

Zusammenfassung der Ergebnisse der Vernehmlassung zum Revisionsentwurf des Bundesgesetzes vom 5. Oktober 1990 über die Information der Konsumentinnen und Konsumenten (KIG)

1. Einführende Bemerkungen zur Vernehmlassung

Die Arbeiten an der Revision des Bundesgesetzes über die Information der Konsumentinnen und Konsumenten (KIG, SR 944.0) wurden unternommen, um verschiedenen parlamentarischen Interventionen (namentlich Vollmer 98.3063, Berberat 99.3274 und 01.3289, Sommaruga 02.5135) und Empfehlungen der Eidgenössischen Kommission für Konsumentenfragen (zur Dienstleistungsdeklaration, zu den allgemeinen Geschäftsbedingungen und zum Schutz vor Täuschungen) Folge zu leisten.

Im Auftrag des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements (EVD), hatte Professor Pascal Pichonnaz einen Revisionsentwurf zum KIG erarbeitet, der die Information und den Schutz der Konsumenten betraf. Aus der am 15. Juli 2004 abgeschlossenen Vernehmlassung ging hervor, dass die meisten geäusserten Meinungen die Notwendigkeit, die Konsumenteninformation oder auch gewisse Bereiche des Konsumentenschutzes zu verbessern, nicht in Frage stellten, dass sie jedoch mit dem im Expertenentwurf vorgeschlagenen Weg nicht einverstanden waren.

Nach Kenntnisnahme der Ergebnisse der Vernehmlassung hat der Bundesrat am 22. Dezember 2004 beschlossen, die Sicherheit der Waren und Dienstleistungen vom KIG zu trennen, und hat das EVD beauftragt, für die Weiterführung der Arbeiten an der KIG-Revision zwei departementsübergreifende Arbeitsgruppen zu bilden. Die erste Arbeitsgruppe setzte sich mit der Information der Konsumenten auseinander, während sich die zweite auf die Sicherheit der Produkte konzentrierte.

An seiner Sitzung vom 29. Juni 2005 hat der Bundesrat entschieden, den Revisionsentwurf des KIG, der auf der Grundlage der Tätigkeiten der departementsübergreifenden Arbeitsgruppe, die mit der Information der Konsumenten beauftragt war, erarbeitet wurde, in die Vernehmlassung zu geben.

Die Vernehmlassung zum Revisionsentwurf des KIG wurde durch das EVD am 14. Juli 2005 eröffnet und ging am 14. Oktober 2005 zu Ende.

Der in die Vernehmlassung gegebene Entwurf wurde 60 Empfängern zugestellt (siehe Anhang 1). Ausserdem wurden der Gesetzesentwurf und der Bericht auch im Internet veröffentlicht. Das EVD hat insgesamt 82 Antworten erhalten, von denen 41 direkt von Vernehmlassungsadressaten stammen und 41 von Organisationen, die sich spontan geäussert haben (siehe Anhang 2).

2. Gesamtbeurteilung des Vernehmlassungsergebnisses

In der Vernehmlassung wurden die folgenden Gegensätze sichtbar: Einerseits gibt es die Befürworter einer Verbesserung der Information und des Schutzes der Konsumenten und andererseits die Gegner einer solchen Entwicklung. Unter den Befürwortern finden sich die schon im letzten Vernehmlassungsverfahren festgestellten Unterschiede wieder: Manche begrüssen die Revisionsvorlage, andere sind dagegen und treten für die Verbesserung der Information und des Schutzes der Konsumenten ausschliesslich durch das sektorielle Recht ein, und schliesslich gibt es noch diejenigen, für die der Entwurf nicht weit genug geht.

