



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

30 JAHRE ANS ANNI

**Verfassungsartikel zum Schutz der
Konsumentinnen und Konsumenten**

**Article constitutionnel sur la protection
des consommatrices et consommateurs**

**Articolo costituzionale sulla protezione
dei consumatori**

30 JAHRE
ANS
ANNI

Verfassungsartikel zum Schutz der
Konsumentinnen und Konsumenten

Article constitutionnel sur la protection
des consommatrices et consommateurs

Articolo costituzionale sulla protezione
dei consumatori

Herausgeber | Editeur | Editore

Eidgenössisches Büro für Konsumentenfragen BFK
Bureau fédéral de la consommation BFC
Ufficio federale del consumo UFDC

Effingerstrasse 27
3003 Bern

Kontakt | Contact | Contatto

konsum@gs-evd.admin.ch
www.konsum.admin.ch
www.consomption.admin.ch
www.consumo.admin.ch

Gestaltung | Réalisation | Realizzazione

raschle & kranz
Atelier für Kommunikation GmbH, Bern
www.raschlekrantz.ch

Bilder | Photos | Foto

thinkstock; Nmedia-Fotolia

Editorial
Editoriale

BUNDESRAT JOHANN N. SCHNEIDER-AMMANN

«Gut informierte Konsumentinnen und Konsumenten sind ein wichtiger Standortvorteil für die Schweizer Wirtschaft.»

Gut informierte Konsumentinnen und Konsumenten sind ein wichtiger Standortvorteil für die Schweizer Wirtschaft. Der Konsum spielt eine zentrale Rolle bei der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage und hat sich zuletzt auch in turbulenten Zeiten als Stütze für die Wirtschaft erwiesen. Konsumenten können ihre Rolle als aktive und anspruchsvolle Akteure im Markt aber nur wahrnehmen, wenn sie über gewisse Rechte und Pflichten verfügen, diese kennen und ausüben.

Einen wichtigen Meilenstein für die Konsumentenrechte legte die Schweiz vor 30 Jahren: Am 14. Juni 1981 sprachen sich Volk und Stände an der Urne für den Gegenvorschlag zur Volksinitiative «zur Absicherung der Konsumentenrechte» aus. Der neue Artikel der Bundesverfassung bedeutete für den Konsumentenschutz einen Erfolg. Die Entwicklung zeigte, dass der Konsumentenschutz im Laufe der Jahre zu einem wichtigen politischen Anliegen geworden war. Die neue Bestimmung verpflichtet den Bund mit einer Generalklausel, Massnahmen zum Schutz der Konsumenten zu treffen. Dies hat natürlich unter Wahrung der allgemeinen Interessen der schweizerischen

Gesamtwirtschaft und der Handels- und Gewerbefreiheit zu geschehen.

Wie schon in den Erläuterungen des Bundesrates zur Abstimmung festgehalten, geht es nicht um eine Bevormundung der Konsumenten, sondern um Hilfe zur Selbsthilfe. Die Konsumenten sollen in Kenntnis des Marktes und ihrer Rechte frei entscheiden und handeln können und ihre wirtschaftlichen Interessen sollen gewahrt bleiben.

Wie das Beispiel der Marktöffnung zeigt, ist das Vertrauen der Konsumenten in die Produkte und den freien Warenverkehr von zentraler Bedeutung. Unter anderem deshalb wurde zusammen mit dem «Casside-Dijon-Prinzip» auch ein neues Produktsicherheitsgesetz eingeführt.

Informationen, welche dazu beitragen, dass die Konsumenten bei Produkten oder Dienstleistungen eine Wahl in Sachkenntnis treffen können, sind ein weiteres wirksames Instrument. Konsumenten müssen die nötigen Kenntnisse und Fähigkeiten haben, um sich in der Vielfalt und Komplexität des Marktes zurechtzufinden. Um die in diesem

Bereich wichtige Konsumentenbildung zu fördern, betreibt das Eidgenössische Büro für Konsumentenfragen (BFK) mit «i-Punkt» eine schweizweit einzigartige, für alle einsehbare Datenbank. Schliesslich braucht es Mittel zur Verteidigung der Konsumentenrechte, etwa in Form ausgewogener gerichtlicher oder aussergerichtlicher Verfahren.

Zugunsten der Nachhaltigkeit setzt sich die Konsumentenpolitik zudem für eine Kombination von wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Aspekten ein. Dadurch kann sie auch das Bewusstsein für Qualitätskriterien bei Produkten fördern.

Indem die Konsumentenpolitik dazu beiträgt, dass die Ansprüche an Produkte und Dienstleistungen längerfristig steigen, steuert sie zur Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit der Schweiz und der hier beheimateten Unternehmen bei.

In diesem Sinne ist das ursprünglich durch die Volksinitiative aufgeworfene Begehren heute noch berechtigt und von Bedeutung. Wir dürfen uns deshalb nicht auf den Lorbeeren ausruhen und müssen das Erreichte

immer wieder kritisch hinterfragen. Der 30. Jahrestag des Verfassungsartikels und die vorliegende Festschrift geben uns die Gelegenheit dazu.

Ich wünsche Ihnen eine spannende Lektüre!

*Bundesrat Johann N. Schneider-Ammann
Vorsteher des Eidgenössischen Volkswirtschafts-
departements EVD*

CONSEILLER FÉDÉRAL JOHANN N. SCHNEIDER-AMMANN

«Des consommatrices et consommateurs bien informés offrent un important avantage à l'économie suisse.»

Des consommatrices et consommateurs bien informés offrent un important avantage à l'économie suisse. La consommation, moteur de la demande, se pose en pilier de l'économie en période de turbulences, comme l'a confirmé l'expérience récente. Cela dit, pour jouer pleinement leur rôle d'acteurs avertis et exigeants sur le marché, les consommateurs doivent non seulement disposer de certains droits et obligations, mais aussi les connaître et les exercer.

La Suisse a posé un jalon essentiel dans ce sens voici 30 ans. Le 14 juin 1981, le peuple et les cantons acceptaient dans les urnes le contre-projet à l'initiative populaire «pour la protection des droits des consommateurs». Le nouvel article constitutionnel, prolongement naturel de la place prise par ce thème dans le débat politique, marquait un succès pour la défense des consommateurs. La disposition prévoit de manière générale que la Confédération est tenue de prendre des mesures destinées à protéger les consommateurs, dans le respect des intérêts généraux de l'économie et de la liberté du commerce et de l'industrie.

Comme déjà précisé par le le Conseil fédéral dans ses explications, il ne s'agit pas de mettre les consommateurs sous tutelle, mais de leur donner les moyens de décider et d'agir librement en connaissance du marché et de leurs droits, et de préserver leurs intérêts économiques en encourageant l'effort individuel.

La confiance placée par les consommateurs dans les produits et la libre circulation des marchandises est cruciale: témoin l'exemple de l'ouverture du marché. C'est notamment pour cette raison qu'une nouvelle loi sur la sécurité des produits a été adoptée parallèlement à l'introduction du principe «Cassis-de-Dijon».

Les informations qui aident les consommateurs à opérer un choix en connaissance de cause dans l'offre de produits et de services sont un autre instrument efficace. Les consommateurs doivent posséder le savoir et les aptitudes nécessaires pour s'y retrouver dans le foisonnement et la diversité de l'offre sur le marché. Afin d'assumer son importante mission d'éducation des consommateurs, le Bureau fédéral de la consumma-

tion (BFC) met en libre accès sur l'internet la banque de données «i-Point», outil unique en son genre à l'échelle nationale. Enfin, il faut des moyens pour défendre les droits des consommateurs, par exemple des procédures équilibrées dans le cadre judiciaire comme extrajudiciaire.

La politique à l'égard des consommateurs s'engage aussi en faveur du développement durable, à travers ses trois facettes économique, environnementale et sociale. Ce faisant, elle peut promouvoir la prise en compte des critères de qualité dans le choix des produits.

En contribuant à relever durablement les exigences des consommateurs vis-à-vis des produits et des prestations, la politique à l'égard des consommateurs participe à la compétitivité et à la capacité d'innovation de la Suisse, ainsi qu'à l'essor des entreprises implantées sur le territoire national.

On le voit: l'objectif de l'initiative populaire garde toute son actualité et sa justification. Mais point n'est question de nous reposer sur nos lauriers: nous devons sans cesse por-

ter un regard critique sur nos réalisations. Le 30^e anniversaire de l'article constitutionnel et la présente publication nous en donnent l'occasion toute trouvée.

Bonne lecture!

*Johann N. Schneider-Ammann, conseiller fédéral
Chef du Département fédéral de l'économie DFE*

CONSIGLIERE FEDERALE JOHANN N. SCHNEIDER-AMMANN

«Consumatori informati correttamente rappresentano un importante pilastro per l'economia svizzera.»

Consumatori informati correttamente rappresentano un importante pilastro per l'economia svizzera. Il consumo ha una funzione essenziale nell'ambito della domanda economica globale e di recente si è rivelato, anche in periodi decisamente critici, un importante sostegno per l'economia. Tuttavia i consumatori possono svolgere il loro ruolo di attori attivi ed esigenti sul mercato soltanto se beneficiano di determinati diritti e doveri, se li conoscono e quindi li esercitano.

Un'importante pietra miliare per i diritti dei consumatori è stata posata dalla Svizzera 30 anni fa: il 14 giugno 1981, infatti, popolo e Cantoni si sono espressi nelle urne a favore del controprogetto all'iniziativa popolare «per la protezione dei diritti dei consumatori». Il nuovo articolo della Costituzione federale è stato un chiaro successo per la protezione dei consumatori. Questa evoluzione ha dimostrato che la protezione dei consumatori era ormai diventata, nel corso degli anni, un'importante esigenza politica. La nuova disposizione obbliga la Confederazione, mediante una clausola generale, a prendere provvedimenti a tutela dei consumatori. Ovviamente ciò deve avvenire

rispettando gli interessi generali dell'economia svizzera nel suo insieme nonché la libertà di commercio e d'industria.

Come già precisato nelle spiegazioni del Consiglio federale inerenti alla votazione popolare, non si tratta di mettere sotto tutela i consumatori, ma di aiutarli ad operare con i loro propri mezzi. I consumatori devono poter decidere e agire in tutta libertà, in piena conoscenza delle condizioni di mercato e dei loro diritti.

Come evidenzia l'esempio dell'apertura del mercato, la fiducia dei consumatori nei prodotti e nella libera circolazione delle merci assume un'importanza fondamentale. Per questo motivo, tra l'altro, è stata introdotta anche una nuova legge sulla sicurezza dei prodotti assieme al cosiddetto principio «Cassis de Dijon».

Le informazioni che permettono ai consumatori di effettuare con cognizione di causa una scelta tra i vari prodotti o servizi costituiscono un ulteriore strumento efficace. I consumatori devono disporre delle conoscenze e delle capacità necessarie per trovarsi a loro agio

nella grande varietà e complessità del mercato. Allo scopo di promuovere l'informazione dei consumatori, decisamente importante in questo settore, l'Ufficio federale del consumo (UFDC) gestisce la piattaforma «i-Punto», una banca dati consultabile da tutti e unica nel suo genere a livello svizzero. Infine sono necessari strumenti per la difesa dei diritti dei consumatori, ad esempio sotto forma di procedure giudiziarie o extragiudiziali equilibrate.

Per promuovere la sostenibilità, inoltre, la politica del consumo si impegna a favore di una combinazione di aspetti economici, ecologici e sociali. Ciò permette pure di aumentare la consapevolezza dei criteri di qualità per i diversi prodotti.

Siccome la politica del consumo contribuisce ad accrescere a lungo termine le esigenze richieste ai vari prodotti e servizi, essa fornisce un prezioso contributo alla competitività e alla capacità d'innovazione della Svizzera e delle imprese ubicate nel nostro Paese.

In tal senso la richiesta sollevata originariamente dall'iniziativa popolare è ancora oggi legittima e importante. Per questo motivo non

possiamo riposare sugli allori, ma dobbiamo sempre rimettere in discussione criticamente i risultati ottenuti. Il 30° anniversario dell'articolo costituzionale e la presente pubblicazione celebrativa ce ne offrono l'opportunità.

Vi auguro una buona lettura!

*Consigliere federale Johann N. Schneider-Ammann
Capo del Dipartimento federale dell'economia (DFE)*

Editorial Editoriale	1–7
Bundesrat Johann N. Schneider-Ammann	2
Conseiller fédéral Johann N. Schneider-Ammann	4
Consigliere federale Johann N. Schneider-Ammann	6
BFK BFC UFDC	9–68
30 Jahre Verfassungsartikel zum Schutz der Konsumentinnen und Konsumenten	10
30 ans de l'article constitutionnel sur la protection des consommatrices et des consommateurs	29
30 anni di articolo costituzionale sulla protezione dei consumatori	49
Beiträge aus der Wissenschaft Contributions de la communauté scientifique Contribuzioni della comunità scientifica	69–98
<i>Alexander Brunner, Oberrichter PD Dr. iur.</i> Konsumkreditrecht der Schweiz – Eine Erfolgsgeschichte	70
<i>Prof. Dr. Marc Fetscherin</i> Consumer Protection Laws in the context of the Consumer-Company Relationship	72
<i>Eugénie Holliger-Hagmann, RA Dr. iur.</i> Gesetze allein lösen die Probleme nicht	78
<i>Marlis Koller-Tumler, Dr. iur.</i> Konsumentenschutz – Sonderfall Schweiz	82
<i>Em. Prof. Dr. Dr. h.c. Ernst A. Kramer</i> Konsumentenschutz im Privatrecht: Erreichtes, weiterhin Vermisstes	86
<i>Pascal Pichonnaz, Docteur en droit, LL.M. (Berkeley)</i> Le «consommateur» ne doit pas être nécessairement une personne physique	88
<i>Prof. Dr. Th. Probst</i> Das schweizerische Konsumentenschutzrecht im europäischen Kontext	94
BFK BFC UFDC	99–138
Der Konsument als Akteur – eine behavioristische Perspektive	99
Le rôle du consommateur dans la compétitivité, l'innovation et la croissance économique	115
EKK CFC	139–157
Empfehlung der Eidgenössischen Kommission für Konsumentenfragen EKK	140
Recommandation de la Commission fédérale de la consommation CFC	146
Raccomandazione della Commissione federale del consumo CFC	152
Liste mit den Empfehlungen Liste des Recommendations Lista delle raccomandazioni	157

30 Jahre Verfassungs- artikel zum Schutz der Konsumentinnen und Konsumenten

30 Jahre Verfassungsartikel zum Schutz der Konsumentinnen und Konsumenten

Einführung

Die Konsumenten¹ sind ein tragender Pfeiler unserer Volkswirtschaft. Wird gekauft, so wird produziert. Wenn produziert wird, und die Auftragsbücher voll sind, dann geht es der Wirtschaft gut und damit erhöht sich der Wohlstand der Bürger. Um ihrer kollektiven Rolle als wichtigsten Wirtschaftsantrieb gerecht zu werden, müssen die Konsumenten jedoch in der Lage sein, ihre Wahlfreiheit auszuüben und informierte Entscheide zu treffen; dabei spielt das Vertrauen eine zentrale Rolle. So ist ein Rahmen, der ihnen eine angemessene Information und ausreichenden Schutz gewährleistet, von grosser Bedeutung. Was die Information angeht, ist auch ein zunehmendes Interesse an nachhaltigen Produktionsweisen und Konsumgewohnheiten erkennbar.

