
Zur Konsumenteninformation im schweizerischen Recht

ALEXANDER BRUNNER*

Abstract – Some 25 years ago, the Swiss Constitution recognized the fundamental role of consumers in economic law. The consumer information law (Konsumenteninformatiionsgesetz), passed some ten years later, was intended to be central to the implementation of this constitutional provision, but has in fact remained a dead letter. The author reviews a number of subsequent legislative proposals, all of which were subsequently abandoned, and calls the legislator to account.

I. Einleitung

Es ist eine besondere Ehre, den vorliegenden Beitrag Bernd STAUDER zu widmen, dem vormaligen Präsidenten der Eidgenössischen Kommission für Konsumentenfragen. Der Jubilar hat dieser Kommission während Jahren als Wissenschaftler und Experte gedient und dabei sein Fachwissen zum schweizerischen und europäischen Konsumentenrecht zur Verfügung gestellt. Nicht wenige Empfehlungen der Kommission an die Schweizer Regierung tragen seine Handschrift und wurden schliesslich im Rahmen der Beratungen von Bundesrat und Parlament zu neuen Gesetzen.

Grosse Probleme bestehen indessen nach wie vor mit Bezug auf die notwendige Konsumenteninformation. Die bisherigen Bemühungen des Schweizer Gesetzgebers vermögen hier (noch) nicht zu überzeugen. Aufgabe des vorliegenden Beitrags wird es sein, die entsprechende Entwicklung aufzuzeigen, die zu einem (vorläufigen) Scheitern der Revision des Konsumenteninformatiionsgesetzes Ende 2005 geführt hat. Es versteht sich von selbst, dass in diesem Rahmen nur die Leitlinien angesprochen werden, die jedoch – was zu hoffen wäre – Anlass und neuer Ausgangspunkt für eine Verbesserung der Marktinformation für die Konsumenten werden könnten.

* Dr. iur., Oberrichter am Handelsgericht Zürich, Vizepräsident der Eidg. Kommission für Konsumentenfragen.

II. Schweizer Bundesverfassung 1981

Der Schweizer Verfassungsgesetzgeber hat die grundlegende Bedeutung des Konsumentenrechts für das Wirtschaftsrecht vor rund 25 Jahren erkannt und dementsprechend die Wirtschaftsverfassungsnorm¹ Art. 31^{sexies} BV im Jahre 1981 aufgenommen. Diese Grundnorm wurde im Rahmen der Verfassungsrevision von 1998 in den neuen Art. 97 BV überführt.

Das Konsumrecht regelt gemäss Verfassung das Verhältnis² zwischen Unternehmen und Privathaushalten. In seinem Blickfeld liegen insbesondere die wirtschaftlichen Funktionen der Unternehmen als (betriebliche) Anbieter von Waren und Dienstleistungen einerseits und jene der Privathaushalte als (private) Abnehmer dieser Leistungen andererseits. Als solche Nachfrager am Markt kommen aus ökonomischer Sichtweise zur Hauptsache nur die natürlichen Personen der Privathaushalte in Frage. Diese werden mit dem *Terminus* „Konsumenten“ bezeichnet, dem der *Rechtsbegriff* der „privaten Abnehmer von Waren und Dienstleistungen“ entspricht. Angebot und Nachfrage sind vorgegebene, natürliche Abläufe einer jeden Wirtschaft und können sowohl in historischer als auch in geographischer Hinsicht *faktisch* als konstant betrachtet werden. Davon zu unterscheiden ist die rechtliche Perspektive, d.h. die Frage, ob und in welcher Art und Weise und mit welcher Begründung der jeweilige Gesetzgeber in das vorgefundene wirtschaftliche Verhältnis zwischen Unternehmen und Privathaushalten *normativ* eingreifen soll. Das Wirtschaftsverfassungsrecht der Schweiz hat diese Rechtsfrage dem Grundsatz nach entschieden mit der Begründung und Feststellung, dass wegen des Informations- und Machtgefälles zwischen Unternehmen und Privathaushalten zumindest typischerweise ein strukturelles Ungleichgewicht³ besteht. Dementsprechend begründet Art. 97 BV eine so genannte Querschnittnorm⁴, womit der Gesetzgeber verpflichtet wird, Eingriffsnormen des öffentlichen Rechts, des Privatrechts und des Verfahrensrechts zum Schutz der Konsumenten zu erlassen. Die Konkretisierung dieses verfassungsrechtlichen Grundsatzes ist allerdings offen und dem einfachen Gesetzgeber anheim gestellt, dem die Kompetenz zukommt, die vielfältigen Beziehungen zwischen Konsumenten und Anbietern gesetzlich zu regeln.