Allgemein wurden die folgenden Stärken und Schwächen des Gesetzesentwurfs erwähnt:

Stärken

- eine Teilrevision statt einer Totalrevision
- eine getrennte Regelung für die Information der Konsumenten und für die Produktsicherheit
- der Grundsatz der Minimalvorschriften im Bereich der Konsumenteninformation
- die Zusammenfassung sämtlicher Bestimmungen zur Preisbekanntgabe im KIG
- die Kohärenz zwischen dem KIG und den sektoriellen Gesetzen
- eine generelle Regelung der allgemeinen Vertragsbedingungen
- die Stärkung des Schutzes vor Täuschungen.

Schwächen

- die Notwendigkeit der Revision
- eine zusätzliche Regulierung in einem Umfeld von Deregulierung und Abbau von Handelshemmnissen
- die Rechtsunsicherheit
- die Bevormundung der Konsumenten
- die für die Unternehmen verursachten Kosten
- die geöffnete Türe für neue Bürokratie
- die Tendenz, zivilrechtliche Situationen zu kriminalisieren.

Die Bestimmungen des KIG selbst und des Obligationenrechts (OR SR 220) haben am meisten Reaktionen hervorgerufen.

Beim KIG haben die folgenden Punkte Fragen aufgeworfen:

- die Terminologie (Begriff der Dienstleistungen, der Minimalvorschriften, der Objektivität, der wesentlichen Eigenschaften, der Gefährlichkeit, des wesentlichen Inhalts, der Risiken, der Waren und Dienstleistungen des alltäglichen Gebrauchs)
- die Beziehungen des KIG mit der sektoriellen Gesetzgebung
- die Anforderungen betreffend der Sprachen, in der die Information den Konsumenten gegeben werden muss
- das anwendbare Recht in Sachen Preisbekanntgabe
- die Kriterien für die Anerkennung ausländischer Deklarationen
- die Vereinbarung des KIG mit der Übernahme des Cassis-de-Dijon-Prinzips
- das Klage- und das Widerrufsrecht
- die Finanzhilfen für Konsumentenorganisationen
- die Eidgenössische Kommission für Konsumentenfragen
- die Fachstelle zur Förderung der Information und des Schutzes der Konsumentinnen und Konsumenten
- die strafrechtlichen Sanktionen.

Hinsichtlich der Änderungen des OR betrafen die Diskussionen vor allem den Grundsatz einer Regelung der allgemeinen Geschäftsbedingungen. Die Bestimmungen an sich lösten wenig Reaktionen aus; die hauptsächlichsten Einwände betrafen die folgenden Punkte: die Vermutung der Einhaltung der Schriftform und die besonderen Regeln für Verträge mit Konsumenten.

Die Änderungen des Gesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG, SR 241) und des Lebensmittelgesetzes (LMG, SR 817.0) haben ihrerseits Anlass zu einzelnen, auf gewisse Aspekte beschränkte Stellungnahmen gegeben.

Befürwortende Stimmen zur Stärkung der Information und des Schutzes der Konsumenten im Sinne des Revisionsentwurfs kommen vor allem von der Mehrheit der Kantone, von der Sozialdemokratischen Partei und den Grünen sowie von den Konsumentenorganisationen. Auch die beiden grössten Schweizer Verteiler haben sich positiv zur Vorlage geäußert, wobei sie allerdings einen Schutz vor Täuschungen im Bereich der Gebrauchsgegenstände, der über die europäische Regulierung hinausgeht, ablehnten. Das Forum KMU ist nicht gegen den Revisionsentwurf, bedauert jedoch die sehr offene Formulierung des Gesetzes und die zu wenig genaue Abklärung seiner wirtschaftlichen Auswirkungen.

Zu den Gegnern des Gesetzesentwurfs zählen namentlich die CVP, die FDP und die SVP sowie die Mehrheit der Wirtschaftskreise. Die Ablehnung betrifft in erster Linie das KIG und die Bestimmungen des OR zu den allgemeinen Geschäftsbedingungen. Allerdings ist hervorzuheben, dass die Versicherungsbranche den Grundsatz einer generellen Regulierung der allgemeinen Geschäftsbedingungen unterstützt.