Im Bereich des schweizerischen Verfassungsrecht jährt sich dieses Jahr zum 30. Mal die Aufnahme des Artikels zum Schutz der Konsumenten. Am 14. Juni 1981 wurde Art. 31^{sexies} Bundesverfassung (BV) nach langen Vorbereitungen der Gesetzgebung vom Volk angenommen. Bei der Totalrevision der

Bundesverfassung, die am 1. Januar 2000 in Kraft trat, wurde diese Grundnorm des Konsumrechts als neuer **Art. 97 BV** überführt. Bei dieser Norm handelt es sich um eine sogenannte Querschnittskompetenz des Bundes und der Kantone, auf dem Gebiet des Konsumrechts entsprechende Normen zu erlassen.

Im Konsumrecht steht der Konsument als Person im Vordergrund, weshalb seine **Sicherheit und Gesundheit** an den Anfang gestellt wird. Weiter ist die **Information des Konsumenten** wichtig, denn ohne ausreichende Kenntnisse können Privathaushalte die ihnen von der Markttheorie zugeordnete Lenkungsfunction bei der Nachfrage von Waren und Dienstleistungen nicht effektiv wahrnehmen. Es geht schliesslich auch um die **Verteidigung der wirtschaftlichen Interessen, den Zugang zum Recht und die Berücksichtigung der Interessen der Konsumenten**. Auch die **internationale Dimension des Konsumrechts** darf nicht ausser Acht gelassen werden.

Der Beitrag des Eidgenössischen Büros für Konsumentenfragen (BFK) zum 25. Jahrestag des Verfassungsartikels über den Schutz der Konsumentinnen und Konsumenten zog insbesondere die folgende Bilanz: «Im letzten Vierteljahrhundert gab es etliche

Bestrebungen, allfällige Lücken und Unzulänglichkeiten zu füllen. Man darf mit Fug und Recht behaupten, dass der Konsument heute besser dasteht, als in den Siebzigerjahren. Besser ja, aber es muss eingeräumt werden, dass einige Bemühungen Schiffbruch erlitten haben und dass sogenanntes Optimierungspotenzial vorhanden ist. Auch und nicht zuletzt, wenn wir unsere Lage mit derjenigen der EU- oder OECD-Staaten vergleichen. Wir sind also nicht dort, wo wir sein könnten». Wo sind wir nun heute, fünf Jahre später? Welche neuen Entwicklungen haben sich ergeben oder werden erwartet? Wie ist die Lage der Schweiz im internationalen Vergleich, und insbesondere im Vergleich zur EU?

Auf den folgenden Seiten versuchen wir, diese Fragen zu beantworten, und stützen uns dabei auf eine Auswahl wesentlicher Dossiers aus dem Konsumbereich.

Sicherheit und Gesundheit

Auf dem Gebiet der **Produktsicherheit** stellt das Inkrafttreten des Bundesgesetzes über die Produktesicherheit (PrSG) sowie der entsprechenden Verordnung (PrSV) am 10. Juli 2010 eine wichtige Etappe dar. Diese Gesetzgebung, die eine Übergangsfrist bis 31. Dezember 2011 aufweist, erlaubt eine Annäherung an die europäische Richtlinie über die allgemeine Produktsicherheit. Im Zusammenhang mit dieser Gesetzgebung haben das Staatssekretariat für Wirtschaft

(SECO) und das BFK ein Internetportal mit verschiedenen Informationen für Produzenten, Importeure und Konsumenten bereitgestellt (www.produktsicherheit.admin.ch/) und betreiben gemeinsam eine Melde- und Informationsstelle. Am 1. Juli 2010 ist ausserdem die Verordnung zur Bereinigung des sektoriellen Verordnungsrechts im Bereich Produktsicherheit in Kraft getreten; sie erfüllt den Auftrag der Motion der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerates (SR) 09.3008 zur Bereinigung der Spezialgesetzgebung im Bereich der Produktsicherheit. Die Teilnahme der Schweiz an RAPEX, dem Schnellwarnsystem der Europäischen Union (EU) für gefährliche Konsumgüter, hängt von den seit November 2008 laufenden Verhandlungen mit der EU in den Bereichen Landwirtschaft, Produktsicherheit, Lebensmittelsicherheit und öffentliche Gesundheit ab. Die Eidgenössische Kommission für Konsumentenfragen (EKK) hat am 5. Juni 2008 eine Empfehlung betreffend RAPEX an den Bundesrat (BR) gerichtet.

Im Bereich der **Sicherheit von Lebensmitteln, Gebrauchsgegenständen und Chemikalien** ist insbesondere auf die verschiedenen Anpassungen hinzuweisen, die entweder im Zuge der Einführung des «Cassis-de-Dijon»-Prinzips oder bei der Harmonisierung mit dem europäischen Recht erforderlich waren. Die Totalrevision der Verordnung über die Sicherheit von Spielzeug wird in nächster Zeit in Angriff genommen, die entsprechende Vernehmlassung ist noch für dieses Jahr vorgesehen. Bei den

¹ Der Einfachheit halber verwenden wir im Folgenden den Begriff «Konsumenten», welcher in unserem Verständnis sowohl die Konsumentinnen als auch die Konsumenten umfasst.

Chemikalien wurde noch nicht entschieden, ob die Prinzipien der REACH-Verordnung der EU (Registrierung und Zulassung chemischer Stoffe) auch in der Schweiz eingeführt werden und, falls ja, auf welcher Ebene. Der BR hat an seiner Sitzung vom 18. August 2010, vorbehaltlich der Konsultation der Aussenpolitischen Kommissionen der Eidgenössischen Räte sowie der Kantone, das Mandat für Verhandlungen zwischen der Schweiz und der EU über eine Zusammenarbeit im Bereich der Chemikaliensicherheit verabschiedet.

Zur **Medikamentensicherheit** ist zu erwähnen, dass das am 1. Januar 2002 verabschiedete Heilmittelgesetz gegenwärtig in zwei Etappen revidiert wird. Die zweite Revisionsetappe sollte zur Verbesserung der Medikamentensicherheit beitragen. Gestützt auf die Ergebnisse der Vernehmlassung zu dieser zweiten Etappe hat der BR das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) am 6. April 2011 mit der Erarbeitung eines Massnahmenpakets zuhanden des Parlaments beauftragt. Der BR sieht vor, den Gesetzesentwurf und die entsprechende Botschaft Anfang 2012 zu verabschieden.

Auf dem Gebiet der **Dienstleistungssicherheit** haben die Eidgenössischen Räte am 17. Dezember 2010 das Bundesgesetz über das Bergführerwesen und Anbieten weiterer Risikoaktivitäten verabschiedet, das der Parlamentarischen Initiative Cina 00.431 Folge leistet. Das Inkrafttreten dieses Gesetzes ist per 1. Januar 2013 geplant. Bei den Gesund-

heitsdiensten setzt der BR insbesondere auf eHealth, um die Sicherheit der Patienten zu verbessern; ein Gesetz zum elektronischen Patientendossier wird derzeit erarbeitet, eine Vernehmlassung soll noch in diesem Jahr durchgeführt werden.

Die Notwendigkeit des Schutzes gegen **nichtionisierende Strahlung**, namentlich von Solarien oder Lasern, hat in den letzten Jahren zugenommen. Das Bundesamt für Gesundheit (BAG) ist dabei, die erforderlichen Rechtsgrundlagen zu erarbeiten.

Im Zusammenhang mit **den neuen Technologien und den Risiken**, insbesondere für die Gesundheit, die daraus hervorgehen können, ist auf die Einrichtung von Dialog-Plattformen hinzuweisen. So hat zum Beispiel das BAG im Jahr 2008 eine solche Plattform im Bereich der Nanotechnologien ins Leben gerufen, im Rahmen derer geplant ist, eine vom Bund verwaltete, zentrale Informationsplattform zu schaffen. Laut einem Bericht der Stiftung Risiko-Dialog St.Gallen von Dezember 2010 zuhanden des BAG wäre auch die Einrichtung einer Dialog-Plattform zur RFID-Funktechnologie (Radio Frequency Identification) zweckdienlich.

Information

Das Konsumentenschutzgesetz (KIG) hat eine wesentliche Entwicklung erlebt, indem der BR zum ersten Mal eine Verordnung zur Regelung der Deklaration erlassen hat, die auf dem KIG basiert. Es handelt sich um die **Verordnung über die Deklaration von Holz und Holzprodukten**, die der Motion der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des SR 06.3415 «Deklarationspflicht für Holz und Holzprodukte» Folge leistet. Diese Verordnung, mit der eine Deklarationspflicht nach Holzart und Holzherkunft eingeführt wird, ist am 1. Oktober 2010 mit Übergangsfrist bis Ende 2011 in Kraft getreten. Der Vollzug dieser Regelung obliegt dem BFK. Die Motion Moser 08.3675 zur **Deklarationspflicht für Pelze** wurde vom BR angenommen und von beiden Räten verabschiedet. Es wird nächstens zu beschliessen sein, in welcher Form ihr Folge geleistet wird. Die Motion fordert eine Deklaration der Haltungsform, der Herkunft sowie der Tierart.

Das Gesetzgebungsprojekt **«Swissness»**, das dieses Jahr vom Parlament behandelt wird, beinhaltet namentlich eine Änderung des Bundesgesetzes über den Schutz von Marken und Herkunftsbezeichnungen. Diese Änderung, die sich als äusserst heikles Thema erwiesen hat, sieht neue Kriterien zur präziseren Bestimmung der geografischen Herkunft eines Produktes oder einer Dienstleistung vor.

Das Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) hat eine **Qualitätsstrategie für die Schweizer**

Land- und Ernährungswirtschaft festgelegt, die namentlich auf die Definition und die Echtheit der «Swissness» sowie auf die Förderung der Markttransparenz und die effiziente Bekämpfung von Missbräuchen im Bereich der Herkunftsdeklaration und der Qualitätslabels ausgerichtet ist. Um echte Erzeugnisse aus dem Berggebiet und aus der Alpwirtschaft noch besser zu schützen, hat das BLW eine Totalrevision der Berg- und Alp-Verordnung unternommen, die am 1. Januar 2012 in Kraft treten wird.

Der BR hat am 17. Dezember 2010 vom Ergebnis der Vernehmlassung zur Änderung der **Preisbekanntgabe-Verordnung** (PBV) Kenntnis genommen. Er hat das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement (EVD) beauftragt, bis Mitte 2011 einen definitiven Entwurf auszuarbeiten. Künftig sollen zum Beispiel auch Flugreisen und Dienstleistungen zur Abgabe von Arzneimitteln und Medizinprodukten der Preisbekanntgabepflicht unterstellt werden.

Das Bundesamt für Metrologie (METAS) plant, Mitte des Jahres eine öffentliche Anhörung zur Verordnung über das Abmessen und die **Mengendeklaration** von Waren in Handel und Verkehr (Deklarationsverordnung) zu starten. Dabei verfolgt das METAS das Ziel, Konsumentenschutz, unternehmerische Freiheit und die Berücksichtigung moderner Formen des Warenverkaufs zu vereinbaren.

Mit der vom BR eingeführten Vorschrift zur Stromkennzeichnung werden seit 2006

alle Lieferanten von Elektrizität verpflichtet, ihren Kundinnen und Kunden die Zusammensetzung des ihnen gelieferten Stroms (ihren «Strommix») mitzuteilen. Die Einführung der kostendeckenden Einspeisevergütung (KEV) per 1. Januar 2009 hat zu Anpassungen bei der Umsetzung der **Stromkennzeichnung** geführt. Diese Anpassungen sind in der Energieverordnung enthalten.

Der BR hat am 18. Juni 2010 entschieden, dass die für Personenwagen etablierte **Energieetikette** beibehalten, aber verbessert wird. Künftig sollen der CO₂-Ausstoss und der Energieverbrauch klarer dargestellt werden. Zudem sollen Elektroautos und mit Biotreibstoffen betriebene Personenwagen ebenfalls beurteilt werden können. Im Rahmen der Revision der Energieverordnung, deren Anhörungsverfahren bis 7. Juli 2011 dauert, sieht der BR insbesondere vor, die Energieetikette gemäss den Regelungen der EU anzupassen und neu auch eine Energieetikette für TV-Geräte einzuführen.

Die wichtigsten Anpassungen im **Bereich der Lebensmittel und der Gebrauchsgegenstände** waren entweder im Zuge der Einführung des «Cassis-de-Dijon»-Prinzips oder bei der Harmonisierung mit dem europäischen Recht erforderlich. Insbesondere ist auf die folgenden Entwicklungen hinzuweisen: Unter den Änderungen der Lebensmittel- und Gebrauchsgegenständeverordnung (LGV), die am 1. November 2010 in Kraft getreten sind, befindet sich unter anderem die Einführung einer neuen Regelung der

Verwendung ernährungs- oder gesundheitsbezogener Angaben nach dem Vorbild der EU. Im Rahmen der Revision des Bundesgesetzes über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände wurde namentlich beschlossen, die Inspektionsberichte von Lebensmittelbetrieben transparenter zu machen. Am 25. Mai 2011 hat der Bundesrat die Botschaft zu dieser Revision verabschiedet.

Der BR hat am 10. November 2010 eine Teilrevision der **Chemikalienverordnung** gutgeheissen, mit der die Einführung des Global Harmonisierten Systems zur Einstufung und Kennzeichnung von Chemikalien (GHS) in der Schweiz ermöglicht wird. So werden schrittweise neue Gefahrenpiktogramme auf den Chemikalien auftauchen, die die heutigen Symbole ersetzen und die voraussichtlich ab 2015 zwingend zu verwenden sind.

Der vom BR 2008 verabschiedete Aktionsplan zu den **Nanomaterialien** sieht im Winter 2011 einen Bericht vor. Darin soll eine Lageanalyse in Funktion der Entwicklung der Kenntnisse und des rechtlichen Rahmens in Europa präsentiert werden. So kann der allfällige Anpassungsbedarf in der Schweizer Gesetzgebung beurteilt werden, insbesondere, was die Information über die Verbreitung von Nanomaterialien betrifft.

Mit der **integrierten Produktpolitik**, die Teil seiner Strategie zur nachhaltigen Entwicklung ist, will der BR insbesondere die Produktion und den Konsum von Waren und Dienstleistungen fördern, die hohen

wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Anforderungen entsprechen. In diesem Sinn sollen den Marktakteuren verlässliche Informationen zum Ressourcenverbrauch geliefert werden.

In seinem Anliegen, die Rahmenbedingungen für eine **grüne Wirtschaft** zu verbessern, hat der BR sechs Handlungsfelder festgelegt, die einer gründlichen Prüfung unterzogen werden sollen. Unter anderem geht es darum, die erforderlichen Bedingungen und Regulierungen zu schaffen, um die Information zur Umweltbelastung von Produkten zu verbessern. Ein Bericht zu diesem Thema wird für Ende 2012 erwartet.

