

Verfassungsartikel über den Konsumentenschutz

Autor(en): **Hardmeier, Benno**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Gewerkschaftliche Rundschau : Vierteljahresschrift des
Schweizerischen Gewerkschaftsbundes**

Band (Jahr): **73 (1981)**

Heft 5

PDF erstellt am: **22.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-355041>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Verfassungsartikel über den Konsumentenschutz

Benno Hardmeier *

Im Mittelpunkt der gewerkschaftlichen Tätigkeit steht die Arbeitswelt. Eine andere wichtige Stossrichtung gilt dem Konsumentenschutz. Beide Zielsetzungen gehören zusammen und ergänzen sich. Einerseits kämpfen die Gewerkschaften mit ihrer Lohn- und Vertragspolitik für immer bessere Arbeitnehmer-Einkommen. Andererseits wollen sie mit ihrer gewerkschaftlichen Konsumentenpolitik auf die Einkommensverwendung einwirken. Dabei dürfte es eine der Stärken der gewerkschaftlichen Konsumentenpolitik sein, dass sie nicht einseitig und nicht ausschliesslich ist, sondern grössere Zusammenhänge und andere Gesichtspunkte mit berücksichtigt.

Klar und eindeutig hat der SGB im neuen Arbeitsprogramm seinen *konsumentenpolitischen Standort* umschrieben. Im Kapitel «Konsumentenpolitik» heisst es:

«Die Gewerkschaftspolitik ist immer auch auf den Arbeitnehmer als Konsumenten ausgerichtet. Der Schweizerische Gewerkschaftsbund will die Stellung des Konsumenten stärken. Durch Selbsthilfe und gesetzliche Massnahmen ist der Verbraucher einerseits vor Auswüchsen des Wettbewerbs zu schützen und andererseits vor Nachteilen fehlender Konkurrenz. An erster Stelle steht die Verhinderung von Gefahren für die Gesundheit sowie von unwahren und irreführenden Methoden in der Werbung sowie der Schutz von Kindern und Jugendlichen. Eine oft überbordende, künstliche Bedürfnisse schaffende Werbung ist mitverantwortlich für Verschwendung und oft unüberlegtes Konsumverhalten. Sie muss sich entweder selbst beschränken oder gesetzliche Vorschriften gefallen lassen. Nach stark einschränkenden Bestimmungen ruft die Suchtmittelreklame.»

In unseren Kreisen dürfte der Konsumentenartikel, der am 14. Juni zur Volksabstimmung kommt, nicht umstritten sein. Er ist nötig und gut. Er bringt überdies eine lange und wechselhafte Leidensgeschichte zu einem erfreulichen Abschluss. Aufgrund der gewerkschaftlichen Praxis und unseres programmatischen Bekenntnisses kann der SGB meines Erachtens dieser Vorlage nur zustimmen: Also die Ja-Parole herausgeben und in der Abstimmungskampagne für die Annahme kämpfen. Dazu kommt, dass sich die Gewerkschaftsvertreter sowohl im vorparlamentarischen Stadium – in der Eidgenössischen Kommission für Konsumentenfragen und in der «Expertenkommission Nef» – als auch in den eidgenössischen Räten entschieden und erfolgreich für diesen Konsumentenartikel eingesetzt haben.

* Referat, gehalten an der Delegiertenversammlung des SGB vom 6. April 1981.

Ein weiterer Pluspunkt ist in diesem Zusammenhang ebenfalls zu erwähnen: Das bekannte Spiel mit Initiative und Gegenvorschlag und dann folgender doppelter Beerdigung in der Volksabstimmung ist diesmal nicht zu Ende gespielt worden. Die Vernunft siegte. Das von der Tageszeitung «Die Tat» im Frühling 1977 lancierte Volksbegehren, das den ursprünglichen Verfassungstext der Kommission für Konsumentenfragen im Wortlaut übernahm, wurde schliesslich zurückgezogen – nachdem im Sommer bzw. Herbst 1980 Nationalrat und schliesslich auch Ständerat dem nun vorliegenden Gegenvorschlag mit überwältigender Mehrheit zugestimmt hatten. Das müsste eigentlich ein gutes Vorzeichen für den Ausgang der Volksabstimmung sein.

Warum ist ein Verfassungsartikel nötig?

Es gibt *zwei Hauptgründe für einen Konsumentenartikel in der Bundesverfassung*. Der eine ist grundsätzlicher, der andere mehr praktischer Natur.