3. Einige Kategorien von Vernehmlassungsteilnehmern und ihre allgemeinen Bemerkungen

3.1 Kantone

Die Kantone stehen dem vorgelegten Entwurf mehrheitlich positiv gegenüber. Sie sind überzeugt, dass die Information der Konsumenten verbessert werden muss, und begrüßen die neue Ausrichtung der KIG-Revision. Anscheinend ist es den Kantonen ein besonderes Anliegen, dass im KIG präzisere Anforderungen für die Pflicht, die Konsumenten über die Identität der Anbieter von Waren und Dienstleistungen zu informieren, festgelegt werden. Viele von ihnen haben die Ausweitung des Schutzes vor Täuschungen auf die Gebrauchsgegenstände ausdrücklich begrüsst. Sie waren auch für die im LMG geplanten strafrechtlichen Sanktionen empfänglich, haben jedoch eine Stärkung der vorgeschlagenen Sanktionen gefordert. Hingegen zeigten sie sich über die Informationspflicht im Bereich der Ernährung weniger begeistert.

3.2 Politische Parteien

CVP, FDP und SVP lehnen den Revisionsentwurf des KIG als Ganzes ab. Es geht dabei in erster Linie um eine Ablehnung aus Prinzip. Die gesetzlichen Bestimmungen des Entwurfs wurden nämlich wenig oder überhaupt nicht erörtert. FDP und SVP bezweifeln die Notwendigkeit, die Information der Konsumenten zu verbessern, und wollen eine Überregulierung vermeiden. Sie sind der Ansicht, dass die Konsumenten verantwortliche Menschen sind, welche nicht bevormundet werden sollten. Sie setzen sich für eine Deregulierung ein und machen geltend, dass die Schweiz nicht verpflichtet ist, systematisch die Gesetzgebung der Europäischen Union anzunehmen. Die CVP verlangt, auf die bestehende Regulierung zu setzen und dabei für eine bessere Anwendung der Gesetze zu sorgen; ausserdem unterstützt sie eine punktuelle Verbesserung der Stellung der Konsumenten mittels Revisionen des sektoriellen Rechts.

Die **SP** und die **Grüne Partei der Schweiz** unterstützen die Verbesserung der Information und des Schutzes der Konsumenten, finden jedoch, dass der Revisionsentwurf bei der Stärkung der Rechte der Konsumenten nicht weit genug geht.

3.3 Kantonschemiker

Die Kantonschemiker begrüßen den Revisionsentwurf im Allgemeinen und unterstützen besonders die Ausdehnung des Schutzes der Konsumenten vor Täuschungen auf die Gebrauchsgegenstände, die sie schon lange gefordert hatten. Sie bestehen darauf, dass die Kompetenzen der mit dem Vollzug des KIG beauftragten kantonalen Organe geklärt werden. Insbesondere möchten Sie, dass die kantonalen Justizbehörden auf Anzeige von sich aus handeln können, falls ein Mangel an Angaben offensichtlich täuschend ist oder den Benutzer in Gefahr bringt.

3.4 Konsumentenorganisationen

Für die vier grossen Konsumentenorganisationen muss jede Marköffnung von einer Stärkung der Information und der Rechte der Konsumenten begleitet sein. Sie sind darauf bedacht, dass der Bundesrat für die Öffnung der Märkte sorgt und dabei die Interessen der Konsumenten berücksichtigt. Ihrer Meinung nach hätte der Revisionsentwurf des KIG noch andere Gesetzesänderungen beinhalten sollen, um die seit mehreren Jahren im Bereich der Information und des Schutzes der Konsumenten festgestellten Lücken zu schliessen. Die grundlegenden positiven Punkte des Revisionsentwurfs sind ihrer Ansicht nach die allgemeinen Geschäftsbedingungen und die Preisbekanntgabe. Hingegen hätten sie grössere Verbesserungen in den Bereichen Finanzhilfe an die Konsumentenorganisationen, Aufgaben der Eidgenössischen Kommission für Konsumentenfragen, Zivilklagen, Grundsatz der Öffentlichkeit der Ergebnisse von Kontrolltätigkeiten durch die Behörden sowie Erziehung der Konsumenten gewünscht. Sie hätten es auch begrüsst, wenn gewisse Anforderungen des KIG strenger gewesen wären. So möchten sie zum Beispiel, dass die Anbieter verpflichtet wären, in den drei Amtssprachen der Schweiz zu informieren. Sie unterstützen die Verbesserung des Schutzes vor Täuschungen durch das UWG und durch das LMG und verlangen, dass die Klagemöglichkeiten des Bundes gemäss UWG noch weiter ausgedehnt werden.