¹ Barbara BÜHLMANN-ESCHMANN, Der Konsumentenschutzartikel der Bundesverfassung im Rahmen der schweizerischen Wirtschaftsverfassung, Zürich 1991; Xavier FAVRE-BULLE, L'article 31^{sexies} de la Constitution fédérale. Bilan de plus de onze ans de protection des consommateurs, AJP/PJA 1993, 265-277.

² Alexander BRUNNER Was ist Konsumentenrecht?, in Alexander Brunner/Manfred Rehbinder/Bernd Stauder (Hrsg.), Jahrbuch des Schweizerischen Konsumentenrechts/Annuaire de droit suisse de la consommation (JKR) 1995, Bern 1995, 33-57.

³ René RHINOW, Kommentar zu Art. 31^{sexies} BV N 19-20 und 22-24, Basel-Zürich-Bern 1988.

⁴ RHINOW (Fn. 3), zu Art. 31^{sexies} BV N 30.

III. Konsumentenschutzgesetz (KIG) 1990

Erst knapp zehn Jahre nach der Aufnahme der Verfassungsnorm (BV 97) wurde im Jahre 1990 das Konsumentenschutzgesetz (KIG)⁵ erlassen. Das KIG hätte dabei gemäss ursprünglicher Idee und in Vollziehung des Verfassungsauftrags das wesentliche Kerngesetz des Konsumrechts werden sollen. Dies lässt sich denn auch unschwer wie folgt begründen.

Das klassische Vertragsrecht geht von der Privatautonomie beider Partner beim Vertragsschluss aus. Die Vertragsfreiheit soll im Rahmen der Vertragsverhandlungen zu einem gerechten Ausgleich der Interessen beider Marktseiten führen. Dieses Idealbild trifft indessen beim Abschluss von Verträgen mit Konsumenten typischerweise nicht zu. Vielmehr ist von einem Informations⁶- und Machtgefälle⁷ zwischen Anbietern und Konsumenten auszugehen. Vor allem das *Informationsgefälle* ist eine Folge des höheren Organisationsgrades, des grösseren Fachwissens und der typischerweise erfolgten Spezialisierung von Unternehmen im Rahmen der Produktion und des Vertriebs von Waren und Dienstleistungen. Auf die Ausgleichsfunktionen des Vertragsrechts mit den individuell-konkreten Informations- und Aufklärungspflichten⁸ kann hier nicht weiter eingegangen werden. Wesentlich ist vorliegend die Frage, wie ein Ausgleich generell-abstrakt mittels Pflicht zur objektiven Konsumenteninformation durch die Anbieter am Markt erfolgen soll. Es geht somit um die Verpflichtung aller Anbieter zur objektiven Konsumenteninformation am Markt.

Nach geltendem Recht sind nun neben der Deklarations-Verordnung⁹ vor allem das Konsumentenschutzgesetz (KIG) zu beachten. Die generellen vorvertraglichen Informationen über Waren und Dienstleistungen der Anbieter sollen nach Art. 2 KIG einen Marktvergleich auf Seiten der Konsumenten ermöglichen. Die Deklarationen haben daher in vergleichbarer

⁵ Bundesgesetz über die Information der Konsumentinnen und Konsumenten vom 5. Oktober 1990 (KIG), SR 944.0.

⁶ RHINOW (Fn. 4), zu Art. 31^{sexies} BV N 20.

⁷ RHINOW (Fn. 4), zu Art. 31^{sexies} BV N 19.

⁸ Holger FLEISCHER, Informationspflichten im schweizerischen Vertragsrecht, in Holger Fleischer (Hrsg.), Informationsasymmetrie im Vertragsrecht. Eine rechtsvergleichende und interdisziplinäre Abhandlung zu Reichweite und Grenzen vertragsschlussbezogener Aufklärungspflichten, München 2001, 629-683; Stephan HARTMANN, Die vorvertraglichen Informationspflichten und ihre Verletzung. Klassisches Vertragsrecht und modernes Konsumentenschutzrecht, Freiburg 2001; Salome WOLF, Entstehungsgründe und Rechtsfolgen vorvertraglicher Informationspflichten. Zugleich ein Anstoss zur Diskussion der möglichen Rechtsfolgen bei culpa in contrahendo, in Michelle Cottier/David Rüetschi/Konrad W. Sahlfeld (Hrsg.), Information & Recht, Basel-Genf-München 2002, 353-377.

⁹ Verordnung über das Abmessen und die Mengendeklaration von Waren in Handel und Verkehr (Deklarationsverordnung) vom 8. Juni 1998, SR 941.281.

Form zu erfolgen. Sodann sollen nach Art. 6-7 KIG vergleichende Tests¹⁰ über die Produkte am Markt die Markttransparenz fördern. Die notwendigen Informationen werden nach der geltenden Konzeption des KIG durch so genannte Deklarations-Vereinbarungen sicher gestellt, die zwischen den Organisationen der Anbieter und der Konsumenten abgeschlossen werden (Art. 3 KIG).