Nach der Theorie der freien Marktwirtschaft bestimmt letztlich der Verbraucher mit seiner Nachfrage, was an Gütern produziert und an Dienstleistungen angeboten werden soll. Die Theorie an sich ist richtig, doch die Praxis sieht anders aus. Erstens, weil die Konsumentennachfrage wegen der ungleichen Einkommens- und Vermögensverteilung nicht die tatsächlichen Bedürfnisse widerspiegelt. Zweitens, *weil auf dem Markt Anbieter und Nachfrager nicht gleich stark sind*. In unserem Zusammenhang geht es um den zweiten Punkt. Einer kleinen Zahl von Anbietern steht heute eine grosse Zahl von Konsumenten gegenüber. Die einen wissen, was sie anbieten. Die andern hoffen, dass sie das bekommen, was sie wollen und versprochen wurde. Zwischen den Anbietern bestehen zudem vielfach Kartellabsprachen. Nicht selten werden gleiche Produkte unter verschiedenen Namen in abweichenden Verpackungen zu unterschiedlichen Preisen angeboten. Vor allem aber sind die Anbieter bezüglich Werbung und Reklame keine Anfänger. Sie machen sich raffinierte Werbemethoden zunutze und geben Unsummen dafür aus. (Die Werbeaufwendungen der schweizerischen Wirtschaft werden auf rund 3 Milliarden Franken jährlich geschätzt, also rund 2% des Bruttosozialprodukts.) Die Produzenten und Händler beeinflussen über die Reklame das Verbraucherverhalten – bis hin zur Manipulation. Der Konsument ist diesen Einflüssen ausgesetzt, teils ausgeliefert. Angesichts der zunehmenden und unüberschaubaren Produkte- und Dienstleistungsvielfalt ist der Konsument schlicht überfordert. Es fällt ihm schwer, die richtige und zweckmässige Auswahl zu treffen. Es fehlt ihm die Marktübersicht. Um so notwendiger sind Gegengewichte. Das heisst: Konsumentenerziehung, objektive Information – z. B. durch qualitäts- und preisvergleichende Warentests –, Schutz vor Benachteiligung, Irreführung und Täuschung. Mit dem neuen Verfassungsartikel soll dieses Gegengewicht verstärkt, soll der Verbraucher besser geschützt werden.

Das zweite Hauptargument für einen Konsumentenartikel ist nicht weniger stichhaltig. Es ergibt sich aus den praktischen Erfahrungen der Konsumentenorganisationen. Zur Erklärung muss man in der Geschichte etwas zurückblättern.

Vor zwanzig Jahren reifte im Schoosse der *«Aktionsgemeinschaft der Arbeitnehmer und Konsumenten»* (AGAK) der Entschluss, auch in unserem Land zum besseren Schutz der Verbraucher eine spezielle Konsumentenberatungsorganisation aufzubauen. Nach gründlichen und langwierigen Vorabklärungen wurde schliesslich beschlossen, eine Stiftung ins Leben zu rufen, die sich mit Warentests und andern Fragen des Konsumentenschutzes befassen sollte. 1964 nahm die *«Stiftung für Konsumentenschutz»* ihre Tätigkeit auf. (SGB, Coop Schweiz, VSA und Föderativverband waren und sind noch immer die Hauptträger und wichtigsten Finanzierer der SKS.) Im gleichen Jahr konnte die SKS mit dem ersten vergleichenden Warentest – es handelte sich um Toilettenseifen – an die Öffentlichkeit treten. Es war eine Pionierleistung! Seither publiziert die SKS jährlich etwa acht Waren- und Dienstleistungstests. – Von Anfang an hatte die SKS mit finanziellen Schwierigkeiten zu kämpfen. Denn Warentests waren schon damals nicht billig und sind heute noch viel teurer. (Ein Beispiel: Der Velo-Test der SKS vom vergangenen Jahr hat rund 40 000 Franken gekostet!)

Da mit Warentests gewissermassen eine öffentliche Dienstleistung erbracht wird, schienen der SKS die Voraussetzungen für Bundessubventionen gegeben. Unsere Hartnäckigkeit führte wenigstens zu einem bescheidenen Erfolg. 1970 erhielten die Stiftung für Konsumentenschutz und der Schweizerische Konsumentenbund zusammen erstmals einen Bundesbeitrag von 100 000 Franken, der je zur Hälfte auf die beiden Organisationen aufgeteilt wurde. In der Folge gelang es, diese Jahressubvention auf 150 000 Franken heraufzusetzen; sie wurde dann aber zweimal um je 10% gekürzt. Heute bekommen SKS und SKB je 60 750 Franken jährlich. Es ist ein beschämend kleiner Beitrag, auch wenn wir nicht so vermessen sein wollen, dieses Sümchen mit den 1,3 Milliarden Agrarsubventionen zu vergleichen.