3.5 Kommissionen

Die Eidgenössische Kommission für Konsumentenfragen bekräftigt die Notwendigkeit einer Revision des KIG und unterstützt den vorgelegten Entwurf, obwohl sie den Verzicht auf ein allgemeines Gesetz bedauert. Sie erachtet die Ersetzung des heutigen Systems zur Information der Konsumentinnen und Konsumenten über die Waren und Dienstleistungen als dringend notwendig und setzt sich dafür ein, dass die Revision des KIG im Einklang mit den im Revisionsentwurf vorgeschlagenen Gesetzesänderungen vorangetrieben wird. Sie begrüsst sowohl die Regelung der allgemeinen Geschäftsbedingungen im OR, deren generelle Natur sie als positiv empfindet, als auch die Änderungen des UWG und des LMG im Sinne einer Verbesserung des Schutzes vor Täuschungen.

Die Wettbewerbskommission fordert, dass sowohl in der Auslegung als auch in der Anwendung des KIG dem Cassis-de-Dijon-Prinzip Rechnung getragen wird. Sie begrüsst die Aufhebung der Informationspflicht in den Amtssprachen der Schweiz und verlangt den Verzicht auf die Anforderung, dass ausländische Deklarationen mit den Schweizer Deklarationen vergleichbar sein müssen. Der erläuternde Bericht sollte in diesem Punkt klar sein.

Das **Forum KMU** bedauert die sehr offene Formulierung des Gesetzes, welche den Unternehmen nicht ermöglicht, die konkreten Massnahmen zu bestimmen, die sie zur Erfüllung ihrer Informationspflicht gegenüber den Konsumenten treffen müssen. Die Analyse der wirtschaftlichen Auswirkungen scheint ihm nicht detailliert genug. So hält das Forum es für unabdingbar, dass die zukünftige Vollzugsverordnung des Gesetzes einem KMU-Verträglichkeitstest sowie einer Vernehmlassung bei allen betroffenen Kreisen unterworfen wird.

3.6 Spitzenverbände der Wirtschaft

economiesuisse lehnt den Revisionsentwurf ab. Ihrer Meinung nach ist er unnötig, schafft Rechtsunsicherheit und schadet der Wirtschaft. Sie verlangt, dass eventuelle Lücken bei der Information der Konsumenten in der sektoriellen Gesetzgebung geschlossen werden, und dass dabei gleichzeitig die unnötigen Regulierungen aufgehoben werden, die Handelshemmnisse hervorrufen und in der Folge die Preise in die Höhe treiben.

KV Schweiz bedauert zwar, dass die Idee eines Rahmengesetzes aufgegeben wurde, begrüsst jedoch gleichzeitig die im Revisionsentwurf vorgeschlagenen Verbesserungen. Er erachtet diese jedoch als ungenügend und fordert, dass auch die anderen Lücken im Konsumentenschutz,

namentlich im Bereich der Produktsicherheit geschlossen werden. KV Schweiz legt grossen Wert auf die Rahmenbedingungen, welche die Einkommensverwendung bestimmen, und ist daher an den Fragen der Information und des Schutzes der Konsumenten interessiert, welche die Grundlage der Kaufentscheide der Konsumenten bilden.

