiterhin hinterher.

Es ist zu erwähnen, dass mit der vom Parlament verabschiedeten Revision des Versicherungsrechts (Versicherungsvertragsgesetz (VVG) und Versicherungsaufsichtsgesetz (VAG)) die abstrakte Inhaltskontrolle von Allgemeinen Versicherungsbedingungen (AVB) – dem Pendant zu AGB im Versicherungsbereich – durch das zuständige Bundesamt für Privatversicherungen (BPV) gestrichen wurde. Das BPV nahm diese abstrakte Inhaltskontrolle präventiv vor. Als Zwischenlösung zwischen dem geltenden Recht und der ursprünglichen AVB-Lösung ist daher die nachträgliche abstrakte Inhaltskontrolle durch Verbände einzuführen.

Die vier Konsumentenorganisationen acsi, FRC, kf und SKS fordern daher die Streichung von «in irreführender Weise».

Art. 10 Klagen von Kunden und Organisationen sowie des Bundes

Die vier Konsumentenorganisationen acsi, FRC, kf und SKS begrüßen es, dass der Bund neu auch klagen kann, wenn die klageberechtigten Personen im Inland wohnen. Die heutige Situation ist absurd: Der Bund kann klagen, wenn die klageberechtigten Personen im Ausland ansässig sind – hingegen nicht, wenn sie in der Schweiz wohnen!

Hingegen reicht die vorgeschlagene Ausweitung – Klage bei Verletzung von Kollektivinteressen durch unlauteres Geschäftsgebaren (Abs. 3 Buchstabe b) – nicht aus: Wir fordern, dass der Bund grundsätzlich bei Kenntnis von UWG-Verletzungen klagen kann.

Im erläuternden Bericht erwähnen Sie selbst die Schwächen der gegenwärtigen Praxis (S. 27). Aufgrund des hohen Prozessrisikos gab es kaum Klagen von Seiten der Konsumentinnen und Konsumenten. Und auch die Konsumentenorganisationen konnten angesichts dessen und knapper finanzieller Ressourcen – wie Sie schreiben – ihr Recht seit 1986 kaum wahrnehmen. Daher gibt es nur zwei Möglichkeiten: erstens die Erhöhung der finanziellen Ressourcen der Konsumentenorganisationen, generell sowie im Speziellen für UWG-Klagen, wie wir sie in Art. 5 vorschlagen. Zweitens die Installierung des Bundes als grundsätzliche Klageinstanz. Es ist nicht einsichtig, wieso trotz Ihrer Argumentation die Klagemöglichkeit des Bundes nicht auf alle in der Schweiz ansässigen Personen ausgeweitet wurde.

Somit schlagen die vier Konsumentenorganisationen acsi, FRC, kf und SKS die Streichung des neuen Abs. 3 und die Beibehaltung von Art. 2 c vor unter Streichung der Einschränkung:

Art. 10 Klagen von Kunden und Organisationen sowie des Bundes

¹ Die Klagen gemäss Artikel 9 stehen ebenso den Kunden zu, die durch unlauteren Wettbewerb in ihren wirtschaftlichen Interessen bedroht oder verletzt sind.

² Ferner können nach Artikel 9 Absätze 1 und 2 klagen:

- a. Berufs- und Wirtschaftsverbände, die nach den Statuten zur Wahrung der wirtschaftlichen Interessen ihrer Mitglieder befugt sind;
- b. Organisationen von gesamtschweizerischer oder regionaler Bedeutung, die sich statutengemäss dem Konsumentenschutz widmen;
- c. ~~der Bund, wenn er es zum Schutz des Ansehens der Schweiz im Ausland als nötig erachtet und die klageberechtigten Personen im Ausland ansässig sind.~~

Art. 16 Amtshilfe in der Schweiz

Art. 17 Internationale Amts- und Rechtshilfe

Die vier Konsumentenorganisationen acsi, FRC, kf und SKS freuen sich sehr über die Übernahme dieser zwei Bestimmungen, welche sowohl den Schutz ausländischer als auch schweizerischer Konsumenten vor missbräuchlichen und irreführenden Geschäftspraktiken seitens schweizerischer und ausländischer Firmen verbessert.

Art. 18 Irreführende Preisbekanntgabe

Wie bereits mehrmals erwähnt, fordern wir die Beibehaltung dieser Bestimmung sowie die Sanktionierung deren Verletzung.

Art. 23 Unlauterer Wettbewerb

Die vier Konsumentenorganisationen acsi, FRC, kf und SKS begrüßen es ausdrücklich, dass auch das Formulieren von missbräuchlichen Allgemeinen Geschäftsbedingungen unter Strafe gestellt wird.