Auf dem Gebiet der **Labels** hat das BFK die Aktualisierung seiner Tabelle der Labels fortgesetzt und gleichzeitig die Zusammenarbeit mit den anderen betroffenen Ämtern der Bundesverwaltung im Rahmen der bestehenden Strukturen intensiviert. Die Schweizerische Gesellschaft für Ernährung (SGE) hat im Auftrag des BAG abgeklärt, ob zusätzlich zu den heute vorgeschriebenen Angaben auf der Lebensmitteletikette ein international existierendes Label auch in der Schweiz als Orientierungshilfe für die gesunde Lebensmittelwahl eingeführt werden könnte – auf freiwilliger Basis. Die SGE kam zum Schluss, dass es gute Ansätze für ergänzende Kennzeichnungen gibt, aber kein Modell, das eins zu eins übernommen werden könnte. Die konsultierten Wirtschaftsakteure lehnen die Einführung eines Labels grossmehrheitlich ab. Das BAG

will die Konsumenteninformation trotzdem verbessern und hat die SGE am 14. September 2010 mit weiteren Abklärungen beauftragt. Schliesslich ist im Bereich der Labels noch auf die folgende Entwicklung hinzuweisen: Das Postulat der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates (NR) 10.3627 «Nachhaltige Entwicklung. Verbesserung der Kundeninformation durch Labels», wurde vom BR am 8. September 2010 angenommen und vom NR am 13. Dezember 2010 verabschiedet.

Wirtschaftliche Interessen

Die Revision des Bundesgesetzes über die **technischen Handelshemmnisse** (THG), die die autonome Anwendung des «Casside-Dijon»-Prinzips durch die Schweiz vorsieht, ist am 1. Juli 2010 in Kraft getreten. Bei den Lebensmitteln unterliegt die Anwendung dieses Prinzips einer Spezialregelung: die Inverkehrbringung in der Schweiz setzt eine Bewilligung durch das BAG voraus. Die Wirkungen der THG-Revision auf das Preisniveau in der Schweiz werden statistisch erfasst und evaluiert. Dazu werden die Daten zum Landesindex der Konsumentenpreise (LIK) gezielt ausgewertet. Zudem werden von 2010 bis voraussichtlich 2012 in der Schweiz sowie im angrenzenden Ausland jährliche Preiserhebungen von ca. 150 vergleichbaren Produkten durchgeführt und die Preisentwicklungen werden im internationalen Vergleich analysiert. Die ersten Erfahrungen im Zusammenhang mit der Anwendung des

«Cassis-de-Dijon»-Prinzips auf die Lebensmittel haben gezeigt, dass das Bewilligungsverfahren dazu führen kann, dass minderwertige Produkte auf den Schweizer Markt gelangen. Diese Situation hat Reaktionen auf Verfahrens- wie auch auf politischer Ebene ausgelöst (unter anderem die parlamentarische Initiative Bourgeois 10.538, die fordert, die Lebensmittel vom Geltungsbereich des «Cassis-de-Dijon»-Prinzips auszunehmen).

Im Bereich der **Spiele** wurden die Motionen Hochreutener 07.3870 «Verbot von elektronischen Killerspielen» und Allemann 09.3422 «Verbot von Killerspielen» am 3. Juni 2009 vom NR und am 18. März 2010 vom SR angenommen.

Zur Revision des **Kartellgesetzes** (KG) wurden zwei Vernehmlassungen durchgeführt. Die erste, die am 19. November 2010 endete, will – unter anderem gestützt auf die Evaluation des KG – materielle und institutionelle Verbesserungen umsetzen. Unter den materiellen Verbesserungen ist insbesondere auf die geplante Ausweitung der Klagebefugnis im Zivilbereich auf die Endkunden hinzuweisen, so dass diese ihren Schaden aus Kartellen selbst geltend machen können. Die am 30. März 2011 eröffnete zweite Vernehmlassung ergänzt aufgrund der Annahme der Motion Schweiger 07.3856, welche das Sanktionssystem ausgewogener und wirksamer zu gestalten versucht, die erste Vernehmlassung aus dem Jahr 2010.

Das Parlament hat am 18. März 2011 die **Regulierung der Bücherpreise** verabschiedet, die der parlamentarischen Initiative Maître 04.430 Folge leistet. Gemäss dieser Regelung beobachtet der Preisüberwacher die Entwicklung der Bücherpreise und kann dem BR beantragen, auf dem Verordnungsweg maximal zulässige Preisdifferenzen zum Ausland festzulegen.

Auf dem Gebiet der **Abgaben** wurde die Motion 09.4209 Leutenegger Oberholzer «Handelshemmnisse im grenzüberschreitenden Online-Handel reduzieren» von BR, NR und SR unterschiedlich behandelt.

Nachdem er vom Vernehmlassungsbericht zur Anpassung des Gesetzes gegen den **unlauteren Wettbewerb** (UWG) Kenntnis genommen hat, hat der BR am 22. November 2006 beschlossen, keine Spezialbestimmung zum «Trittbrettfahrer-Marketing» zu erlassen. Hingegen hat er am 2. September 2009 die Botschaft zu einer Änderung des UWG verabschiedet, die es ermöglichen soll, besser gegen Adressbuchswindel, Schneeballsysteme, missbräuchliche allgemeine Geschäftsbedingungen und unhaltbare Gewinnversprechen vorzugehen. Diese Änderung des UWG wird derzeit im Parlament besprochen. Die Räte haben sich auf verschiedene Änderungen an der Vorlage des BR geeinigt, mit denen der Schutz der Konsumentinnen und Konsumenten gestärkt werden soll: Im elektronischen Geschäftsverkehr wird die Angabe der Identität und der Kontaktadresse der Vertragspartei

gefordert; bei Werbeanrufen die Beachtung der Sterneinträge im Verzeichnis. Den Räten ist es dagegen immer noch nicht gelungen, sich über eine Regelung der missbräuchlichen allgemeinen Vertragsbedingungen zu einigen.

Hinsichtlich der **Täuschung im Bereich der Lebensmittel und der Gebrauchsgegenstände** ist vor allem der Entwurf zur Revision des Bundesgesetzes über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände (LMG 2010) zu erwähnen, der namentlich die Ausweitung des Täuschungsschutzes durch die Einführung eines Täuschungsverbots für gewisse Gebrauchsgegenstände vorsieht. Am 25. Mai 2011 hat der BR die Botschaft zu dieser Revision verabschiedet.

Im Bereich der **Verträge**, die im Obligationenrecht (OR) und in anderen Bundesgesetzen (Konsumkreditgesetz, Bundesgesetz über Pauschalreisen) geregelt werden, sind keine Gesetzesänderungen zu verzeichnen. Am 22. Juni 2007 hat der NR die parlamentarische Initiative de Dardel 00.421 «Teilnutzungsrechte an Immobilien. Konsumentenschutz» abgeschlossen, die den Schutz der Käufer von Teilnutzungsrechten an Grundstücken nach dem Modell der von der betreffenden EU-Richtlinie vorgesehenen Forderungen bezweckte. Betreffend den Fernabsatz hat der Widerstand des NR am 21. September 2009 dazu geführt, dass der parlamentarischen Initiative Sommaruga 05.458 «Verbesserung des Konsumentenschutzes. Fernabsatz und Gewährleistung»

keine Folge gegeben wurde, obwohl sich der SR dafür ausgesprochen hatte. In Berücksichtigung der parlamentarischen Initiative Bonhôte 06.441 «Mehr Konsumentenschutz und weniger Missbräuche beim Telefonverkauf» und der parlamentarischen Initiative Leutenegger Oberholzer 06.490 «Mehr Schutz der Konsumentinnen und Konsumenten. Änderung von Artikel 210 OR» sind dagegen Änderungen zugunsten der Konsumenten zu erwarten. SR und NR haben 2009 entschieden, der ersten Initiative Folge zu geben; in Beantwortung der zweiten Initiative hat die Kommission für Rechtsfragen des NR zwei Vorentwürfe (Varianten) für die Anpassung des OR ausgearbeitet; am 20. April 2011 hat der BR befürwortend zum Bericht der Kommission für Rechtsfragen des NR zu diesem Thema Stellung genommen. Schliesslich ist noch zu erwähnen, dass der BR die Annahme der Motion 09.3392 Fässler-Osterwalder «Stärkere Rechte der Bauherrschaft bei der Behebung von Baumängeln» beantragt hat, und dass die Motion vom NR am 2. März 2011 angenommen wurde.

Die Botschaft zuhanden des Parlaments betreffend die Totalrevision des **Versicherungsvertragsgesetzes** (VVG) wird bis Mitte 2011 erwartet. Die Vorlage sieht insbesondere vor, die Informationspflichten vor Vertragsabschluss leicht zu erweitern und den Versicherten ein zweiwöchiges Widerrufsrecht für Versicherungsverträge zu gewähren.

Im Bereich der **Haftpflicht** sind die folgenden Entwicklungen zu erwähnen: Angesichts des fehlenden Konsens hat der BR am 21. Januar 2009 auf eine umfassende Revision und Vereinheitlichung des Haftpflichtrechts verzichtet. Dagegen hat er eine Teilrevision beschlossen, im Rahmen derer die Verjährungsfristen im Haftpflichtrecht verlängert werden sollen. Damit wird die Motion der Kommission für Rechtsfragen des NR 07.3763 «Verjährungsfristen im Haftpflichtrecht» beantwortet. Die Vernehmlassung zu dieser Revisionsvorlage wird noch dieses Jahr erwartet. Der BR hat die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens betreffend eine Teilrevision des OR bezüglich der Haftung der Hundehalter zur Kenntnis genommen und hat am 14. Dezember 2007 beschlossen, einerseits eine verschärfte Haftung für alle Hundehalter einzuführen und andererseits die Hundehalter einem Versicherungsobligatorium zu unterstellen. Am 22. April 2009 hat der BR zum Vorschlag eines Hundegesetzes der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des NR Stellung genommen. Er unterstützt den Gesetzesentwurf, der eine verschärfte Haftung und eine obligatorische Haftpflichtversicherung für alle Hundebesitzer vorsieht. Wird das Hundegesetz erlassen, erübrigt sich die 2007 beschlossene entsprechende Revision des OR.

Am 30. Mai 2008 hat der BR einen Kurzbericht des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD) zur Situation im Bereich der **Lotterien und Wetten** zur Kenntnis genommen. Laut dem Bericht konnte zu diesem

Zeitpunkt noch nicht abschliessend beurteilt werden, ob und inwiefern die von den Kantonen in diesem Bereich ergriffenen Massnahmen zur Beseitigung der Mängel und Missstände Wirkung gezeigt haben. Am 20. Oktober 2010 hat der BR das EJPD beauftragt, zusammen mit den Kantonen bis ein Jahr nach der Abstimmung über die Volksinitiative «Für Geldspiele im Dienste des Gemeinwohls» und den direkten Gegenentwurf zu dieser Initiative Antrag zum weiteren Vorgehen bei der (2001 begonnenen und 2004 sistierten) Revision des Lotterieggesetzes zu stellen.

Das revidierte **Datenschutzgesetz** (DSG) und die Ausführungsbestimmungen sind am 1. Januar 2008 in Kraft getreten. Personen, deren Daten gesammelt und bearbeitet werden, müssen in Zukunft besser informiert werden. Das DSG durchläuft derzeit ein Evaluationsverfahren.

Im Bereich der **Finanzdienstleistungen** sind insbesondere zwei Entwicklungen hervorzuheben. Einerseits werden mit der vom Parlament im März 2011 angenommenen Änderung des Bankengesetzes die Ende 2008 verabschiedeten dringlichen Massnahmen zur Revision des Einlegerschutzes definitiv im Gesetz verankert. Andererseits hat die FINMA im Oktober 2010, gestützt auf den «FINMA-Vertriebsbericht 2010» eine Diskussion für einen besseren Kundenschutz auf dem Schweizer Finanzmarkt lanciert; in dieser Hinsicht schlägt sie unter anderem die Schaffung eines allgemeinen Finanzdienstleistungsgesetzes vor.

Auf dem Gebiet des **geistigen Eigentums** können die folgenden Entwicklungen erwähnt werden: Die Anpassungen des Urheberrechts an das digitale Zeitalter sind am 1. Juli 2008 in Kraft getreten; die Änderung des Patentgesetzes infolge der Verabschiedung des Prinzips der einseitigen regionalen Erschöpfung durch das Parlament trat ihrerseits am 1. Juli 2009 in Kraft. Die Verhandlungen über ein Abkommen gegen Fälschung und Piraterie (ACTA) konnten Ende Dezember 2010 abgeschlossen werden, und die Verhandlungsparteien beginnen nun die nationalen Verfahren im Hinblick auf die Unterzeichnung und die Ratifizierung des Abkommens. Schliesslich ist vorgesehen, dass der BR im Verlauf des Jahres 2011 den in Erfüllung des Postulates Savary 10.3263 «Braucht die Schweiz ein Gesetz gegen das illegale Herunterladen von Musik?» verfassten Bericht verabschiedet.

Ab 1. Dezember 2006 hat die Schweiz die europäische Verordnung (EG) Nr. 261/2004 übernommen, die neue Regeln zum System von Ausgleichsleistungen bei Nichtbeförderung und bei Annullierung oder grosser Verspätung im regelmässigen **Luftverkehr** festlegt. Laut einer Mitteilung vom 5. Mai 2011 hat das Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) ein Verwaltungsstrafverfahren gegen 14 Fluggesellschaften wegen möglicher Verletzung dieser europäischen Regelung eingeleitet. Die Verordnung (EG) Nr. 1107/2006 über die Rechte von behinderten Flugreisenden und Flugreisenden mit eingeschränkter Mobilität ist ihrerseits am 1. November 2009 in der Schweiz in Kraft getreten.

Die Änderung des **Fernmeldegesetzes** (FMG), das den Weg für die Liberalisierung der so genannten letzten Meile öffnet und den Konsumentenschutz insbesondere im Bereich der Mehrwertdienste und der elektronischen Massenwerbung (Spam) verbessert, ist am 1. April 2007 in Kraft getreten. Die revidierten Ausführungsverordnungen zum FMG, die unter anderem den Schutz und die Information der Konsumentinnen und Konsumenten verbessern, wenn sie ihr Mobiltelefon im Ausland verwenden oder Mehrwertdienste nutzen, sind am 1. Januar 2010 in Kraft getreten. Am 17. September 2010 hat der BR die Botschaft für eine freie Wahl der Set-Top-Box verabschiedet, die der Motion Sommaruga 07.3484 Folge leistet. Am 11. April 2011 hat der NR jedoch die vom BR vorgeschlagene Gesetzesänderung abgelehnt. Am 17. September 2010 gelangte der BR in seiner Analyse des Fernmeldemarktes zum Schluss, dass es zwar einige Unzulänglichkeiten gibt, diese eine Revision des FMG aber nicht rechtfertigen. Da sie nicht nachvollziehen konnte, wieso der BR trotz der eigenen Handlungsvorschläge auf eine punktuelle Anpassung des FMG verzichtete, sprach sich die Eidgenössische Kommunikationskommission (ComCom) am 8. November 2010, um den Markt zu stimulieren und die Konsumenten besser zu schützen, für die Revision einzelner Bestimmungen des FMG aus.

Die Revisionsarbeiten für das **Stromversorgungsgesetz** sind im Gang; zurzeit ist vorgesehen, dass die Vernehmlassung zu diesem Thema im Sommer 2012 durchgeführt wird.

Zugang zum Recht

Die *Schweizerische Zivilprozessordnung* (ZPO), die die 26 kantonalen Zivilprozessgesetze ersetzt, ist am 1. Januar 2011 in Kraft getreten.