Dieser Rückblick ist nicht Selbstzweck. Er führt uns vielmehr auf einen Ausgangspunkt für den jetzt zur Diskussion stehenden Verfassungsartikel zurück. Diese Mini-Subvention war nämlich von Anfang an insofern bestritten, als ihre rechtmässige Grundlage in Frage gestellt wurde. Der Verfassungsartikel beseitigt diesbezüglich alle Zweifel. Der Bund darf dann die Konsumentenorganisationen mit gutem Gewissen fördern, das heisst finanziell unterstützen.

Einige Erläuterungen zum Verfassungsartikel

Der Verfassungsartikel über den Konsumentenschutz (Artikel 31^{sexies}) hat folgenden Wortlaut:

- ¹ Der Bund trifft unter Wahrung der allgemeinen Interessen der schweizerischen Gesamtwirtschaft und der Handels- und Gewerbefreiheit Massnahmen zum Schutze der Konsumenten.
- ² Den Konsumentenorganisationen stehen im Bereich der Bundesgesetzgebung über den unlauteren Wettbewerb die gleichen Rechte zu wie den Berufs- und Wirtschaftsverbänden.
- ³ Die Kantone sehen für Streitigkeiten aus Verträgen zwischen Letztverbrauchern und Anbietern bis zu einem vom Bundesrat zu bestimmenden Streitwert ein Schlichtungsverfahren oder ein einfaches und rasches Prozessverfahren vor.

Absatz 1 ist praktisch eine Generalklausel. Der Bund wird ermächtigt, Massnahmen zum Schutze der Konsumenten zu treffen. Es ist eine allgemein gehaltene Kompetenz. Dass nicht die einzelnen Massnahmen aufgezählt werden, ist wohl richtig. Denn ein Verfassungsartikel soll Bestand haben. Eine Aufzählung der konkreten Massnahmen könnte zur Folge haben, dass sich in kurzer Zeit der Verfassungsrahmen als zu eng erweist. Die Hauptbereiche für die künftige Gesetzgebung zeichnen sich jedoch deutlich ab: Massnahmen für eine bessere Markttransparenz, Schutz der Konsumenten vor Irreführung und Täuschung, Ausbau der Konsumentinformation.

Zur Verbesserung der Markttransparenz kann der Bund z. B. für bestimmte Produkte minimale Qualitätsanforderungen festlegen oder umfassendere Vorschriften zur Warendeklaration erlassen. Heute ist nur die Lebensmitteldeklaration gesetzlich geregelt. Mit dem neuen Verfassungsartikel wären die Voraussetzungen vorhanden, um diese Deklarationspflicht auf andere Waren auszudehnen. Ebenfalls könnten einzelne missbräuchliche Verkaufsformen – z. B. Haustürgeschäfte, Verkauf durch Vertreter auf der Strasse, Carfahrten zu Verkaufszwecken – geregelt oder täuschende Werbemethoden unterbunden werden. Zu einer Gesetzesflut soll es nicht kommen. Aber dort, wo private Regelungen nicht ausreichen, um Missbräuche zu beseitigen, soll der Staat nötigenfalls schützend eingreifen können – im Interesse der Konsumenten und der Allgemeinheit. Die Formulierung von Absatz 1 setzt der Gesetzgebung übrigens zum vornherein Grenzen; das allgemeine Interesse ist zu wahren, die Handels- und Gewerbefreiheit zu respektieren. Mit andern Worten: Der Konsument soll zwar besser geschützt werden, aber das Verbraucherinteresse ist weder absolut noch vorrangig.

Die unabhängige und objektive Information über Produkte und Dienstleistungen ist auszubauen. Die Konsumentenorganisationen leisten bereits sehr viel; sie sollten noch mehr tun können: Mehr Tests, mehr individuelle Konsumentenberatung. Beides ist aufwendig. Der Bund sollte grosszügiger fördern und unterstützen. Der Verfassungsartikel zielt in diese Richtung. Unnötig wären jedoch gesetzliche Vorschriften über die Durchführung von Waren- und Dienstleistungstests. Die Konsumentenorganisationen unseres Landes haben bewiesen, dass sie diese Tests

ohne Einmischung oder gar Bevormundung objektiv durchführen und unpolemisch auswerten. Diese Tests dienen sowohl den Konsumenten als auch den Produzenten. Nicht wenige Produkteverbesserungen sind durch vergleichende Warentests ausgelöst worden. Für die Sachlichkeit der SKS-Tests spricht allein schon die Tatsache, dass bis jetzt kein einziger Test der Stiftung für Konsumentenschutz auf dem Prozessweg angefochten wurde.