IV. Entwurf (EKK) Verfahrensordnung KIG 1993

A. Kritik an der Konzeption des KIG

Schon vor und unmittelbar nach Inkrafttreten des KIG meldeten sich indes kritische Stimmen¹¹, welche die Konzeption mit Deklarations-Vereinbarungen wegen der befürchteten Wirkungslosigkeit in Frage stellten. Das KIG war auf den 1. Mai 1992 in Kraft gesetzt worden. Eine Analyse des Marktes zeigte jedoch, dass auch ein Jahr danach noch keine einzige Deklarations-Vereinbarung zwischen Anbieter- und Konsumenten-Organisationen abgeschlossen worden war.

B. Lösungsvorschlag Brunner 1993

Der Vorsteher des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements (EVD), Bundesrat Pascal DELAMURAZ, erteilte daher den Auftrag zu prüfen, in welcher Art und Weise dem KIG zur Wirkung verholfen werden könnte. Zuhanden der Eidgenössischen Kommission für Konsumentenfragen (EKK), die dem Generalsekretariat des EVD angegliedert ist, erfolgte hierauf ein konkreter Vorschlag des Verfassers für eine EKK-Empfehlung. Der Lösungsvorschlag hat den folgenden Wortlaut¹²:

¹⁰ Andreas GERSBACH, *Der Produkttest im schweizerischen Recht*, Diss. Zürich 2003.

¹¹ Marlis KOLLER-TUMLER, *Der Konsumentenvertrag im schweizerischen Recht*, Bern 1995, 119-125; Franz-Josef ALBRECHT, *Konsumerismus und Konsumenteninformation. Eine kritische Analyse der Konsumenteninformation als verbraucherpolitisches Instrument*, Diss. St.Gallen, Zürich 1979; Joachim FELDGES, *Konsumentenschutz durch private Normen*, Zürich 1987; Bernd STAUDER/Joachim FELDGES/Peter MÜLBERT, *Praxis und Perspektiven von Konsumentenschutz durch "soft-law" in der Schweiz*, ZSR/RDS 1984, 245-287.

¹² Die Publikation des Lösungsvorschlags erfolgt vorliegend zum ersten Mal. Er blieb bisher in den Akten der Kommission und unveröffentlicht.

**Verfahrensordnung und Empfehlung der Eidg. Kommission
für Konsumentenfragen betreffend den Abschluss privatrechtlicher
Vereinbarungen für die Waren- und Dienstleistungsdeklaration**

vom ... (1993)

Die Eidgenössische Kommission für Konsumentenfragen,
gestützt auf Artikel 3 und Artikel 9 Absatz 3 des Bundesgesetzes über die
Information der Konsumentinnen und Konsumenten (Konsumenteninfor-
mationsgesetz, KIG)

beschliesst:

1. Abschnitt: Zweck

Art. 1

Diese Verfahrensordnung bezweckt im Sinne einer Empfehlung der Eidgenössischen Kommission für Konsumentenfragen (Art. 9 Abs. 3 KIG) an die Vertragspartner von privatrechtlichen Vereinbarungen über Waren- und Dienstleistungsdeklarationen (Art. 3 KIG) eine einfache, rasche und beförderliche Abwicklung der erforderlichen Vertragsverhandlungen. Sie kann von den Vertragspartnern ausdrücklich oder stillschweigend zur Grundlage ihrer Verhandlungen erklärt werden.

**2. Abschnitt: Verfahren für die Verhandlungen beim Abschluss
privatrechtlicher Vereinbarungen**

Art. 2 Antrag und Entwurf

Jene betroffene Organisation der Anbieter oder der Konsumenten, welche eine privatrechtliche Vereinbarung abschliessen will, hat dem anderen Vertragspartner einen Antrag in Form eines ausgearbeiteten Vereinbarungs-Entwurfs zu unterbreiten.

Dem Vereinbarungs-Entwurf sind die massgeblichen Unterlagen mit einem separaten Verzeichnis beizulegen. Die Beilagen haben sich insbesondere zu den Voraussetzungen der privatrechtlichen Vereinbarung (Art. 2 Absätze 1, 3, 4 und 5 sowie Art. 3, letzter Satz KIG) und ihren Gründen zu äussern. Den Beilagen sind auch allfällige Anzeigen an Aussenseiter (Art. 7 dieser Verfahrensordnung) beizufügen.

Der Antrag und die Beilagen samt Verzeichnis werden gleichzeitig zuhanden der Dokumentation dem Eidg. Büro für Konsumentenfragen zugestellt.