Das Bundesamt für Kommunikation (BAKOM) hat die Stiftung ombudscom beauftragt, ab 3. Juli 2008 die Tätigkeiten einer *offiziellen Schlichtungsstelle für die Telekommunikationsbranche* zu übernehmen.

Berücksichtigung der Interessen der Konsumentinnen und Konsumenten

Die Interessen der Konsumentinnen und Konsumenten werden in erster Linie von den folgenden Akteuren verteidigt: Verwaltung, insbesondere Bundesverwaltung, innerhalb der das BFK die für die Konsumpolitik zuständige Stelle des Bundes ist, EKK, sowie Organisationen, die sich für die Information oder den Schutz der Konsumenten engagieren.

Das *BFK* ist das Kompetenzzentrum des Bundes für die Belange der Konsumentinnen und Konsumenten im Rahmen der allgemeinen Wirtschaftspolitik, sowohl für die Verwaltung, im Rahmen von Vernehmlassungen und Arbeitsgruppen als auch für die Organisationen. Um den Kontakt mit den Konsumenten zu vereinfachen, stellt ihnen das BFK ein Auskunftsformular und eine Hotline (031 322 20 00) zur Verfügung.

Dabei gibt es selbst Auskunft oder leitet die Konsumenten zu den kompetenten Stellen in der Bundesverwaltung oder auch ausserhalb weiter. Bei der Ausübung seiner Aufgaben stützt es sich auf die Zusammenarbeit mit den verschiedenen Fachstellen des Bundes und fördert diese. Es arbeitet auch mit den Wirtschaftskreisen zusammen, insbesondere im Rahmen der Normung. Da die Normung immer mehr den technischen Rahmen der Gesetzgebung bereitstellt, gewinnt die Vertretung der Interessen der Konsumenten bei der Entwicklung von Normen an Bedeutung. Dies umso mehr, als immer mehr Bereiche betroffen sind, wie zum Beispiel die Produktsicherheit, die Dienstleistungssicherheit, die Corporate Social Responsibility, die Nanotechnologie usw. Im Rahmen der ihm zugeteilten Mittel ist das BFK gemäss KIG auch für die Aufteilung der Finanzhilfe an die Organisationen, die sich für die Information oder den Schutz der Konsumenten engagieren, zuständig. Im Vergleich zu anderen vom Bund gewährten Finanzhilfen ist diejenige für diese Organisationen nach wie vor bescheiden. Dennoch gilt es zu erwähnen, dass der BR an seiner Sitzung vom 10. Juni 2011 beschlossen hat, die jährlichen Finanzhilfen für die Konsumentenorganisationen ab 2012 von 750 000 auf 1 000 000 Franken zu erhöhen. Zudem wird das EVD den Dialog mit den Konsumentenorganisationen aufnehmen, um die Modalitäten und Beträge der Subvention ab 2013 zu erörtern. 2008 hat das BFK die Plattform zur Konsumentenbildung i-Punkt (www.i-punkt.admin.ch) lanciert; diese Datenbank bezweckt eine



Die Verordnung über die Deklaration von Holz und Holzprodukten ist am 1. Oktober 2010 mit Übergangsfrist bis Ende 2011 in Kraft getreten.

Zentralisierung der in der Schweiz bestehenden Informationen zur Konsumentenbildung, um diese den Lehrern, Schülern und Konsumenten zur Verfügung zu stellen. In der Absicht, die Konsumenten hinsichtlich ihrer Rechte zu sensibilisieren, hat das BFK auf seiner Website eine Liste häufig gestellter Fragen (FAQ) eingerichtet. Das Informationsbulletin «Konsumentenpolitik» informiert über die jüngsten Entwicklungen im Konsumbereich. Bei der Umsetzung der neuen Gesetzgebung zur Produktsicherheit, die am 1. Juli 2010 in Kraft getreten ist, wurde eine neue Aufgabe des BFK festgelegt, nämlich den Betrieb, gemeinsam mit dem SECO, einer Melde- und Informationsstelle zur Produktsicherheit. Im Rahmen der Verordnung über die Deklaration von Holz- und Holzprodukten, die auf dem KIG gründet, wurde dem BFK der Vollzug dieser Verordnung übertragen. Ab 2012 wird das BFK dafür zu sorgen haben, dass die Deklarationen den Vorschriften der Verordnung entsprechen.

In den letzten fünf Jahren hat die *EKK*, deren Sekretariat vom BFK geführt wird, die folgenden Empfehlungen an den BR gerichtet: Empfehlung vom 6. März 2007 betreffend den Telefonverkauf, Empfehlung vom 6. November 2007 betreffend Allgemeine Geschäftsbedingungen (als Folge zweier Empfehlungen der EKK zum gleichen Thema vom 12. Juni 1997 und vom 3. Juni 2003), Empfehlung vom 5. Juni 2008 betreffend RAPEX und Empfehlung vom 2. September 2010 betreffend die Verbesserung des

Konsumentenschutzes im Zusammenhang mit der Öffnung der Märkte. Ausserdem hat die EKK in einem Schreiben vom 15. Februar 2008 an Bundesrätin Doris Leuthard eine Konzentration der Kompetenzen in Konsumfragen empfohlen, insbesondere was die Lebensmittel betrifft.

Zu den **Organisationen, die sich für die Information oder den Schutz der Konsumenten engagieren**, zählen insbesondere die Konsumentenorganisationen ACSI (Associazione Consumatrici e Consumatori della Svizzera Italiana), FRC (Fédération romande des consommateurs), kf (Konsumentenforum) und SKS (Stiftung für Konsumentenschutz), sowie andere Organisationen wie zum Beispiel Patientenorganisationen. Die Landschaft der Konsumentenorganisationen hat 2010 eine wesentliche Änderung erfahren, da ACSI, FRC und SKS die Allianz der Konsumentenschutz-Organisationen gegründet haben. So wollen sie ihre Kräfte bündeln, um die Vertretung der Interessen der Konsumenten nachhaltiger wahrnehmen zu können. Die Konsumentenorganisationen spielen eine zunehmende Rolle als Warner im Fall von Konsumproblemen. Sie bilden auch eine bedeutende Kraft für die Vereinigung und die Verteidigung der Konsumenten, wie die Affäre im Zusammenhang mit dem Konkurs von Lehman Brothers gezeigt hat, in der die FRC 2009 schliesslich eine Einigung mit der Credit Suisse erzielen konnte.

Internationaler Aspekt des Konsums

Was den internationalen Aspekt des Konsums angeht, beschränken wir uns hier auf die EU, die OECD sowie auf einige informelle Kooperationsnetzwerke und weisen auf gewisse allgemeine Tätigkeiten hin.

In Anbetracht der mit der EU abgeschlossenen bilateralen Verträge und der verschiedenen Dossiers, zu denen Verhandlungen mit der EU laufen (sektorielles Abkommen über Agrarfreihandel, Lebensmittel, Produktsicherheit und Gesundheit; Elektrizitätsbereich; Zusammenarbeit im Bereich der Chemikaliensicherheit; Zusammenarbeit der Wettbewerbsbehörden), sind die Entwicklungen der EU-Regulierung im Konsumbereich auch für die Schweiz von grossem Interesse:

Die wichtigsten neuen Richtlinien und Verordnungen, die in den letzten fünf Jahren in Kraft getreten sind, sind die Folgen: Richtlinie 2005/29/EG über unlautere Geschäftspraktiken (in Kraft getreten am 12. Juni 2005 und in den Mitgliedstaaten umzusetzen bis 12. Juni 2007), Richtlinie 2008/48/EG über Verbraucherkreditverträge (in Kraft getreten am 11. Juni 2008 und in den Mitgliedstaaten umzusetzen bis 12. Mai 2010), Richtlinie 2008/122/EG über den Schutz der Verbraucher im Hinblick auf bestimmte Aspekte von Teilzeitnutzungsverträgen, Verträgen über langfristige Urlaubsprodukte sowie Wiederverkaufs-

und Tauschverträgen (in Kraft getreten am 2. Februar 2009 und in den Mitgliedstaaten umzusetzen bis 23. Februar 2011), Verordnung Nr. 1371/2007 über die Rechte und Pflichten der Fahrgäste im Eisenbahnverkehr, Verordnung Nr. 764/2008 zur Festlegung von Verfahren im Zusammenhang mit der Anwendung bestimmter nationaler technischer Vorschriften für Produkte, die in einem anderen Mitgliedstaat rechtmässig in den Verkehr gebracht worden sind, Verordnung Nr. 765/2008 über die Vorschriften für die Akkreditierung und Marktüberwachung im Zusammenhang mit der Vermarktung von Produkten, Verordnung Nr. 995/2010 über die Verpflichtungen von Marktteilnehmern, die Holz und Holzzeugnisse in Verkehr bringen (gilt ab 3. März 2013), Verordnung Nr. 1177/2010 über die Fahrgastrechte im See- und Binnenschiffsverkehr (gilt ab 18. Dezember 2012), Verordnung Nr. 181/2011 über die Fahrgastrechte im Kraftomnibusverkehr (gilt ab 1. März 2013).

Folgende wichtige Richtlinien werden zurzeit revidiert: Richtlinie 90/314/EWG über Pauschalreisen (Revisionsvorschlag für 2011 erwartet), Richtlinie 2001/95/EG über die allgemeine Produktsicherheit (Vernehmlassung zu diesem Thema bis 20. August 2010). Eine neue Richtlinie, die Richtlinie über Rechte der Verbraucher (siehe Richtlinienvorschlag vom 8. Oktober 2008, KOM (2008) 614 endgültig), welche die Überarbeitung der Richtlinie 85/577/EWG über ausserhalb von Geschäftsräumen geschlossene Verträge, der Richtlinie 93/13/EWG über missbräuch-

liche Klauseln in Verbraucherverträgen, der Richtlinie 97/7/EG über Vertragsabschlüsse im Fernabsatz sowie der Richtlinie 1999/44/EG über den Verbrauchsgüterkauf und Garantien für Verbrauchsgüter bezweckt, wird seit ihrem Vorschlag durch die Europäische Kommission intensiv diskutiert. Im Bereich der Finanzdienstleistungen sind insbesondere die folgenden Arbeiten im Gange: Überarbeitung der Richtlinie über Märkte in Finanzinstrumenten «MiFID», Mitteilung der Europäischen Kommission zur Stärkung der Sanktionsregelungen im Finanzdienstleistungssektor (KOM(2010)716 endgültig), Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Richtlinie über Wohnimmobilienkreditverträge (KOM(2011)142 endgültig). Die Verordnung Nr. 261/2004 über eine gemeinsame Regelung für Ausgleichs- und Unterstützungsleistungen für Fluggäste im Fall der Nichtbeförderung und bei Annullierung oder grosser Verspätung von Flügen wurde bis 10. März 2010 einer Vernehmlassung unterzogen, gefolgt von einem «Stakeholder Hearing» am 28. Juni 2010. Ein Vorschlag für eine strengere Richtlinie im Bereich des Datenschutzes wird bis Ende 2011 erwartet.

Schliesslich ist noch auf die laufenden Arbeiten in den folgenden allgemeinen Bereichen hinzuweisen: Rahmen für die Marktüberwachung (2010 durchgeführte Vernehmlassung über Möglichkeiten zur Verbesserung des Rahmens für die Marktüberwachung), Digital Agenda for Europe (zu diesem Thema entwickelte Strategie und verschiedene damit verbundene Initiativen, die am Tref-

fen der «High level group digital agenda for Europe vom 22. Februar 2011 präsentiert wurden), Vertragsrecht (insbesondere die am 3. Mai 2011 veröffentlichte Machbarkeitsstudie für ein europäisches Vertragsrecht), Mechanismen zur aussergerichtlichen Streitbeilegung (Vernehmlassung bis 15. März 2011 über die alternative Streitbeilegung zur Lösung von Streitfällen im Zusammenhang mit Transaktionen und Geschäftspraktiken in der EU), kollektiver Rechtsschutz (Vernehmlassung bis 30. April 2011 zum Dokument SEK(2011)173 endgültig mit dem Titel «Kollektiver Rechtsschutz: Hin zu einem kohärenteren europäischen Ansatz»).

Auf der Ebene der *OECD* besteht ein spezifisches Komitee, das sich mit Konsumfragen auseinandersetzt, das Consumer Policy Committee, in dem das BFK die Schweiz vertritt. Verschiedene konsumrelevante Themen werden auch von anderen OECD-Ausschüssen behandelt, weshalb die Zusammenarbeit zwischen den Ausschüssen von grosser Bedeutung ist. Betreffend das Consumer Policy Committee ist insbesondere auf die folgenden wichtigen Dokumente hinzuweisen: Recommendation on Consumer Dispute Resolution and Redress (2007), Policy Guidance for Protecting and Empowering Consumers in Communication Services (2008), Policy Guidance for Addressing Emerging Consumer Protection and Empowerment Issues in Mobile Commerce (2008), Policy Guidance on Online Identity Theft (2008), Committee on Consumer Policy Recommendations on Consumer

Education (2009), Environmental Claims: Findings and Conclusions of the Committee on Consumer Policy (2010), Consumer Policy Toolkit (2010), Report on Enhancing Information-sharing on Consumer Product Safety (2010).

Das Consumer Policy Committee der OECD ist gegenwärtig unter anderem in den folgenden Bereichen tätig: E-Commerce (Aktualisierung der Leitlinien von 1999 zum elektronischen Geschäftsverkehr: Im Mittelpunkt stehen derzeit die Online-Zahlungen sowie Zahlungen via Mobiltelefon; die nächsten Arbeiten werden Produkte mit digitalem Inhalt und das partizipative Internet betreffen), Produktsicherheit (Arbeiten zum Informationsaustausch auf dem Gebiet der Produktsicherheit), Ökonomie des Konsums (derzeit wird die folgende Frage untersucht: «How consumer surveys can be used to enhance policy making?»), Spam (Evaluation der Fortschritte bei der Umsetzung der Empfehlung des OECD-Rates zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit bei der Durchsetzung der Rechtsvorschriften zur Bekämpfung von Spam (2006)).

Unter den *informellen Kooperationsnetzwerken*, an denen die Schweiz teilnimmt, sind insbesondere die Netzwerke im Bereich der Produktsicherheit zu erwähnen, in denen das BFK mitwirkt, nämlich PROSAFE, ICPHSO und ICPCS. Über PROSAFE dient das BFK auch als Kontaktstelle im Projekt EMARS («Enhancing Market Surveillance through Best Practice»), das darauf abzielt,

die Sicherheit der Konsumprodukte durch die Entwicklung von «Best Practices» für die Marktüberwachung zu verbessern. Die International Consumer Product Health and Safety Organization (ICPHSO) ist ein internationales Forum für den Austausch von Informationen über die Gesundheit und Sicherheit von Konsumprodukten, das alle betroffenen öffentlichen und privaten Akteure vereint (Unternehmen, Regierungen, Konsumentenorganisationen usw.). Der International Consumer Product Safety Caucus (ICPSC) ist eine internationale Plattform, die den Informationsaustausch auf Regierungsebene im Bereich der Produktsicherheit fördert, mit dem Ziel, die Zusammenarbeit zwischen Regierungsagenturen der ganzen Welt zu verstärken. Im Bereich der unlauteren Handelspraktiken ist das International Consumer Protection and Enforcement Network (ICPEN) zu erwähnen. Dieses Netzwerk, in dem die Schweiz durch das SECO vertreten ist, bezweckt die Zusammenarbeit bei der Bekämpfung von grenzüberschreitenden unlauteren Handelspraktiken.