Absatz 2 des Verfassungsartikels bringt den Konsumentenorganisationen verfassungsmässige Anerkennung und ein Stück Gleichberechtigung. Bei der Bestimmung in Absatz 2 handelt es sich um eine unmittelbar anwendbare Rechtsnorm, die bedeutet, dass künftig bei unlauterem Wettbewerb auch die Konsumentenverbände Klage erheben können. Bisher stand diese Klagemöglichkeit nur den Konkurrenten zu sowie dem einzelnen Konsumenten unter Voraussetzung eines tatsächlich erlittenen Schadens. Für den Konsumenten war dies ein illusorisches Recht. Wenn nun aber die Konsumentenorganisationen ein derartiges Klagerecht erhalten, dürfte sich einiges ändern. Sie können anstelle des einzelnen Konsumenten handeln und allenfalls Klage gegen unlautere Wettbewerbspraktiken erheben. Auch die Konsumentenorganisationen werden es sich natürlich reiflich überlegen, wann und wo sie von dieser Möglichkeit Gebrauch machen wollen. Sie werden äusserst zurückhaltend sein und nicht leichtfertig Prozesse riskieren. Wichtig dürfte jedoch die vorbeugende Wirkung sein. Steht den Konsumentenorganisationen dieses Klagerecht erst einmal zu, so wird vermutlich die eine oder andere unlautere Werbemethode schon allein deshalb unterbleiben, weil eben mit der Möglichkeit einer Verbandsklage zu rechnen ist. Insofern ist die Bedeutung dieses Absatzes 2 nicht zu unterschätzen.

Absatz 3 darf wohl als typisch schweizerisch-föderalistische Lösung gelten, die Parallelen zum Mietrecht und zum Gesamtarbeitsvertragswesen aufweist. Die Kantone sollen für kleinere Streitigkeiten zwischen Letztverbrauchern und Anbietern für ein Schlichtungsverfahren oder für ein einfaches und rasches Prozessverfahren sorgen. (Sie können zwischen beiden Möglichkeiten wählen.) Der Bundesrat hat hierfür – durch Verordnung – den oberen Grenzwert der Streitsumme festzulegen. Gedacht ist an Streitwerte bis zu einigen tausend Franken. Kleinere Streitigkeiten sollen also geschlichtet oder in einem vereinfachten Prozessverfahren erledigt werden. Man will auf diese Weise dem Konsumenten zu seinem Recht verhelfen in Fällen, wo er zu Schaden gekommen ist, sich aber der übliche Rechtsweg einfach nicht lohnt. Es kann sich dabei z. B. um Mängelrügen handeln, um Schäden aus verspäteter Lieferung oder um die fehlerhafte Ausführung eines Auftrages. – Die in Absatz 3 vorgeschlagene Lösung ist zu begrüßen. Sie dürfte mehr beinhalten als auf den ersten Blick ersichtlich ist. In der Praxis wird sie sich allerdings erst noch bewähren müssen.

Schlussfolgerung

Die Schlussfolgerungen aus diesen Erläuterungen zum neuen Verfassungsartikel liegen auf der Hand: Die Konsumenten und ihre Organisationen können zufrieden sein. Sie haben «ihren» Konsumentenartikel zwar – selbst an der üblichen helvetischen Zeitdimension gemessen – erdauern müssen. Aber er bringt alles in allem sogar eher mehr als erwartet werden konnte. Vieles hängt dann natürlich von der Ausführungsgesetzgebung ab. Der Verfassungsartikel ist erst ein Anfang.

Für die Volksabstimmung vom 14. Juni besteht Aussicht auf einen guten Ausgang. Als Glücksfall könnte sich zudem erweisen, dass über zwei eidgenössische Vorlagen am gleichen Tag abzustimmen ist, die sich gut ergänzen: Gleichheitsartikel und Konsumentenschutzartikel.

Der Vorstand des SGB beantragt der Delegiertenversammlung, die Ja-Parole für den Konsumentenschutzartikel herauszugeben. Der SGB soll zudem ermächtigt werden, sich an einem allfällig zustande kommenden überparteilichen Komitee zu beteiligen.