Art. 3 Gegenantrag und -entwurf

Die Gegenpartei des Antragstellers hat diesem innert angemessener Frist, spätestens aber innert zwei Monaten zu erklären, ob sie den Entwurf annehme (Art. 5 dieser Verfahrensordnung). Nimmt sie den Entwurf nicht an, so unterbreitet sie einen Gegenentwurf, der den Voraussetzungen von Art. 2 dieser Verfahrensordnung zu genügen hat.

Art. 4 Vermittlungsvorschläge der Parteien

Der erste Antragsteller teilt der Gegenpartei innert der gleichen Frist mit, ob er den Gegenentwurf annehme. Nimmt er den Gegenentwurf nicht an, so unterbreitet er einen ersten Vermittlungsvorschlag, der den Voraussetzungen von Art. 2 dieser Verfahrensordnung zu genügen hat.

Die Gegenpartei des Antragstellers hat diesem innert der gleichen Frist zu erklären, ob sie den ersten Vermittlungsvorschlag annehme. Nimmt sie den ersten Vermittlungsvorschlag nicht an, so unterbreitet sie einen zweiten Vermittlungsvorschlag, der den Voraussetzungen von Art. 2 dieser Verfahrensordnung zu genügen hat.

Art. 5 Annahme-Erklärungen

Die Annahme-Erklärungen auf einen Antrag (Art. 2), auf einen Gegenantrag (Art. 3) oder auf einen Vermittlungsvorschlag (Art. 4 dieser Verfahrensordnung) an die Gegenpartei sind gleichzeitig zuhanden der Dokumentation der privatrechtlichen Vereinbarungen dem Eidg. Büro für Konsumentenfragen zuzustellen.

3. Abschnitt: Ergebnislose Verhandlungen zwischen den Vertragspartnern privatrechtlicher Vereinbarungen**Art. 6 Vermittlung der Kommission**

Wird auch der zweite Vermittlungsvorschlag zum Abschluss einer privatrechtlichen Vereinbarung über eine Waren- oder Dienstleistungsdeklaration von der anderen Partei nicht angenommen oder tritt die andere Vertragspartei auf einen Antrag, einen Gegenentwurf oder auf den ersten Vermittlungsvorschlag nicht ein, so kann die Eidgenössische Kommission für Konsumentenfragen um Vermittlung angerufen werden. Die Eidg. Kommission für Konsumentenfragen bezeichnet eines ihrer Mitglieder oder Dritte unter Klärung der Kostenfrage als Vermittler.

Art. 7 Aussenseiter

Aussenseiter sollen sich in angemessener Frist, spätestens jedoch innert zwei Monaten nach Abgabe der Annahme-Erklärung (Art. 5 dieser Verfahrensordnung) der privatrechtlichen Vereinbarung anschliessen.

Die Vertragsparteien sollen in ihren Verhandlungen (Art. 2-5) die Interessen der Aussenseiter berücksichtigen. Sie zeigen allfälligen Aussenseitern den Beginn der Verhandlungen (Art. 2 dieser Verfahrensordnung) an.

Art. 8 Mitteilung an den Bundesrat

Führt auch die Vermittlung der Kommission nicht zum Abschluss einer privatrechtlichen Vereinbarung über eine Waren- oder Dienstleistungsdeklaration (Art. 6) oder schliessen sich die Aussenseiter der privatrechtlichen Vereinbarung nicht an (Art. 7 dieser Verfahrensordnung), so teilt die Kommission dies dem Bundesrat im Hinblick auf Art. 4 KIG mit.

Eine solche Mitteilung im Hinblick auf Art. 4 KIG kann auch dann erfolgen, wenn die Vertragspartner die Verfahrensordnung und Empfehlung der Eidg. Kommission für Konsumentenfragen nicht zur Grundlage ihrer Ver-

tragsverhandlungen erklären (Art. 1 dieser Verfahrensordnung) und diese Verhandlungen die ordentlicherweise nach der Verfahrensordnung zu erwartende Dauer überschreiten.

4. Abschnitt: Schlussbestimmungen

Art. 9 Mitteilung an die betroffenen Organisationen

Diese Verfahrensordnung und Empfehlung wird den betroffenen Organisationen der Anbieter und der Konsumenten nach Beschluss der Eidgenössischen Kommission für Konsumentenfragen mitgeteilt.

Anhang:

Vertrags-Muster für eine privatrechtliche Vereinbarung über eine Waren- oder Dienstleistungsdeklaration.

Dieser Lösungsvorschlag wurde 1993 mit den massgeblichen Kreisen eingehend diskutiert. Er hätte es ermöglicht, klare Voraussetzungen dafür zu schaffen, bei einem Scheitern von Deklarations-Vereinbarungen zwischen Anbietern und Konsumenten materiellrechtliche Normen in Form einer Verordnung des Bundesrates zu erlassen. Der Lösungsvorschlag scheiterte 1993 wegen der mangelnden Mittel (insb. personeller und finanzieller Natur) der Konsumenten-Organisationen zur Durchführung von solchen Vertragsverhandlungen. Die Kommission verzichtete daher in der Folge auf die Verabschiedung einer entsprechenden Empfehlung.