Abschliessend ist noch darauf hinzuweisen, dass auch die folgenden Institutionen, in denen das BFK mitwirkt, sich mit Konsumfragen auseinandersetzen:

Im Rahmen der EFTA nimmt das BFK als Beobachter an der für die Konsumfragen zuständigen Arbeitsgruppe teil (EFTA-EEA WG on Consumer Affairs), welche die Entwicklungen des Konsumentenschutzes in der EU verfolgt. Es ist ausserdem Beobachter in der Expert

Group on Consumer Product Safety and Market Surveillance. Diese Gruppe verfolgt die Entwicklung auf Gesetzesebene sowie andere Initiativen der EU und anderer internationalen Organisationen in den Bereichen Produktsicherheit und Marktüberwachung.

Auf der Ebene der Wirtschaftskommission für Europa der UNO (UNECE) verfolgt das BFK die Diskussionen in der UNECE Working Party on Regulatory Cooperation and Standardization Policies (WP.6). Die WP.6 ist ein Dialogforum, das verschiedene Themen wie die technische Regulierung, die Normierung, die Konformitätsbewertung oder die Marktüberwachung diskutiert.

Schlussfolgerung

Wie die Vielfalt der hier zum Anlass des 30. Jahrestags des Verfassungsartikels präsentierten Themen zeigt – und dabei handelt es sich nur um eine Themenauswahl – ist das Wirkungsfeld des Konsumrechts stark gewachsen. Bei vielen Dossiers handelt es sich um Querschnitt-Themen, die verschiedene Disziplinen betreffen, wie etwa der nachhaltige Konsum, die grüne Wirtschaft oder auch eHealth. Wie viele andere Gebiete weist auch der Konsum eine internationale Dimension auf, in dem Sinn, dass sich die Konsumprobleme nicht mehr auf rein nationaler Ebene lösen lassen. Diese kennzeichnenden Entwicklungen des Konsumrechts gehören zu den zahlreichen aktuellen Herausforderungen auf diesem Gebiet.

Anlässlich des 25. Jahrestags des Verfassungsartikels hielt das BFK fest, dass in Sachen Konsumrecht noch viel zu tun bleibt. In den letzten fünf Jahren hat sich der gesetzliche Rahmen in der Schweiz, insbesondere auf dem Gebiet der Produktsicherheit, mit der Einführung der neuen Gesetzgebung zur Produktsicherheit stark entwickelt. In anderen Schlüsselbereichen des Konsumrechts ist dies leider nicht der Fall, zum Beispiel beim E-Commerce oder bei den Allgemeinen Geschäftsbedingungen. Während sich die Regulierung des elektronischen Geschäftsverkehrs auf internationaler Ebene schon vor über 10 Jahren entwickelte und sie derzeit in eine neue Phase eintritt, setzt die Schweiz immer noch vorwiegend auf die allgemeinen Bestimmungen des OR. Im internationalen Vergleich ist auch ein Rückstand bei der Regulierung der Allgemeinen Geschäftsbedingungen festzustellen. Es ist unverständlich, dass die Entwicklung der Schweizer Regulierung in diesem Bereich weiterhin an dogmatischen Hindernissen scheitert, obwohl die Mängel, d.h. eine unausgewogene Berücksichtigung der vorhandenen Interessen, bekannt sind. Auch was den Zugang zum Recht betrifft (gerichtliche und aussergerichtliche Wege) geht die Entwicklung in der Schweiz nur zögernd voran. Beim Recht der Passagiere im Transportwesen weist die Schweiz einen Rückstand auf die EU auf. Insgesamt bietet der rechtliche Rahmen der Schweiz ein geringeres Schutzniveau als derjenige der EU; im Gegensatz zur EU hat die Schweiz insbesondere keine Marktöffnung durchgemacht, die von einer Stärkung der

Konsumentenrechte begleitet wurde; diese Situation hat die EKK dazu geführt, am 2. September 2010 eine Empfehlung betreffend die Verbesserung des Konsumentenschutzes im Zusammenhang mit der Öffnung der Märkte an den BR zu richten. Falls eine Stärkung der Konsumentenrechte sich namentlich im Vertragsrecht niederschlägt, wird auf die Kohärenz der Schweizer Gesetzgebung zu achten sein. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass im Rahmen eines Forschungsprojekts des Nationalfonds derzeit in der Schweiz Arbeiten zur Überprüfung des allgemeinen Teils des Obligationenrechts durchgeführt werden; eine Frage, die dabei untersucht wird, ist die Stellung des Konsumrechts in unserer Rechtsordnung.

Der rechtliche Rahmen allein reicht allerdings nicht aus, um eine angemessene Information und einen ausreichenden Schutz der Konsumentinnen und Konsumenten zu gewährleisten. Die Gesetzgebung muss auch effizient und wirksam vollzogen werden. Über die Rechte und Pflichten der Parteien hinaus muss der rechtliche Rahmen auch die institutionelle Organisation und Zusammenarbeit auf nationaler und internationaler Ebene regeln. Bei diesen Bestrebungen für einen besseren Vollzug der Gesetze und im grenzüberschreitenden Konsumumfeld ist festzustellen, dass die Arbeit in Netzwerken eine beträchtliche Bedeutung erlangt hat. In dieser Hinsicht kann auf die positiven Erfahrungen der EU verwiesen werden, insbesondere mit ECC-net (Netz der Europäischen Verbraucherzentren, das Konsu-

menten zu Hilfe kommt, die mit einem grenzüberschreitenden Konsumproblem konfrontiert sind) und CPC-net (Netzwerk der Behörden, die mit dem Vollzug der Gesetzgebung auf dem Gebiet der Konsumenteninformation und des Konsumentenschutzes beauftragt sind).

Zudem ist darauf hinzuweisen, dass die Gesetzgebung ein Weg unter anderen ist, um zu einer angemessenen Information und einem ausreichenden Schutz für die Konsumenten zu gelangen. Die Selbstregulierung oder auch die Bildung und Sensibilisierung der Konsumenten sind zum Beispiel weitere mögliche Wege. So setzt das KIG auf die Selbstregulierung; die EKK hat unter anderem den Auftrag, die Suche und Anwendung konzertierter Lösungen der Konsumprobleme zu fördern. Die Grenzen und Misserfolge der Selbstregulierung führen allerdings dazu, dass manchmal ein gesetzlicher Rahmen vorgegeben werden muss. Die Sensibilisierung und die Bildung der Konsumenten sind Arbeiten, die einen langen Atem brauchen; das BFK engagiert sich in diesen Aktivitäten, namentlich mit seiner Plattform i-Punkt.

Für eine positive Entwicklung der Information und des Schutzes der Konsumenten ist es schliesslich nötig, auf die Mitwirkung aller betroffenen Akteure zählen zu können, der Konsumentinnen und Konsumenten, der Unternehmen, des Staates und der Organisationen zur Information und zum Schutz der Konsumenten. So darf der Konsument selbst

nie aus den Augen verlieren, dass er als wesentlicher Akteur eine zentrale Lenkungs-funktion ausübt: er beeinflusst das Angebot an sich sowie die Qualität des Angebots; was er nicht verlangt, oder worauf er nicht reagiert, wird somit nicht oder nicht mehr angeboten; hinsichtlich der Qualität des Angebots liegt es an ihm, keine unseriösen Angebote oder solche von minderwertiger Qualität auszuwählen und zudem seine Unzufriedenheit zu äussern und seine Rechte geltend zu machen, wenn er mit dem Angebot nicht zufrieden ist. Die Unternehmen haben sowohl gegenüber ihren Mitbewerbern als auch gegenüber den Konsumenten loyal zu handeln; dazu haben sie ihre Verantwortlichkeiten wahrzunehmen (namentlich obligatorische Selbstkontrollen, Verpflichtung, Mängel und Gefahren zu beheben, Pflicht zur Wiedergutmachung angerichteten Schadens) und verantwortlich zu handeln (moralische, soziale und ökologische Verantwortung); schliesslich wäre es auch wünschbar, dass sie den Kunden als König betrachten würden. In Anbetracht seiner drei Gewalten, Exekutive, Legislative und Judikative, hat auch der Staat eine wichtige Rolle bei der Information und beim Schutz der Konsumenten zu spielen. So obliegt es der Regierung, Marktversagen vorzubeugen oder zu beheben; dazu ist es unerlässlich, dass sie über Indikatoren für solche Probleme verfügt. Falls der rechtliche Rahmen verletzt wird, hat der Staat auch die erforderlichen Massnahmen auf verwaltungs-, zivil- oder strafrechtlicher Ebene zu ergreifen; in dieser Hinsicht ist festzustellen, dass die Transparenz der

getroffenen Massnahmen – ein Thema das zunehmend diskutiert wird – zu einem besseren Funktionieren der Märkte beitragen kann. Auch das Parlament spielt eine wichtige Rolle. Seit einigen Jahren fallen dabei die folgenden Entwicklungen auf: Der SR unterstützt die Information und den Schutz der Konsumenten stärker als der NR; generell sind die parlamentarischen Initiativen ein wichtiger Antrieb für die Entwicklung der Konsumentenrechte. Die Justiz ist zweifellos ebenfalls wichtig, doch aufgrund seiner Kosten und Risiken wird der Rechtsweg von den Konsumenten oder den Konsumentenorganisationen nur selten beschritten, sofern letztere überhaupt über die Klagebefugnis verfügen. Die Organisationen für die Information und den Schutz der Konsumenten haben schliesslich eine vielfältige Rolle: Durch die Verbreitung von Informationen und die Durchführung von Vergleichstests helfen sie den Konsumenten, informierte Entscheide zu treffen; sie geben den Konsumenten nützliche Ratschläge bei Konsumproblemen; sie üben eine mobilisierende Kraft für die Verteidigung der Interessen der Konsumenten aus und schliesslich spielen sie gegenüber den Behörden eine Rolle als Warner bei Problemen, die die Konsumenten betreffen. Eine der Herausforderungen für diese Organisationen besteht darin, die nötige Finanzierung für die Ausübung ihrer verschiedenen Aufgaben zu finden; dazu zählen sie insbesondere auf die vom Staat gewährte Finanzhilfe.

Alles in allem fehlt es nicht an Herausforderungen im Bereich der Information und des Schutzes der Konsumentinnen und Konsumenten. Bislang verlief die Entwicklung des Konsumrechts vorwiegend in kleinen Schritten. Es ist jedoch nicht auszuschliessen, dass in den nächsten Jahren grössere Fortschritte zugunsten der Konsumenten zu beobachten sein werden. Eine solche Entwicklung wird in erster Linie davon abhängen, inwiefern die Schweiz von der Marktöffnung profitieren will. Diese Öffnung dürfte nämlich auch zu mehr Offenheit für Neuerungen im Bereich der Information und des Schutzes der Konsumenten führen, was den Konsumentinnen und Konsumenten wie auch den Unternehmen zu Gute kommt und gegebenenfalls eine andere Stellung des Konsumrechts in unserer Rechtsordnung nötig macht.

Eidgenössisches Büro für Konsumentenfragen (BFK)

Jean-Marc Vögele, Chef

Jacques Vifian, Stellvertreter

Für weitere Informationen zum BFK:

www.konsum.admin.ch

Quellen:

- Aufsatz von Alexander Brunner für SJZ Nr. 11/2001
- Verschiedene Gesetzes- und Verordnungstexte
- Websites
- Medienmitteilungen und Zeitungsartikel
- Frühere Publikationen des BFK

30 ans de l'article constitutionnel sur la protection des consommatrices et des consommateurs

30 ans de l'article constitutionnel sur la protection des consommatrices et des consommateurs

Introduction

Les consommateurs¹ sont un pilier fondamental de notre économie: si on produit, c'est qu'on achète; si on produit et que les carnets de commandes sont pleins, cela se traduit par une économie en bonne santé et par une augmentation de la prospérité des citoyens. Pour pouvoir jouer leur rôle collectif de moteur économique il est indispensable que les consommateurs soient en mesure d'exercer leur liberté de choix et de choisir en connaissance de cause; la confiance est par ailleurs un facteur déterminant de leurs décisions. D'où l'importance d'un cadre qui leur assure tant une information qu'une protection adéquates. S'agissant d'information notons qu'ils sont de plus en plus sensibles aux modes de production et de consommation durables.

Dans le domaine du droit constitutionnel suisse, cette année marque les 30 ans de l'adoption de l'article constitutionnel sur la protection des consommateurs. C'est en effet le 14 juin 1981 que le peuple suisse a accepté, au terme de longs travaux législatifs

préparatoires, l'article 31^{sexies} de la Constitution fédérale (Cst.). Lors de la révision totale de la Constitution, dont la nouvelle mouture est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2000, cette norme fondamentale du droit des consommateurs est devenue l'**art. 97 Cst.** Cette norme définit ce que l'on appelle une compétence commune de la Confédération et des cantons, compétence en vertu de laquelle ces autorités peuvent édicter des normes dans le domaine du droit de la consommation.

Le droit de la consommation est centré sur la personne du consommateur, dont **la sécurité et la santé** revêtent un caractère prioritaire. Il attache en outre une importance particulière à l'**information des consommateurs**, sans laquelle ces derniers ne pourraient pas réellement assumer, sur le marché des biens et des services, la fonction régulatrice qui leur est impartie par la théorie économique. Il vise finalement à défendre les **intérêts économiques, l'accès à la justice et la prise en compte des intérêts des consommateurs**. Enfin il ne faut pas perdre de vue **la dimension internationale du droit de la consommation**.

L'exposé que le Bureau fédéral de la consommation (BFC) a consacré aux 25 ans de l'article constitutionnel faisait notamment le constat suivant: «Depuis le début des

années 80, des efforts ont été déployés pour remédier à des insuffisances et combler certaines lacunes. On peut affirmer à bon droit que le consommateur est aujourd'hui mieux placé que dans les années 70. Son statut s'est en effet amélioré, malgré l'échec de quelques initiatives. Mais il existe un «potentiel d'optimisation», notamment si l'on compare notre situation à celle qui prévaut dans les Etats membres de l'UE ou de l'OCDE. Nous n'en sommes pas là où nous aurions pu parvenir». Où en sommes-nous donc aujourd'hui, cinq ans plus tard? Quels sont les développements nouveaux survenus et attendus? Où se situe la Suisse en comparaison internationale, notamment avec l'UE?

Nous allons tenter ci-après de répondre à ces questions, ce sur la base d'une sélection de dossiers essentiels relevant du domaine de la consommation.

Sécurité et santé

En matière de **sécurité des produits** l'entrée en vigueur, le 1^{er} juillet 2010, de la loi sur la sécurité des produits (LSPro) ainsi que de l'ordonnance y relative (OSPro) constitue une étape majeure. Cette législation, assortie d'un délai transitoire courant jusqu'au 31 décembre 2011, permet un rapprochement avec la directive européenne relative à la sécurité générale des produits. En relation avec cette législation le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) et le BFC ont mis à disposition un portail internet avec diverses infor-

mations destinées aux producteurs, importateurs et consommateurs à la recherche de conseils (www.securitedesproduits.admin.ch) et exploitent en commun une centrale d'annonce et d'information. En date du 1^{er} juillet 2010 est également entrée en vigueur l'ordonnance portant adaptation d'ordonnances sectorielles dans le domaine de la sécurité des produits; elle donne suite à la motion de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil des Etats (CE) 09.3008 relative à la révision des lois spéciales portant sur la sécurité des produits. La participation de la Suisse à RAPEX, le système d'alerte rapide de l'Union européenne (UE) pour les produits de consommation dangereux, est liée aux négociations qui sont en cours, depuis novembre 2008, avec l'UE dans les domaines de l'agriculture, de la sécurité des produits, de la sécurité alimentaire et de la santé publique. A noter que la Commission fédérale de la consommation (CFC), en date du 5 juin 2008, a adressé au Conseil fédéral (CF) une recommandation concernant RAPEX.