Laut **SwissBanking** ist die KIG-Revision unnötig, denn die bestehende Gesetzgebung bietet einen ausreichenden Rahmen, um die Interessen der Konsumenten zu berücksichtigen. SwissBanking widersetzt sich den grundlegenden Einschränkungen des Vertragsrechts, wie sie die Regelung der allgemeinen Geschäftsbedingungen darstellt. Sie findet die Tendenz zur Kriminalisierung von zivilrechtlichen Sachverhalten und die Einführung eines allgemeinen Widerrufsrechts unangebracht.

Der **SBV** begrüsst die wesentlichen Änderungen des Revisionsentwurfs gegenüber dem letzten in die Vernehmlassung gegebenen Entwurf. Er betont die Wichtigkeit und die Dringlichkeit einer Regelung der allgemeinen Geschäftsbedingungen. Er hebt ausserdem hervor, dass sich in den Bereichen der Landwirtschaft und der Lebensmittel die bestehende Regulierung bewährt hat, und dass daher eine Ergänzung oder Verschärfung der sektoriellen Regulierung in diesen Bereichen nicht gerechtfertigt ist.

Für den **SGV** ist dieser Entwurf, wie schon der vorhergehende inakzeptabel, da er die von der Wirtschaft in der letzten Vernehmlassung geäusserten Kritikpunkte nicht ausreichend berücksichtigt. Er bezweifelt die Notwendigkeit einer Revision und fordert, den Revisionsentwurf zurückzuziehen und die Arbeit an der Revision einzustellen.

3.7 Wirtschaftsverbände

Die Wirtschaftsverbände teilen mehrheitlich die Standpunkte von *economiesuisse*, SwissBanking und dem SGV, somit wird auf diesen Punkt im vorhergehenden Abschnitt verwiesen. Es sind jedoch einige Ansichten hervorzuheben, die von der vorherrschenden Meinung abweichen. Diese werden im Folgenden kurz erläutert:

Mit dem Anliegen, die Kommunikation mit den Konsumenten zu verbessern, macht der **SIA** einen konkreten Vorschlag für die Verbesserung der Information der Konsumenten im Dienstleistungsbereich. Daneben unterstützt er die Stellungnahme von *bauenschweiz*, die einen Revisionsentwurf fordert, welcher den Realitäten Rechnung trägt, mit denen die Unternehmen konfrontiert sind.

Der **AGVS** begrüsst den Entscheid des Bundesrates, die Information der Konsumenten und die Sicherheit der Produkte getrennt zu regeln. Er unterstützt mehrheitlich den Revisionsentwurf, besonders die Zusammenfassung der Bestimmungen zur Preisbekanntgabe in einem einzigen Gesetz.

SARTEX erachtet ein modernes KIG als sinnvoll und für gewisse Bereiche sogar notwendig. Betreffend der Textilien sieht sie hingegen keinen wesentlichen Revisionsbedarf, und wenn etwas geregelt werden müsste, sollte man dies besser durch die Anpassung des sektoriellen Rechts tun.

Laut der **FER** erlaubt der Entwurf im Allgemeinen einen angemessenen Schutz der Konsumenten und gewährleistet gleichzeitig die Wirtschaftsfreiheit der Unternehmer. Die FER weist auf einige Änderungen hin, welche nicht geeignet sind, die Konsumenten angemessen und verhältnismässig zu schützen.

Laut dem **SAV** sind die Ziele des KIG beim Anwaltsberuf durch die Bestimmungen, welche diesen regeln, bereits erfüllt. Daher fordert er, die Anwaltstätigkeit vom Anwendungsbereich des KIG auszunehmen.

Der **VSEI** unterstützt den Grundsatz einer minimalen Information der Konsumenten über die Waren und Dienstleistungen, er lehnt jedoch den Revisionsentwurf in seiner aktuellen Form ab und macht konkrete Vorschläge zur Änderung des Entwurfs.