V. Expertenentwurf Brunner / Rehbinder / Stauder 2003

A. Stillstand des KIG 1993-2003

Während der nächsten zehn Jahre (1993-2003) wurde es still um das schweizerische KIG. Immerhin wurden in dieser Zeit zwei Deklarations-Vereinbarungen erarbeitet: Jene der Gemüse-Produzenten und jene über den Benzinverbrauch zwischen den Schweizer Auto-Importeuren und dem TCS (Touring Club Schweiz). Gesamthaft ist die Deklaration von Waren und Dienstleistungen auf horizontaler Ebene jedoch zu einem Stillstand gekommen.

B. Spezialgesetze zur Konsumenteninformation

In sektorieller Hinsicht dagegen kam es zu verschiedenen Erlassen, die fortentwickelt und ergänzt wurden. Es ist auf folgende Normen hinzuweisen. Die Deklarations-Verordnung regelt das Angebot von *Waren*. Zwecks

Vergleichbarkeit der Warenangebote werden Angaben betreffend Mengen, Stückzahl, Fertigpackungen sowie Lesbarkeit von Aufschriften verlangt (Art. 2, 4, 11 und 14 Deklarations-Verordnung). Die Deklaration von *Dienstleistungen* ist allerdings nur mangelhaft geregelt, obwohl Dienstleistungen in der heutigen Wirtschaft einen Grossteil der Angebote ausmachen. Bemühungen um eine bessere allgemeine Deklaration der Dienstleistungen sind bisher gescheitert. Lediglich in Spezialbereichen wurden punktuell Informationspflichten stätuiert, insbesondere beim Konsumkredit¹³ (Art. 9 ff. KKG in Verbindung mit Art. 3 lit. k-n UWG), bei der Pauschalreise¹⁴ (Art. 4 ff. PRG) und neuerdings beim Versicherungsvertrag¹⁵ (Art. 3 und Art. 3a VVG).

In der vorvertraglichen Phase von Angebot und Nachfrage am Markt bildet der Preis sodann ein wesentliches Kriterium für den Abschluss von Verträgen zwischen Anbietern und Konsumenten. Eine unklare oder gar irreführende Preisgestaltung kann dabei den Entscheid der Konsumenten zum Vertragsabschluss beeinträchtigen. Aus diesem Grunde hat der Gesetzgeber gestützt auf das UWG¹⁶ und das Bundesgesetz über das Messwesen¹⁷ die Preisbekanntgabeverordnung (PBV)¹⁸ erlassen. Nach Art. 1 PBV soll die klare und vergleichbare Bekanntgabe der Preise die Irreführung der Konsumenten verhindern, was überdies nach Art. 8 PBV durch die Pflicht zur Sichtbarmachung und Lesbarkeit garantiert wird. Die Preisbekanntgabepflicht gilt sodann für Waren und Dienstleistungen (Art. 2 lit. a und lit. c PBV), für letztere allerdings nur dann, wenn sie im Katalog des Art. 10 PBV erwähnt sind. Mit der Preisbekanntgabepflicht schafft der Gesetzgeber einen Ausgleich zum bereits festgestellten Informationsgefälle zwischen Anbietern und Konsumenten.

C. Neuer Vorschlag zur allgemeinen Konsumenteninformation

Der gegenwärtige Rechtszustand vermag angesichts der lückenhaften Regelung der Konsumenteninformation nicht zu befriedigen. Aus diesem Grund haben sich die Herausgeber des Jahrbuchs des Schweizerischen Konsumentenrechts (JKR) nach der EKK-Empfehlung vom 4. Mai 2003

¹³ Bundesgesetz über den Konsumkreditvertrag (KKG) vom 23. März 2001, SR 221.214.1.

¹⁴ Bundesgesetz über Pauschalreisen vom 18. Juni 1993, SR 944.3.

¹⁵ Bundesgesetz über den Versicherungsvertrag (VVG), Änderung vom 17. Dezember 2004, AS 2005, 5245.

¹⁶ Bundesgesetz vom 19. Dezember 1986 gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG), SR 241.

¹⁷ Bundesgesetz vom 9. Juni 1977 über das Messwesen, SR 941.20.

¹⁸ Verordnung vom 11. Dezember 1978 über die Bekanntgabe von Preisen, SR 942.211.

betreffend KIG-Revision¹⁹ entschieden, einen ausgearbeiteten Expertenentwurf²⁰ zu verfassen.