Dans le domaine de la **sécurité des aliments, des objets usuels et des produits chimiques** il y a lieu de noter notamment les diverses adaptations qui ont été requises, soit par l'introduction du principe du «Cassis de Dijon», soit par l'harmonisation avec le droit européen. S'agissant des jouets en particulier relevons la révision totale de l'ordonnance sur la sécurité des jouets à venir, étant précisé que la procédure de consultation y relative est prévue pour cette année. Pour ce qui est

¹ Pour des raisons de commodité nous utiliserons ultérieurement le terme consommateurs, qui, selon notre compréhension, regroupe donc à la fois les consommatrices et les consommateurs.

des produits chimiques il n'est pas encore décidé si les principes du règlement REACH de l'UE (enregistrement et autorisation des produits chimiques) seront introduits en Suisse, et si oui, à quel niveau. Lors de sa séance du 18 août 2010, le CF a adopté le mandat de négociations entre la Suisse et l'UE portant sur une collaboration dans le domaine de la sécurité des produits chimiques, sous réserve des consultations des commissions de politique extérieure des Chambres fédérales ainsi que des cantons.

En matière de *sécurité des produits thérapeutiques* signalons que la loi sur les produits thérapeutiques, adoptée le 1^{er} janvier 2002, connaît actuellement une révision en deux étapes. Il est attendu de la deuxième étape de révision qu'elle améliore la sécurité des médicaments. Partant des résultats de la procédure de consultation relative à cette deuxième étape, le CF a chargé le Département fédéral de l'intérieur (DFI), le 6 avril 2011, d'élaborer un paquet de mesures à l'intention du Parlement. Le CF prévoit d'adopter les projets de loi et de message début 2012.

Pour ce qui est de la *sécurité des services* les Chambres fédérales ont adopté le 17 décembre 2010 la loi sur les guides de montagne et les organisateurs d'autres activités à risque, laquelle donne suite à l'initiative parlementaire Cina 00.431. L'entrée en vigueur de cette loi est prévue pour le 1^{er} janvier 2013. S'agissant des services relevant de la santé le CF table notamment sur la cybersanté pour améliorer la sécurité des patients; une

loi sur le dossier électronique du patient est actuellement en cours d'élaboration; il est prévu qu'elle fasse l'objet d'une procédure de consultation cette année.

La nécessité de protéger la santé publique contre *les rayonnements non ionisants*, notamment ceux émis par les solariums et les lasers, s'est accrue ces dernières années. L'Office fédéral de la santé publique (OFSP) travaille actuellement à l'élaboration des bases légales nécessaires.

En relation avec *les nouvelles technologies et les risques* pouvant en résulter, notamment pour la santé, notons la pratique consistant en l'instauration de plate-formes de dialogue. Une telle plate-forme a notamment été créée en 2008 par l'OFSP dans le domaine des nanotechnologies; dans le cadre de cette plate-forme il est prévu de créer une plate-forme d'information centrale gérée par la Confédération. Selon un rapport de l'institution «Stiftung Risiko-Dialog St-Gallen» de décembre 2010 à l'attention de l'OFSP il serait opportun de créer une plate-forme de dialogue également en matière de RFID (Radio Frequency Identification).

Information

La loi sur l'information des consommatrices et des consommateurs (LIC) a connu un développement majeur en ce sens que pour la première fois le CF a édicté une ordonnance réglant la déclaration fondée sur la

LIC. Il s'agit de *l'ordonnance sur la déclaration concernant le bois et les produits en bois*, qui donne suite à la motion de la Commission de l'économie et des redevances du CE 06.3415 «Déclaration obligatoire concernant le bois et les produits en bois». Cette ordonnance, qui instaure l'obligation de déclarer l'espèce et la provenance du bois, est entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2010 avec un délai transitoire jusqu'à fin 2011. L'exécution de cette réglementation incombe au BFC. En considération de la motion Moser 08.3675 portant sur l'obligation de *déclarer les fourrures*, qui a été acceptée par le CF et adoptée par les deux chambres du Parlement, il conviendra de déterminer prochainement la façon de lui donner suite. La motion exige une déclaration du mode d'élevage, de l'origine et de l'espèce animale.

Le projet législatif «*Swissness*», traité cette année par le Parlement, comprend notamment un projet de modification de la loi sur la protection des marques et des indications de provenance. La modification en question, qui s'avère être un sujet hautement sensible, prévoit de nouveaux critères permettant de déterminer avec davantage de précision la provenance géographique d'un produit ou d'un service.

L'Office fédéral de l'agriculture (OFAG) a défini une *stratégie en matière de qualité du secteur agroalimentaire suisse*, axée notamment sur la définition et l'authenticité de la «Swissness», ainsi que sur la promotion de la transparence sur le marché et sur la

répression efficace des fraudes dans le domaine de la déclaration de provenance et des labels de qualité. Aux fins de mieux protéger les produits authentiques issus de la région de montagne et de l'économie alpestre l'OFAG a entrepris une révision totale de l'ordonnance sur les désignations «montagne» et «alpage», qui entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2012.

Ayant pris connaissance, le 17 décembre 2010, du résultat de la consultation concernant la modification de l'ordonnance sur *l'indication des prix* (OIP) le CF a chargé le Département fédéral de l'économie (DFE) d'élaborer un projet définitif d'ici à l'été 2011. A l'avenir, les voyages en avion, ou encore les prestations liées à la remise des médicaments et des dispositifs médicaux, par exemple, seront soumis à l'obligation d'indiquer les prix.

L'Office fédéral de métrologie (METAS) a prévu de lancer cet été une consultation publique sur l'ordonnance sur le mesurage et la *déclaration de quantité* des marchandises mesurables dans les transactions commerciales (ordonnance sur les déclarations). L'objectif poursuivi par le METAS est de concilier protection des consommateurs, liberté d'entreprise et formes modernes de vente de marchandises.

Avec les prescriptions introduites par le CF sur le marquage du courant, tous les fournisseurs d'électricité sont tenus, depuis 2006, d'informer leurs clients sur la composition

du courant qu'ils leur fournissent («mix électrique»). L'introduction du système de rétribution à prix coûtant du courant injecté (RPC) au 1^{er} janvier 2009 a entraîné des adaptations de la mise en œuvre du **marquage de l'électricité**. Ces adaptations sont intégrées dans l'ordonnance sur l'énergie.

Le CF, en date du 18 juin 2010, a décidé de maintenir **l'étiquette-énergie** pour les voitures de tourisme, tout en l'améliorant. D'une part, les données sur les émissions de CO₂ et la consommation d'énergie devront être présentées de façon plus claire. D'autre part, les voitures électriques et les véhicules roulant aux biocarburants pourront également être évalués. Dans le cadre de la révision de l'ordonnance sur l'énergie, qui fait l'objet d'une procédure d'audition jusqu'au 7 juillet 2011, le CF a prévu notamment d'adapter l'étiquette-énergie selon les réglementations de l'UE et de créer une étiquette-énergie pour les téléviseurs.

Dans le **domaine des denrées alimentaires et des objets usuels** les principales adaptations ont été requises, soit par l'introduction du principe du «Cassis de Dijon», soit par l'harmonisation avec le droit européen. Notons en particulier les évolutions suivantes: parmi les modifications apportées à l'ordonnance sur les denrées alimentaires et les objets usuels (ODAIUOs), qui sont entrées en vigueur le 1^{er} novembre 2010, il y a notamment celle qui consiste, à l'instar de l'UE, d'introduire également une nouvelle réglementation concernant les allégations nutri-

tionnelles et de santé. Dans le cadre de la révision de la loi sur les denrées alimentaires et objets usuels il a notamment été décidé d'améliorer la transparence des résultats des contrôles officiels menés dans les entreprises alimentaires. Le message relatif à cette révision a été adopté par le CF le 25 mai 2011.

Le CF a adopté, le 10 novembre 2010, une révision partielle de l'ordonnance sur les **produits chimiques** permettant l'introduction en Suisse du nouveau système général harmonisé de classification et d'étiquetage des produits chimiques (SGH). De nouveaux pictogrammes de danger feront ainsi progressivement leur apparition sur les produits chimiques, jusqu'à leur utilisation obligatoire prévue pour 2015, en remplacement des symboles actuels.

Le plan d'action concernant les **nanomatériaux** adopté par le CF en 2008 prévoit un rapport en hiver 2011. Ce dernier devra présenter une analyse de la situation en fonction de l'évolution des connaissances et du cadre législatif européen. Il permettra d'évaluer le besoin d'adapter éventuellement la législation suisse, notamment en ce qui concerne l'information sur la présence de nanomatériaux.

Avec la **politique intégrée des produits**, qui est une des mesures prévues dans sa stratégie pour le développement durable, le CF veut en particulier renforcer la production et la consommation de biens et de services qui satisfont à des exigences économiques,

sociales et environnementales élevées, notamment en fournissant aux acteurs du marché des informations fiables sur la consommation des ressources.

Soucieux d'améliorer les conditions-cadres pour une **économie verte** le CF a ciblé six domaines d'intervention qui méritent une étude approfondie. Il s'agit notamment de préparer les conditions et réglementations nécessaires pour améliorer les informations environnementales sur les produits. Un rapport à ce sujet est attendu d'ici fin 2012.

Dans le domaine des **labels** le BFC a poursuivi l'actualisation de son tableau des labels tout en renforçant la collaboration avec les autres offices de l'administration fédérale concernés, ce dans le cadre des structures déjà existantes. Chargée par l'OFSP d'examiner s'il serait envisageable d'introduire en Suisse, à titre facultatif, un label international permettant de repérer les aliments sains, en complément des mentions actuellement prescrites pour l'étiquetage des denrées alimentaires, la Société suisse de nutrition (SSN) est arrivée à la conclusion suivante: des modèles existent bel et bien, mais aucun ne peut être repris tel quel. Les acteurs économiques qui ont été consultés rejettent à une large majorité l'idée d'introduire un label. L'OFSP veut néanmoins améliorer l'information des consommateurs et a chargé la SSN, en date du 14 septembre 2010, de fournir des éclaircissements supplémentaires. Signalons enfin encore l'évolution suivante dans le domaine des labels:

le postulat de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national (CN) 10.3627 «Développement durable. Optimiser l'information des consommateurs au moyen de labels», a été accepté par le CF le 8 septembre 2010 et adopté par le CN le 13 décembre 2010.

Intérêts économiques

La révision de la loi sur les **entraves techniques au commerce** (LETC), qui prévoit l'application autonome par la Suisse du principe du «Cassis de Dijon», est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2010. S'agissant des denrées alimentaires l'application de ce principe est soumise à une réglementation spéciale passant par une autorisation de l'OFSP pour la mise sur le marché en Suisse. Les effets de la révision de la LETC sur le niveau des prix en Suisse seront relevés et évalués sur le plan statistique, en traitant de manière ciblée les données de l'indice des prix à la consommation (IPC). Par ailleurs, les prix de quelque 150 produits comparables seront relevés chaque année, de 2010 à 2012 probablement, en Suisse et dans les pays voisins, et leur évolution sera analysée en comparaison internationale. Les premières expériences liées à l'application du principe du «Cassis de Dijon» aux denrées alimentaires ont fait notamment apparaître que la procédure d'autorisation pouvait se traduire par l'arrivée sur le marché suisse de produits de moindre qualité. Cette situation a engendré des réactions tant au niveau procédural qu'au niveau politique

(cf. notamment l'initiative parlementaire Bourgeois 10.538 qui demande d'exclure les denrées alimentaires du champ d'application du principe du «Cassis de Dijon»).

S'agissant du domaine particulier des **jeux** les motions Hochreutener 07.3870 «Interdiction des jeux électroniques violents» et Allemann 09.3422 «Interdiction des jeux violents» ont été adoptées par le CN le 3 juin 2009 et par le CE le 18 mars 2010.


La révision de la loi sur les **cartels** (LCart) a donné lieu à deux procédures de consultation. La première procédure de consultation, qui s'est terminée le 19 novembre 2010, vise à apporter des améliorations d'ordre matériel et institutionnel, notamment en s'appuyant sur l'évaluation de la LCart. Parmi les améliorations d'ordre matériel signalons en particulier l'extension de la qualité pour agir sur le plan civil aux clients finaux, ceci afin que ces derniers puissent obtenir eux-mêmes réparation des dommages subis du fait de cartels. La seconde consultation, qui a été ouverte le 30 mars 2011, est complémentaire à la première de 2010. Elle donne suite à la motion Schweizer 07.3856, laquelle vise à équilibrer le dispositif des sanctions et à le rendre plus efficace.

Le Parlement a adopté le 18 mars 2011 la **réglementation sur le prix du livre** qui donne suite à l'initiative parlementaire Maître 04.430. En vertu de cette réglementation le Surveillant des prix observera l'évolution du

prix du livre et pourra proposer au CF de fixer par voie d'ordonnance les différences de prix maximales autorisées par rapport à ceux pratiqués à l'étranger.

S'agissant du domaine des **taxes** la motion 09.4209 Leutenegger Oberholzer «Lever les obstacles au commerce électronique transnational» a été traitée par le CF, le CN et le CE, mais les avis à ce sujet divergent.

Après avoir pris connaissance du rapport sur la procédure de consultation concernant la modification de la loi contre la **concurrence déloyale** (LCD) le CF a décidé le 22 novembre 2006 de ne pas édicter de disposition spéciale relative au marketing sauvage. Il a en revanche approuvé, le 2 septembre 2009, le message concernant la modification de la LCD visant à offrir de meilleurs outils pour lutter contre les arnaques à l'annuaire, les systèmes boule de neige, les conditions générales abusives et les promesses de gain mensongères. Cette modification de la LCD est actuellement en cours de discussion au Parlement. Les Chambres se sont mises d'accord sur différentes modifications du projet du CF, aux fins de renforcer la protection des consommateurs, à savoir: en matière de commerce électronique exigence d'indication de l'identité et de l'adresse de contact du cocontractant; en matière d'appels publicitaires exigence de respect de l'astérisque dans l'annuaire. Les Chambres ne sont en revanche toujours pas d'accord en ce qui concerne la réglementation des conditions générales abusives.



En matière de sécurité des produits l'entrée en vigueur de la loi sur la sécurité des produits (LSPro) constitue une étape majeure.

S'agissant de la **tromperie dans le domaine des denrées alimentaires et des objets usuels** signalons en particulier le projet de révision de la loi sur les denrées alimentaires et objets usuels (LDAI 2010) qui prévoit notamment d'élargir le principe de protection contre la tromperie, ce en interdisant la tromperie pour certains objets usuels. Le message relatif à cette révision a été adopté par le CF le 25 mai 2011.