Der **VDF** äussert nur zu gewissen Punkten des Entwurfs Bedenken, besonders zum Klage- und zum Widerrufsrecht.

3.8 Sozialverbände

Der **SGF- Dachverband Schweizerischer Gemeinnütziger Frauen**, dem der Konsumentenschutz und besonders eine ausführliche Information der Konsumenten am Herzen liegt, begrüsst den Revisionsentwurf, der den Konsumentenschutz stärkt und verbessert.

3.9 Verteiler und Produzenten

Coop und Migros begrüssen die Neugestaltung des Revisionsentwurfs. Sie schätzen insbesondere, dass die Information der Konsumenten und der Konsumentenschutz getrennt behandelt werden. Hingegen lehnen sie eine Änderung der Regulierung zum Schutz vor Täuschungen im Bereich der Gebrauchsgegenstände ab.

Die Swiss Retail Federation fordert die Ablehnung der Vorlage. Für sie bleibt der Revisionsentwurf unannehmbar, da er den Kritiken der Wirtschaftskreise nicht ausreichend Rechnung trägt. Ihrer Ansicht nach trägt ein solcher Entwurf dazu bei, die Stellung der Schweiz als Hochpreisinsel zu festigen. Sie fordert eine möglichst weitgehende Übernahme des Cassis-de-Dijon-Prinzips.

3.10 Andere Verbände

Der **TCS**, welcher die Information als grundlegend für den Konsumentenschutz ansieht, findet, dass sie im Revisionsentwurf befriedigend geregelt wird. Er hebt jedoch hervor, dass die Information der Konsumenten allein, wie ausführlich sie auch immer sein mag, nicht genügt, und besteht auf der Dringlichkeit einer Regelung im Bereich der Produktsicherheit, namentlich beim Problem des Rückrufs von Fahrzeugen.

Die SMP begrüssen den Revisionsentwurf, insbesondere die klare Trennung zwischen dem KIG und den sektoriellen Gesetzen. Sie stellen mit Befriedigung fest, dass die sektoriellen Gesetze in den Bereichen Landwirtschaft und Lebensmittel nicht verschärft werden müssen.

Der SWICO fordert, auf den Revisionsentwurf nicht einzutreten. Er bezweifelt die Notwendigkeit einer solchen Revision, die offenbar ohne Abstimmung mit den Wirtschaftskreisen durchgeführt wurde. Falls wirklich Lücken im Bereich der Konsumenteninformation bestehen, können diese durch das im KIG vorgesehene heutige System privatrechtlicher Vereinbarungen geschlossen werden, das dem Bundesrat ermöglicht, wenn nötig mittels Verordnungen zu intervenieren. Sie lehnt auch die Änderungen des OR und des UWG ab, die nichts mit der Information der Konsumenten zu tun haben. Die Gesamtheit der vorgeschlagenen Gesetzesänderungen geht weit über die Regulierung der Europäischen Union hinaus und würde für die Wirtschaft Kosten verursachen, die zu Wettbewerbsverzerrungen und zur Behinderung des Waren- und Dienstleistungsverkehrs führen würden. Schliesslich sind auch die Anforderungen an die Information der Konsumenten über die Eigenschaften und Risiken der Waren und Dienstleistungen angesichts der Entwicklung der Informationsgesellschaft weitgehend überholt.

Der **WWF** teilt im Wesentlichen die Ansichten der Konsumentenorganisationen.

HEV Schweiz stellt fest, dass der Revisionsentwurf eine Verbesserung gegenüber dem vorhergehenden darstellt, sieht jedoch keine Notwendigkeit für eine Revision des KIG und widersetzt sich der Tendenz, die Konsumenten zu bevormunden.

4. Bemerkungen zu den einzelnen Artikeln

Die Bemerkungen zu den einzelnen Artikeln werden in der Tabelle in Anhang 3 gesondert erläutert.