Dieser Expertenentwurf 2003 schlug neben einer Verbesserung der allgemeinen Produktsicherheit (Art. 7), worauf hier nicht weiter eingegangen werden kann, gestützt auf die vorerwähnte Norm der Wirtschaftsverfassung (BV 97) den *Grundsatz der allgemeinen Konsumenteninformation* vor. Die konkretisierenden Art. 4 und Art. 6 haben folgenden Wortlaut:

Art. 4 Grundsätze

¹ Die Anbieter von Waren oder Dienstleistungen sind verpflichtet, den Konsumenten insbesondere jene Informationen zu übermitteln, die es ihnen ermöglichen:

- a. eine freie und informierte Wahl zu treffen;
- b. die Risiken von Waren oder Dienstleistungen für ihre Sicherheit und Gesundheit sowie für ihre wirtschaftlichen Interessen einzuschätzen und zu vermeiden;
- c. ihre Rechte zu kennen und auszuüben.

² Diese Information muss:

- a. objektiv und umfassend sein;
- b. klar, leicht verständlich und in den Amtssprachen des Bundes verfasst sein.

Art. 6 Deklaration von Waren und Dienstleistungen

¹ Die Anbieter sind verpflichtet, die Konsumenten in transparenter Weise und in einer Form, die einen objektiven Vergleich ermöglicht, über ihre Identität sowie über Waren und Dienstleistungen und deren wesentliche Eigenschaften zu informieren. Die beim Angebot von Waren oder Dienstleistungen verwendeten Allgemeinen Geschäftsbedingungen sind den Konsumenten rechtzeitig vor Eingehung einer vertraglichen Verpflichtung zur Kenntnis zu geben.

² Wesentliche Eigenschaften einer Ware sind insbesondere:

- a. die Zusammensetzung sowie Herkunft und Ursprung;
- b. die Gebrauchsanweisung und die Installations- oder Montageanleitung;
- c. die Risiken, die diese Ware für die Sicherheit und die Gesundheit sowie für die wirtschaftlichen Interessen der Konsumenten enthalten können;
- d. der tatsächlich zu zahlende Preis.

¹⁹ Diese Empfehlung der Eidgenössischen Kommission für Konsumentenfragen vom 4. Mai 2003 kann eingesehen werden unter www.konsum.admin.ch/konsumentenfragen/00012/index.html?lang=de.

²⁰ Der Expertenentwurf BRUNNER/REHBINDER/STAUDER wurde dem Bundesrat im Jahre 2003 direkt unterbreitet. Er konnte sich einerseits auf Vorarbeiten des Büros für Konsumentenfragen (Monique PICHONNAZ OGGIER UND Jacques VIFIAN) stützen, andererseits bildete er die Grundlage für den Vorentwurf von Pascal PICHONNAZ (Universität Freiburg/Schweiz) im Jahre 2004. Der Expertenentwurf BRUNNER/REHBINDER/STAUDER wird im JKR 2005 abgedruckt werden, das sich im Schwerpunktthema der Entwicklung der Konsumenteninformation widmet (erscheint 2006).

³ Wesentliche Eigenschaften einer Dienstleistung sind insbesondere:

- a. der Gegenstand und der Inhalt der Dienstleistung;
- b. die Modalitäten bezüglich Zugang, Geltungsdauer und Verwendung;
- c. die Risiken, die diese Dienstleistung für die Sicherheit und die Gesundheit sowie für die wirtschaftlichen Interessen der Konsumenten enthalten oder enthalten kann;
- d. der tatsächlich zu zahlende Preis.

⁴ Das Geschäfts- und Fabrikationsgeheimnis der Anbieter bleibt gewahrt.

⁵ Die Deklarationen für Waren oder Dienstleistungen, die von ausländischen Anbietern in Verkehr gesetzt worden sind, werden anerkannt, wenn sie ausländische Normen erfüllen, die den Anforderungen dieses Gesetzes gleichwertig sind.

⁶ Der Bundesrat erlässt die erforderlichen Ausführungsbestimmungen.

⁷ Vorbehalten bleiben Bundesvorschriften, die weiter gehende Deklarationen von Waren oder Dienstleistungen vorsehen (Artikel 2).