Dans le domaine des **contrats** relevant du code des obligations (CO) et d'autres lois fédérales (loi sur le crédit à la consommation, loi sur les voyages à forfait), on n'a pas enregistré de modifications du point de vue législatif. Le 22 juin 2007, le CN a classé l'initiative parlementaire de Dardel 00.421 «Time-sharing en matière immobilière. Protection des consommateurs» qui visait à protéger les acquéreurs d'immeubles en temps partagé, ce sur le modèle des exigences prévues par la directive européenne en la matière. En matière de contrats à distance il est résulté de l'opposition du CN en date du 21 septembre 2009 qu'il n'a pas été donné suite à l'initiative parlementaire Sommaruga 05.458 «Amélioration de la protection des consommateurs. Contrats conclus à distance et garantie», bien que le CE y était favorable. En considération de l'initiative parlementaire Bonhôte 06.441 «Pour une protection du consommateur contre les abus du démarchage téléphonique» et de l'initiative parlementaire Leutenegger Oberholzer 06.490 «Renforcement de la protection des consommateurs. Modification de l'art. 210 CO» des

modifications en faveur des consommateurs sont en revanche attendues. Tant le CE que le CN ont en effet décidé en 2009 de donner suite à la première initiative; en réponse à la deuxième initiative la Commission des affaires juridiques du CN a élaboré deux avant-projets (variantes) de modification du CO; en date du 20 avril 2011 le CF s'est prononcé favorablement sur le rapport de la Commission des affaires juridiques du CN à ce sujet. Signalons enfin que le CF a accepté la motion 09.3392 Fässler-Osterwalder «Renforcer les droits du maître d'ouvrage en matière de réparation des vices de construction» et que la motion en question a été adoptée par le CN le 2 mars 2011.

Le message à l'attention du Parlement concernant la révision totale de la loi sur le **contrat d'assurance** (LCA) est attendu d'ici l'été 2011. Le projet prévoit notamment d'étendre légèrement les obligations précontractuelles et d'accorder aux assurés un délai de deux semaines pour révoquer leur contrat d'assurance.

Dans le **domaine de la responsabilité civile** signalons les évolutions suivantes: Faute de consensus le CF, le 21 janvier 2009, a renoncé au projet de réforme et d'unification du droit de la responsabilité civile. Il a en revanche opté pour une révision partielle visant à allonger les délais de prescription en matière de responsabilité civile, ceci en réponse à la motion de la Commission des affaires juridiques du CN 07.3763 «Délais de prescription en matière de responsabilité

civile»; la consultation sur ce projet de révision est attendue cette année. Prenant acte des résultats de la procédure de consultation relative à une modification partielle du CO régissant la responsabilité des détenteurs de chiens le CF a décidé en date du 14 décembre 2007 d'une part d'instaurer une responsabilité aggravée pour tous les détenteurs de chiens et d'autre part de soumettre ces détenteurs à l'assurance obligatoire. Le 22 avril 2009, le CF a rendu un avis sur le projet de loi sur les chiens élaboré par la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du CN: il approuve les nouvelles dispositions, qui prévoient une responsabilité renforcée et une assurance RC obligatoire pour les détenteurs de chiens; si cette loi est édictée, il estime qu'il n'y aura plus lieu de réviser le CO comme décidé en 2007.

En date du 30 mai 2008 le CF a pris connaissance d'un rapport succinct du Département fédéral de justice et police (DFJP) sur la situation dans le **domaine des loteries et des paris**. Selon ce rapport, il n'était pas encore possible à cette date d'apprécier avec une fiabilité suffisante si les mesures prises par les cantons pour remédier aux carences dans ce domaine avaient porté leurs fruits et, le cas échéant, dans quelle mesure. En date du 20 octobre 2010 le CF a chargé le DFJP, en collaboration avec les cantons, de lui présenter une proposition pour la marche à suivre concernant la révision de la loi sur les loteries (débutée en 2001 et suspendue en 2004) dans l'année suivant la votation sur l'initiative populaire «pour des jeux d'argent

au service du bien commun» et sur le contre-projet direct à cette initiative.

La modification de la loi sur la **protection des données** (LPD) et des ordonnances d'exécution est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2008. Il s'agit notamment de mieux informer les personnes sur lesquelles des données sont traitées et collectées. A noter que la LPD fait actuellement l'objet d'une procédure d'évaluation.

Dans le domaine des **services financiers** signalons notamment deux évolutions. D'une part la révision de la loi sur les banques, acceptée par le Parlement en mars 2011, va permettre d'ancrer définitivement dans la loi les mesures concernant la révision de la protection des déposants adoptées en urgence à fin 2008. D'autre part, se fondant sur son rapport «Distribution des produits financiers 2010», la FINMA a lancé, en octobre 2010, le débat sur une protection renforcée de la clientèle sur le marché financier suisse; il est question notamment d'une loi sur les prestations de services financiers.

En matière de **propriété intellectuelle** les évolutions suivantes peuvent être signalées: les adaptations du droit d'auteur à l'ère numérique sont entrées en vigueur le 1^{er} juillet 2008; la modification de la loi sur les brevets, qui fait suite à l'adoption par le Parlement du régime unilatéral de l'épuisement régional, est, quant à elle, entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2009; les négociations portant sur un accord de lutte contre la contrefaçon et le piratage

(ACTA) ayant abouti fin décembre 2010, les Parties aux négociations lanceront à présent les procédures nationales nécessaires en vue de la signature et de la ratification de l'accord; enfin il est prévu que le CF adopte courant 2011 le rapport rédigé en exécution du postulat Savary 10.3263 «La Suisse a-t-elle besoin d'une loi contre le téléchargement illégal de musique?»

A partir du 1^{er} décembre 2006, la Suisse a repris le règlement européen (CE) n° 261/2004 qui établit de nouvelles règles relatives au système de compensation pour refus d'embarquement, annulation et retard important dans les **transports aériens** réguliers. Selon l'information communiquée le 5 mai 2011, l'Office fédéral de l'aviation civile (OFAC) a ouvert une procédure pénale administrative à l'encontre de 14 compagnies aériennes accusées d'avoir enfreint cette réglementation européenne. Le règlement (CE) n° 1107/2006 concernant les droits des personnes handicapées et des personnes à mobilité réduite lorsqu'elles font des voyages aériens est quant à lui entré en vigueur en Suisse le 1^{er} novembre 2009.

La modification de la loi sur les **télécommunications** (LTC) qui ouvre la voie à la libéralisation du dernier kilomètre et améliore la protection des consommateurs, notamment dans le domaine des services à valeur ajoutée et du pollupostage (soit l'envoi massif de messages publicitaires par voie électronique, aussi appelé spam ou spamming), est entrée en vigueur le 1^{er} avril 2007. L'adaptation des ordonnances d'exécution de la LTC qui permet entre autres

de renforcer la protection et l'information des consommateurs lorsqu'ils utilisent leur téléphone mobile à l'étranger ou lorsqu'ils consomment des services à valeur ajoutée, est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2010. Le 17 septembre 2010 le CF a approuvé le message sur le libre choix du décodeur, qui fait suite à la motion Sommaruga 07.3484; en date du 11 avril 2011 le CN a refusé la modification de loi proposée par le CF. Le 17 septembre 2010, tout en reconnaissant que quelques lacunes existent, le CF, dans son évaluation du marché des télécommunications, a estimé qu'une révision de la LTC ne se justifiait pas. Ne pouvant comprendre pourquoi le CF, après avoir lui-même proposé des mesures, renonce à une modification ponctuelle de la LTC, la Commission fédérale de la communication (ComCom) a fait savoir, en date du 8 novembre 2010, qu'elle était favorable à la révision de certaines dispositions de la LTC, ceci afin de stimuler le marché et d'améliorer la protection des consommateurs.

Les travaux de révision de la loi sur l'approvisionnement en *électricité* sont en cours; il est prévu actuellement que la procédure de consultation à ce sujet s'effectue en été 2012.

Accès à la justice

Le *code de procédure civile* (CPC), qui remplace les 26 lois de procédure cantonale, est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2011.

L'Office fédéral de la communication (OFCOM) a chargé la Fondation ombudscom d'assumer dès le 3 juillet 2008 les activités d'un *organe officiel de conciliation des télécommunications*.

Prise en compte des intérêts des consommateurs

Les intérêts des consommateurs sont défendus principalement par les acteurs suivants: l'administration, en particulier l'administration fédérale, au sein de laquelle le BFC est le service compétent de la Confédération pour la politique à l'égard du consommateur, la CFC et les organisations agissant en faveur de l'information ou de la protection des consommateurs.

Le *BFC* constitue le centre de compétence de la Confédération pour les questions qui concernent les consommateurs dans le cadre de la politique économique générale. Ceci aussi bien pour l'administration dans le cadre des consultations et des groupes de travail que pour les organisations. Afin de faciliter le contact avec les consommateurs, le BFC met à disposition un formulaire de renseignements et une hotline (031 322 20 00). A cette occasion il donne lui-même des renseignements ou guide les consommateurs vers les services compétents soit à l'intérieur, soit à l'extérieur de l'administration. Dans l'exercice de ses tâches il s'appuie sur la collaboration notamment avec les diverses unités spécialisées de la Confédération et encourage une telle colla-

boration avec lui. Il collabore avec les milieux économiques, notamment dans le cadre de la normalisation. Comme la normalisation fournit de plus en plus le cadre technique de la législation, la représentation des intérêts des consommateurs dans le développement de normes gagne en importance. Elle est d'autant plus importante qu'elle touche de plus en plus de domaines, comme par exemple la sécurité des produits, la sécurité des services, Corporate Social Responsibility, la nanotechnologie, etc. Dans le cadre des ressources qui lui sont octroyées le BFC est chargé de la répartition de l'aide financière accordée aux organisations d'information ou de protection des consommateurs conformément à la LIC. Comparativement aux autres aides financières accordées par la Confédération l'aide financière à ces organisations reste modeste. Il convient toutefois de relever que le CF, en date du 10 juin 2011, a décidé de porter ces aides financières de 750 000 à 1 000 000 de francs, ce dès 2012. Notons aussi que le DFE va engager le dialogue avec les organisations de consommateurs afin de rediscuter le mode et le montant des aides financières à partir de 2013. En 2008 le BFC a lancé la plate-forme d'éducation des consommateurs i-Point (www.i-point.admin.ch); cette banque de données a pour objectif de centraliser les informations disponibles en Suisse sur l'éducation des consommateurs afin de les mettre à la disposition des enseignants, des élèves et des consommateurs. Dans l'idée de sensibiliser les consommateurs à leurs droits le BFC a mis à disposition sur son site internet une Foire aux questions (FAQ). Le bulletin d'infor-

mation «Politique à l'égard des consommateurs» informe sur les plus récents développements dans le domaine de la politique de consommation. La mise en œuvre de la nouvelle législation sur la sécurité des produits, qui est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2010, a consacré une nouvelle tâche du BFC, à savoir l'exploitation en commun avec le SECO d'une centrale d'annonce et d'information pour la sécurité des produits. Dans le cadre de l'ordonnance sur la déclaration concernant le bois et les produits en bois, qui est fondée sur la LIC, le BFC s'est vu confier la tâche d'exécution de cette ordonnance; dès 2012 le BFC devra s'assurer que les déclarations répondent aux prescriptions de l'ordonnance.

Ces cinq dernières années la *CFC*, dont le BFC assure le secrétariat, a adressé au CF les recommandations suivantes: recommandation du 6 mars 2007 concernant le démarchage par téléphone, recommandation du 6 novembre 2007 concernant les conditions générales (qui fait suite à deux recommandations de la CFC portant sur le même thème, à savoir celles du 12 juin 1997 et du 3 juin 2003), recommandation du 5 juin 2008 concernant RAPEX et recommandation du 2 septembre 2010 concernant l'amélioration de la protection du consommateur dans le contexte d'ouverture des marchés. Ajoutons que, par courrier du 15 février 2008 adressé à Mme la Conseillère fédérale Doris Leuthard, la CFC a préconisé une concentration des compétences dans les affaires relevant de la consommation, en particulier en ce qui concerne celles touchant les denrées alimentaires.

Au nombre des *organisations agissant en faveur de l'information ou de la protection des consommateurs* on compte les organisations de consommateurs telles qu'ACSI (Associazione Consumatrici e Consumatori della Svizzera Italiana), FRC (Fédération romande des consommateurs), kf (Konsumentenforum) et SKS (Stiftung für Konsumentenschutz), ainsi que d'autres organisations, comme par exemple les organisations de patients. Le paysage des organisations de consommateurs a connu une modification essentielle en 2010 en ce sens que, de manière à unir leurs forces pour défendre les intérêts des consommateurs, ACSI, FRC et SKS ont créé l'Alliance des organisations de consommateurs. Les organisations de consommateurs sont de plus en plus amenées à jouer un rôle d'alerte en cas de problèmes de consommation. Notons aussi qu'elles constituent une force significative de ralliement et de défense des consommateurs, ainsi que l'a révélé l'affaire de la faillite Lehman Brothers dans laquelle la FRC a finalement trouvé en 2009 un accord avec le Crédit suisse.

Aspect international de la consommation

S'agissant de l'aspect international nous nous proposons de nous concentrer sur l'UE, sur l'OCDE et sur quelques réseaux informels de coopération tout en évoquant aussi certaines activités générales.

En considération des accords bilatéraux conclus avec l'UE et des divers dossiers en cours de négociation avec l'UE (accord sectoriel concernant le libre-échange agricole, les denrées alimentaires, la sécurité des produits et la santé; domaine de l'électricité; coopération en matière de sécurité des produits chimiques; coopération entre les autorités de la concurrence) il y a lieu de s'intéresser de près à l'évolution dans l'UE de la réglementation dans le domaine de la consommation:

Les principales nouvelles directives et règlements entrés en vigueur ces cinq dernières années sont les suivants: directive 2005/29/CE relative aux pratiques commerciales déloyales (entrée en vigueur le 12 juin 2005 et à transposer dans les Etats membres jusqu'au 12 juin 2007), directive 2008/48/CE concernant les contrats de crédit aux consommateurs (entrée en vigueur le 11 juin 2008 et à transposer dans les Etats membres jusqu'au 12 mai 2010), directive 2008/122/CE relative à la protection des consommateurs en ce qui concerne certains aspects des contrats d'utilisation de biens à temps partagé, des contrats de produits de vacances à long terme et des contrats de revente et d'échange (entrée en vigueur le 2 février 2009 et à transposer dans les Etats membres jusqu'au 23 février 2011), règlement n°1371/2007 sur les droits et obligations des voyageurs ferroviaires, règlement n° 764/2008 établissant les procédures relatives à l'application de certaines règles techniques nationales à des produits commercialisés légalement dans un autre État

membre, règlement n° 765/2008 fixant les prescriptions relatives à l'accréditation et à la surveillance du marché pour la commercialisation des produits, règlement n° 995/2010 établissant les obligations des opérateurs qui mettent du bois et des produits dérivés sur le marché (applicable à partir du 3 mars 2013), règlement n° 1177/2010 concernant les droits des passagers voyageant par mer ou par voie de navigation intérieure (applicable à partir du 18 décembre 2012), règlement n°181/2011 concernant les droits des passagers dans le transport par autobus et autocar (applicable à partir du 1^{er} mars 2013).