Wie bereits im Kommentar zu Art. 11 erwähnt, bleibt die Verletzung der Informationspflicht gemäss KIG ohne Sanktionierung. Es ist deshalb völlig unzulässig, im UWG auf die Sanktionierung eines unlauteren Verhaltens zu verzichten. Wir verlangen, dass alle Bestimmungen betreffend die Sanktionen umfassend überprüft werden. Wir schlagen folgende Formulierung vor:

«Wer vorsätzlich unlauteren Wettbewerb nach den Artikeln 3 lit. a bis h und k bis n, sowie nach Artikel 3 lit. i, wenn das sektorielle Recht nichts anderes vorsieht, und nach den Artikeln 4, 5, 6, oder 8 begeht, wird auf Antrag mit Gefängnis oder Busse bis zu 100'000 Franken bestraft.»

Bundesgesetz über das Messwesen

Art. 22 Missachtung der Vorschriften über Mengenangaben

Analog zu den Strafbestimmungen im KIG bedauern wir es, dass diese zu tolerant sind. Wir verlangen, dass Haft als Strafmassnahme ebenfalls vorgesehen wird und die Bussumme mindestens 100'000 Franken beträgt.

Bundesgesetz über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände (LMG)

Täuschung bei Gebrauchsgegenständen

Die vier Konsumentenorganisationen acsi, FRC, kf und SKS begrüessen ausdrücklich die Integration der Täuschung bei Gebrauchsgegenständen im LMG. Die bisherige Regelung, dass das Täuschungsverbot nur für Lebensmittel gilt, aber nicht für andere Gegenstände, mit denen der menschliche Körper in Kontakt tritt, macht keinen Sinn. Beispielsweise Spielzeuge, Verpackungsmaterialien oder Schmuck können gesundheitsschädigende Stoffe an den Menschen abgeben, über welche informiert werden muss.

Information über ernährungswissenschaftliche Erkenntnisse

Wir begrüessen es, dass die Konsumenteninformation über ernährungswissenschaftliche Erkenntnisse in den Zweckartikel des LMG aufgenommen wird. Probleme mit der Ernährung haben in jüngster Zeit in den Industrieländern – und auch in der Schweiz – in besorgniserregender Art und Weise zugenommen. Erstens nimmt der Anteil Übergewichtiger stetig zu. Forscher gehen davon aus, dass die Folgekrankheiten von Übergewicht die schlimmsten überhaupt sind, was auch immense Folgekosten für unser Gesundheitswesen mit sich bringt. Zweitens gibt es eine grosse Anzahl untergewichtiger Jugendlicher, vor allem Mädchen. Es ist erwiesen, dass diesen Ernährungsproblemen zu einem hohen Grad mit Konsumenteninformation begegnet werden kann. Wir stellen uns dabei nicht nur die Vermittlung beispielsweise von Grundlagen wie der Lebensmittelpyramide vor, sondern denken an direkte Informationen wie die obligatorische Deklaration der Kalorien eines Lebensmittels, auch beispielsweise mit einem offensichtlichen System (Ampel-System).

Insofern begrüessen wir die Umwandlung der bisher fakultativen in eine obligatorische Informationstätigkeit (Art. 12).

Die vier Konsumentenorganisationen acsi, FRC, kf und SKS weisen mit Nachdruck darauf hin, dass der Implementierung dieser zwei Bestimmungen konkrete Taten des Bundes folgen müssen.

Strafbestimmungen

Wiederum bedauern wir es, dass bei den Strafbestimmungen (Art. 48 Abs. 1) von einer Haft abgesehen wird. Wir lehnen das explizite Streichen dieser Strafmöglichkeit ausdrücklich ab. Es reicht nicht, als Ersatz hierfür die Busse auf magere 40'000 Franken zu erhöhen.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Mit freundlichen Grüssen

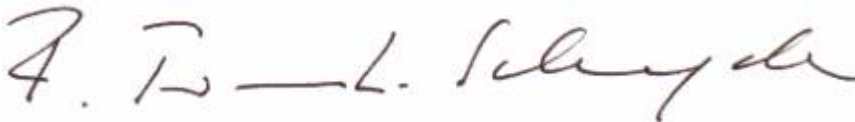
Mario Jäggli, presidente ACSI – Associazione consumatrici della Svizzera italiana



Pierrette Rohrbach, présidente FRC – Fédération romande des consommateurs



Franziska Troesch-Schnyder, Präsidentin kf – Konsumentenforum



Simonetta Sommaruga, Präsidentin SKS – Stiftung für Konsumentenschutz