VI. Expertenentwurf Pichonnaz 2004

In der Folge beauftragte der Bundesrat Pascal PICHONNAZ (Universität Freiburg/Schweiz) mit der Ausarbeitung eines weiteren Expertenentwurfs samt Begleitbericht. Am 7. April 2004 legte der Experte den Vorentwurf²¹ zum „Bundesgesetz über die Information und den Schutz der Konsumentinnen und Konsumenten (KISG)“, den Begleitbericht sowie eine Übersicht über die weit verstreuten einschlägigen Normen in Spezialgesetzen vor. Am 2. Dezember 2004 wurde der Vernehmlassungsbericht fertig gestellt und veröffentlicht. Der in die Vernehmlassung gegebene Entwurf war an 177 Adressaten versandt worden, zudem wurden Gesetzesentwurf und Begleitbericht im Internet veröffentlicht. Das EVD hat insgesamt 118 Rückmeldungen erhalten. Die Mehrzahl der Stellungnahmen stellt die *Notwendigkeit, die Information und den Schutz der Konsumenten zu verbessern*, nicht in Frage. Indessen rief die Vorlage auch völlig gegensätzliche Reaktionen hervor. Wie seine Vorgängertexte strebte auch der Vorentwurf PICHONNAZ eine klarere Norm der allgemeinen Information an. Sie hat folgenden Wortlaut:

²¹ Einsehbar unter <www.konsum.admin.ch>, dort unter KIG-Revision.

Art. 4 Umfang der Information

¹ Die Information, welche der Anbieter von Waren oder Dienstleistungen zu übermitteln hat, muss:

- a. objektiv sein;
- b. der Wahrheit entsprechen;
- c. einfach und leicht verständlich in einer Schweizerischen Nationalsprache des Konsumenten oder, falls diese im Voraus nicht bestimmt werden kann, in mindestens drei Nationalsprachen verfasst sein.

² Die Information muss die wesentlichen Eigenschaften einer Ware oder einer Dienstleistung beinhalten. Diese sind insbesondere:

- a. die Zusammensetzung und die Herkunft der Komponenten einer Ware oder einer Dienstleistung sowie die Identität und die Adressangaben des Anbieters;
- b. die Gebrauchsanweisung und die Installations- oder Montageanleitung einer Ware;
- c. die Zugangs-, Gültigkeits- und Nutzungsbedingungen einer Dienstleistung;
- d. die Risiken, welche diese Ware oder Dienstleistung für die Sicherheit oder die Gesundheit des Konsumenten enthalten kann;
- e. der tatsächlich für die Ware oder die Dienstleistung zu bezahlende Preis.

³ Das Geschäfts- und Fabrikationsgeheimnis bleibt gewahrt.

⁴ Der Bundesrat kann die Anforderungen an die Information in Ausführungsbestimmungen weiter präzisieren.

VII. Entwurf Bundesrat und Negativentscheid 2005

Nach Abschluss der Vernehmlassung zum Vorentwurf PICHONNAZ entschied sich der Bundesrat am 29. Juni 2005 zur Aufteilung der Vorlage in zwei separate Bereiche. Einerseits sollte die Frage der Produktsicherheit separat weiter verfolgt, andererseits eine Vorlage erarbeitet werden, welche die Konsumenteninformation verbessern helfe. Am 14. Juli 2005 veröffentlichte der Bundesrat das Projekt betreffend Teilrevision des KIG samt detailliertem Begleitbericht und eröffnete erneut ein Vernehmlassungsverfahren. Die vorliegend interessierende Bestimmung zur Konsumenteninformation hat folgenden Wortlaut:

Art. 2 Abs. 1, 2, 2^{bis} (neu), 3 und 6 KIG

¹ Wer Konsumentinnen und Konsumenten gewerbsmässig Waren oder Dienstleistungen anbietet, muss sie objektiv, wahrheitsgetreu und in leicht verständlicher Weise informieren über:

- a. seine Identität;
- b. die wesentlichen Eigenschaften, die Menge, den Verwendungszweck und die Gefährlichkeit einer Ware;
- c. die wesentlichen Eigenschaften, die Zugangs-, Gültigkeits- und Nutzungsbedingungen sowie die Gefährlichkeit einer Dienstleistung;
- d. den auf eine Grundmenge oder eine Dienstleistungseinheit bezogenen und den tatsächlich zu bezahlenden Preis;
- e. den wesentlichen Inhalt der allgemeinen Geschäftsbedingungen, die Bestandteil des Vertrags werden sollen.

² Die Informationen müssen den Konsumentinnen und Konsumenten ermöglichen:

- a. das Angebot mit andern Angeboten zu vergleichen und eine freie Wahl zu treffen;
- b. die Risiken zu erkennen, die von der Verwendung der Ware oder der Nutzung der Dienstleistung ausgehen;
- c. ihre Rechte auszuüben.

^{2bis} Bei Waren des alltäglichen Gebrauchs, deren Verwendungszweck sich von selbst ergibt und die keine besonderen Gefahren bergen, müssen nur der Grundpreis und der tatsächlich zu bezahlende Preis angegeben werden. Dasselbe gilt für alltägliche Dienstleistungen, die keine besonderen Gefahren bergen.

³ Ausländische Deklarationen werden anerkannt, wenn sie mit den inländischen vergleichbar sind.

⁶ *Aufgehoben*

Der Teilrevisionsentwurf des KIG setzte damit den Schwerpunkt auf die Information über die Waren und Dienstleistungen. Er legte die Angaben fest, die der Anbieter stets zur Verfügung stellen muss, namentlich seine Identität, die wesentlichen Eigenschaften der Ware oder Dienstleistung und der tatsächlich zu bezahlende Preis. Um Verletzungen der Informationspflicht vorzubeugen, wurde zudem im Gesetzesentwurf den Konsumenten, Organisationen und – unter gewissen Bedingungen – auch dem Bund ein Klagerecht gegen den Anbieter zugestanden, und zwar gestützt auf das Bundesgesetz gegen den unlauteren Wettbewerb. In seinem Anhang war ferner eine moderate Regelung des Rechts der Allgemeinen Geschäftsbedingungen vorgesehen gewesen.

Am 21. Dezember 2005 beschloss der Bundesrat nach Kenntnisnahme des kontrovers gebliebenen Vernehmlassungsverfahrens, auf die Teilrevision des KIG vollständig zu verzichten. Namentlich die Anbieter-Organisa-

tionen stellten sich gegen eine erhöhte Informationspflicht²². Dabei wurde unter anderen das Argument vorgetragen²³, neue Normen dürften nicht zu einer Bevormundung der Konsumenten führen. Hierzu ist indessen kritisch anzumerken, dass die Bevormundungsthese zu einer Verkehrung der Fakten führt und das vom Verfassungsgesetzgeber festgestellte strukturelle Ungleichgewicht zwischen Anbietern und Konsumenten völlig ausblendet²⁴.

VIII. Ausblick

Abschliessend kann festgehalten werden, dass der *Verfassungsauftrag* hinsichtlich der Konsumenteninformation vom einfachen Gesetzgeber nach wie vor *ungenügend erfüllt* worden ist. Im Vorfeld des bundesrätlichen Negativentscheids wurde insbesondere angeführt, mit der Einführung von minimalen positiven Informationspflichten zulasten der Anbieter gehe die Schweiz im Gegensatz zur EU einen Sonderweg. Dieses Argument ist unzutreffend. Artikel 7 der Richtlinie 2005/29/EG über unlautere Geschäftspraktiken verbietet das Unterlassen von Informationen, die für den Marktentscheid im Nachfragemarkt erforderlich sind. Diese positive Informationspflicht erhöht die Markttransparenz und senkt damit übermässige Transaktionskosten auf Seiten der Konsumenten. Das tatsächlich bessere Produkt hat eine tatsächlich bessere Chance, nachgefragt zu werden. Diese positiven Informationspflichten im Verhältnis zwischen Anbietern und Konsumenten sind im Hinblick auf die geltende Wirtschaftsverfassung und einen funktionierenden Markt unverzichtbar. Bundesrat und Parlament stehen nach wie vor in der Pflicht.

²² Die öffentliche Auseinandersetzung vor dem Entscheid des Bundesrates konnte das Blatt nicht mehr wenden. Vgl. dazu: Alexander BRUNNER, Unverzichtbare positive Informationspflichten, Neue Zürcher Zeitung (NZZ) Nr. 297 S. 15 (20.12.2005); Urs FURRER, Konsumentenpolitische Regulitis nützt niemandem, NZZ Nr. 297 S. 15 (20.12.2005).

²³ Vgl. dazu den Vernehmlassungsbericht (Fn. 21).

²⁴ Die Bevormundungsthese ist im Konsumrecht schon älter und bereits widerlegt worden, vgl. Alexander BRUNNER/ Manfred REHBINDER/ Bernd STAUDER, Privatautonomie zwischen Konsumkredit und Insolvenz, JKR 1997, 3 ff., insb. 5.

Liber
amicorum
Bernd Stauder

Droit de la consommation
Konsumentenrecht
Consumer law

Sous la direction de
Luc Thévenoz et Norbert Reich



Nomos

Schulthess §

Information bibliographique: <Die Deutsche Bibliothek>.

Die Deutsche Bibliothek a répertorié cette publication dans la Deutsche Nationalbibliografie; les données bibliographiques détaillées peuvent être consultées sur Internet à l'adresse <<http://dnb.ddb.de>>.

Tous droits réservés. Toute traduction, reproduction, représentation ou adaptation intégrale ou partielle de cette publication, par quelque procédé que ce soit (graphique, électronique ou mécanique, y compris photocopie et microfilm), et toutes formes d'enregistrement sont strictement interdites sans l'autorisation expresse et écrite de l'éditeur.

© Schulthess Médias Juridiques SA, Genève · Zurich · Bâle 2006

ISBN 3 7255 5204 5 Schulthess Médias Juridiques SA, Genève · Zurich · Bâle

ISBN 3 8329 2148 6 NOMOS Verlagsgesellschaft mbh & Co. KG, Baden-Baden

www.schulthess.com

www.nomos.de