Les directives principales suivantes sont en cours de révision: directive 90/314/CEE concernant les voyages, vacances et circuits à forfait (cf. proposition de révision attendue pour 2011), directive 2001/95/CE relative à la sécurité générale des produits (cf. consultation menée à ce sujet jusqu'au 20 août 2010). Une nouvelle directive, à savoir la directive relative aux droits des consommateurs (cf. proposition de directive du 8 octobre 2008, COM (2008) 614 final), qui vise à réviser la directive 85/577/CEE concernant les contrats négociés en dehors des établissements commerciaux, la directive 93/13/CEE concernant les clauses abusives dans les contrats conclus avec les consommateurs, la directive 97/7/CE concernant les contrats à distance et la directive 1999/44/CE sur la vente et les garanties des biens de consommation, fait l'objet de discussions intenses depuis sa proposition par la Commission européenne. Dans le domaine des services financiers les travaux

suiuants sont notamment en cours: révision de la directive sur les marchés d'instruments financiers ou directive «MiFID», Communication de la Commission européenne sur les possibilités de renforcer les régimes de sanctions dans le secteur des services financiers (COM(2010)716 final), proposition de directive de la Commission européenne sur les contrats de crédit relatifs aux biens immobiliers à usage résidentiel (COM(2011)142 final). Le règlement n°261/2004 établissant des règles communes en matière d'indemnisation et d'assistance des passagers en cas de refus d'embarquement et d'annulation ou de retard important d'un vol a fait l'objet d'une procédure de consultation jusqu'au 10 mars 2010, suivie d'un «stakeholder hearing» le 28 juin 2010. Une proposition de directive renforcée dans le domaine de la protection des données est attendue d'ici la fin de l'année 2011.

Notons enfin les travaux en cours dans les domaines généraux suivants: cadre de surveillance du marché (cf. consultation menée en 2010 sur la façon d'améliorer le cadre de surveillance du marché), Digital Agenda for Europe (cf. stratégie développée à ce sujet et les différentes initiatives qui lui sont liées et qui ont été présentées à l'occasion de l'assemblée du 22 février 2011 du «high level group digital agenda for Europe), droit des contrats (cf. notamment étude de faisabilité pour un droit européen des contrats publiée le 3 mai 2011), mécanismes de résolution extrajudiciaire des litiges (cf. consultation ayant eu lieu jusqu'au 15 mars 2011 sur le recours au

règlement extrajudiciaire des litiges pour régler des litiges relatifs aux transactions et aux pratiques commerciales dans l'UE), recours collectifs (cf. consultation menée jusqu'au 30 avril 2011 sur le document SEC(2011)173 final intitulé «Renforcer la cohérence de l'approche européenne en matière de recours collectifs»).

Au niveau de l'OCDE, il y a un comité spécifique qui s'occupe des questions de consommation, à savoir le Comité de la politique à l'égard des consommateurs, dans laquelle BFC représente la Suisse. Notons que des thèmes liés ou relevant de la consommation sont aussi traités par d'autres comités de l'OCDE, d'où l'importance de la collaboration entre les comités. S'agissant du Comité de la politique à l'égard des consommateurs, on relèvera en particulier les documents principaux suivants: Recommendation on Consumer Dispute Resolution and Redress (2007), Policy Guidance for Protecting and Empowering Consumers in Communication Services (2008), Policy Guidance for Addressing Emerging Consumer Protection and Empowerment Issues in Mobile Commerce (2008), Policy Guidance on Online Identity Theft (2008), Committee on Consumer Policy Recommendations on Consumer Education (2009), Environmental Claims: Findings and Conclusions of the Committee on Consumer Policy (2010), Consumer Policy Toolkit (2010), Report on Enhancing Information-sharing on Consumer Product Safety (2010).

Le Comité de la politique à l'égard des consommateurs effectue actuellement des travaux notamment dans les domaines suivants: commerce électronique (actualisation des lignes directrices de 1999 sur le commerce électronique: l'attention est actuellement portée sur les paiements en ligne et par portable; les travaux suivants porteront sur les produits à contenu numérique et le web participatif), sécurité des produits (travaux portant sur le partage des informations en matière de sécurité des produits), économie de la consommation (la question suivante est actuellement examinée: «How consumer surveys can be used to enhance policy making?»), spam (évaluation des progrès réalisés dans la mise en œuvre de la Recommandation du Conseil relative à la coopération transfrontière dans l'application des législations contre le spam (2006)).

S'agissant des **réseaux informels de coopération** auxquels la Suisse participe citons notamment les réseaux de sécurité des produits dans lesquels le BFC est impliqué, à savoir PROSAFE, ICPHSO et ICPSC. Par le biais de PROSAFE le BFC assure notamment un point de contact pour les projets EMARS («Enhancing Market Surveillance through Best Practice»), lesquels ont pour but d'améliorer la sécurité des produits de consommation par le développement de «best practices» dans la surveillance du marché. L'International Consumer Product Health and Safety Organization (ICPHSO) est un forum international pour l'échange d'informations concernant la santé et la sécurité lié à la sécurité de produits

de consommation et qui réunit tous les acteurs concernés publics et privés (entreprises, gouvernements, organisations de consommateurs, etc.). L'International Consumer Product Safety Caucus (ICPSC) est une plate-forme internationale qui facilite au niveau gouvernemental l'échange d'informations dans le domaine de la sécurité des produits avec pour but de renforcer la coopération et la collaboration entre agences gouvernementales du monde entier. Dans le domaine des pratiques commerciales déloyales notons qu'il existe le Réseau international de contrôle et de protection des consommateurs (RICPC); ce réseau, dans lequel la Suisse est représentée par le SECO, a pour but la collaboration dans la lutte contre les pratiques commerciales déloyales transfrontières.

Notons enfin que les institutions suivantes, dans lesquelles le BFC est impliqué, traitent aussi de questions de consommation:

Dans le cadre de l'AELE, le BFC participe comme observateur au groupe de travail chargé des questions de consommation (EFTA-EEA WG on Consumer Affairs) qui suit les développements de la protection des consommateurs dans l'UE. Il est aussi observateur dans l'Expert Group on Consumer Product Safety and Market Surveillance. Ce groupe suit l'évolution législative ainsi que d'autres initiatives de l'UE et d'autres organisations internationales dans le domaine de la sécurité des produits et de la surveillance de marché.

Au niveau de la Commission économique pour l'Europe de l'ONU (CEE-ONU), le BFC suit les discussions dans l'UNECE Working Party on Regulatory Cooperation and Standardization Policies (WP.6). Le WP.6 est un forum de dialogue qui discute de thèmes divers comme la réglementation technique, la normalisation, l'évaluation de conformité ou la surveillance du marché.

Conclusion

Ainsi qu'en témoigne la variété des thèmes traités ci-dessus à l'occasion des 30 ans de l'article constitutionnel – et encore ne s'agit-il là que d'une sélection de thèmes – le champ d'action du droit de la consommation s'est élargi. Bon nombre de dossiers ont un caractère transversal et multidisciplinaire, ainsi que le révèlent par exemple des thèmes comme la consommation durable, l'économie verte, la cybersanté. Comme bien d'autres domaines, la consommation a une dimension internationale en ce sens que les problèmes de consommation ne peuvent plus être résolus à la seule échelle nationale. Ces différentes évolutions caractéristiques du droit de la consommation font partie des nombreux défis à relever dans ce domaine.

Lors des 25 ans de l'article constitutionnel le BFC a constaté qu'il y avait encore du pain sur la planche s'agissant du droit de la consommation. Ces cinq dernières années le cadre législatif suisse a connu une évolution significative en particulier dans le domaine

de la sécurité des produits avec l'apparition de la nouvelle réglementation sur la sécurité des produits. Tel n'est malheureusement pas le cas dans d'autres domaines-clé du droit de la consommation, tel que par exemple le commerce électronique ou les conditions générales. S'agissant du commerce électronique, alors que la réglementation dans ce domaine s'est développée au niveau international il y a plus de 10 ans et qu'elle est actuellement dans une nouvelle phase d'évolution, la Suisse table encore et toujours pour l'essentiel sur les dispositions générales du CO. En comparaison internationale on constate aussi un décalage concernant la réglementation des conditions générales. Alors que la réglementation suisse dans ce domaine est reconnue lacunaire en ce sens qu'elle consacre une prise en compte déséquilibrée des intérêts en présence, il n'est pas compréhensible que son évolution continue de se heurter en particulier à des obstacles d'ordre purement dogmatique. S'agissant de l'accès à la justice (voies judiciaires et extra-judiciaires) les évolutions sont restées timides en Suisse. En ce qui concerne les droits des passagers dans les transports la Suisse demeure en retrait par rapport à l'UE. Globalement le cadre législatif suisse offre un niveau de protection inférieur à celui de l'UE; la Suisse, contrairement à l'UE, n'a notamment pas connu une ouverture des marchés qui est allée de pair avec un renforcement des droits des consommateurs; cette situation a amené la CFC à adresser au CF, en date du 2 septembre 2010, une recommandation concernant l'amélioration

de la protection du consommateur dans le contexte d'ouverture des marchés. Si un renforcement des droits des consommateurs finit par se traduire notamment dans le droit des contrats il faudra veiller à la cohérence de la réglementation suisse. Notons à ce sujet que, dans le cadre d'un projet de recherche du Fonds national, des travaux sont actuellement menés en Suisse dans le domaine du droit des obligations; ils visent à revoir la partie générale du CO et posent notamment la question de l'emplacement du droit de la consommation dans notre ordre juridique.

Cela dit, le cadre législatif en tant que tel ne suffit pas à garantir une information et protection des consommateurs adéquates. Il faut aussi en effet que la réglementation soit suivie d'une application effective et efficace. Au-delà des droits et des obligations des parties il faut par ailleurs que le cadre législatif règle également l'organisation institutionnelle et les collaborations institutionnelles tant sur le plan national qu'international. Dans cette recherche d'une meilleure application de la loi et dans le contexte transfrontière de la consommation on constate que le travail en réseau a pris une importance considérable. On peut à cet égard se référer aux expériences favorables faites par l'UE, notamment avec ECC-net (réseau des centres européens de consommateurs venant en aide aux consommateurs confrontés à un problème de consommation transfrontalier) et CPC-net (réseau regroupant les autorités chargées de veiller à l'application

de la législation en matière d'information et de protection des consommateurs).

Il faut aussi relever que la voie législative constitue une voie parmi d'autres pour parvenir à une information et protection des consommateurs adéquates. Tant l'autorégulation que l'éducation et la sensibilisation des consommateurs constituent par exemple d'autres voies possibles. La LIC mise ainsi sur l'autorégulation; la CFC, quant à elle, a notamment pour mission d'encourager la recherche et l'application de solutions concertées des problèmes touchant la consommation. Les échecs et les limites de l'autorégulation font toutefois qu'il est parfois nécessaire d'imposer un cadre législatif. La sensibilisation et l'éducation des consommateurs sont un travail de longue haleine; le BFC ne manque pas de s'impliquer dans ces activités, notamment avec sa plate-forme i-Point.

Pour une évolution favorable de l'information et de la protection des consommateurs il faut enfin pouvoir compter sur l'implication de tous les acteurs concernés, à savoir les consommateurs, les entreprises, l'Etat et les organisations d'information ou de protection des consommateurs. Ainsi le consommateur lui-même ne doit jamais perdre de vue qu'il est un acteur et régulateur économique majeur: il influence l'offre en tant que telle ainsi que la qualité de l'offre; ce qu'il ne demande pas ou ce à quoi il ne réagit pas ne sera en effet pas ou plus offert; s'agissant de la qualité de

l'offre il lui appartient d'une part de ne pas choisir les offres non sérieuses ou de mauvaise qualité et d'autre part de faire valoir son mécontentement et de faire valoir ses droits lorsqu'il n'est pas satisfait de l'offre. Les entreprises quant à elles doivent agir de manière loyale tant envers leurs concurrents qu'envers les consommateurs; elles doivent aussi assumer leurs responsabilités (notamment obligation d'autocontrôles, obligation de remédier aux défauts et aux dangers, obligation de réparer les préjudices causés) et être responsables (notamment responsabilité morale, responsabilité sociale, responsabilité environnementale); il serait enfin souhaitable qu'elles considèrent que le client est roi. L'Etat, en considération de ses trois pouvoirs, à savoir les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire, a aussi un rôle important à jouer en matière d'information et de protection des consommateurs. Il appartient au gouvernement notamment de prévenir et de remédier aux dysfonctionnements des marchés; pour ce faire il est indispensable qu'il dispose d'indicateurs de dysfonctionnement des marchés. En cas de violation du cadre législatif il doit aussi prendre les mesures qui s'imposent sur les plans administratif, civil ou pénal; à cet égard on constate que la transparence des mesures prises – sujet qui fait de plus en plus débat – peut contribuer à un meilleur fonctionnement des marchés. Le Parlement a aussi un rôle essentiel à jouer; depuis plusieurs années on constate notamment les évolutions suivantes: le CE est plus favorable que le CN à l'information et à la protection des consommateurs; on

note aussi que les initiatives parlementaires constituent un moteur important de l'évolution des droits des consommateurs. La justice, quant à elle, est indéniablement aussi importante, mais en raison de ses coûts et de ses risques, c'est une voie qui est peu empruntée par les consommateurs ou les organisations de consommateurs, si tant est que ces dernières aient la qualité pour agir. Enfin les organisations d'information ou de protection des consommateurs ont un rôle multiple: par le biais de la diffusion d'informations et de la pratique de tests comparatifs elles aident les consommateurs à choisir en connaissance de cause; elles conseillent utilement les consommateurs en cas de problèmes de consommation; elles sont aussi une force mobilisatrice pour la défense des intérêts des consommateurs; elles jouent enfin vis-à-vis des autorités un rôle d'alerte en cas de problèmes affectant les consommateurs. L'un des défis à relever pour ces organisations est de trouver les financements nécessaires à l'accomplissement de leurs différentes tâches; à cet égard elles comptent notamment sur l'aide financière accordée par l'Etat.

Ainsi considéré, ce ne sont pas les défis qui manquent en matière d'information et de protection des consommateurs. Jusqu'à présent l'évolution du droit de la consommation s'est faite plutôt à petits pas. Il n'est pas exclu qu'on constate ces prochaines années une évolution plus conséquente en faveur des consommateurs. Une évolution dans ce sens dépendra notamment de la mesure dans

laquelle la Suisse veut profiter pleinement de l'ouverture des marchés. Une telle ouverture nécessitera en effet vraisemblablement de s'ouvrir aussi à des nouveautés en matière d'information et de protection des consommateurs, qui ne manqueront pas de profiter aussi bien aux consommateurs qu'aux entreprises et qui nécessiteront le cas échéant une intégration différente du droit de la consommation dans notre ordre juridique.

Bureau fédéral de la consommation (BFC)


Jean-Marc Vögele, Chef

Jacques Vifian, Suppléant

Pour plus d'informations sur le BFC:
www.consommation.admin.ch

Sources:

- article d'Alexander Brunner pour le no 11/2001 de la RSJ
- divers textes législatifs (lois et ordonnances)
- sites internet
- communiqués et articles de presse
- publications précédentes du BFC



30 anni di articolo costituzionale sulla protezione dei consumatori

30 anni di articolo costituzionale sulla protezione dei consumatori

Introduzione

I consumatori¹ costituiscono un pilastro fondamentale della nostra economia: i loro acquisti sono il motore della produzione. Se si produce e i portafogli ordini sono pieni, l'economia gode di buona salute e cresce il benessere dei cittadini. Per poter svolgere il loro ruolo collettivo di propulsore economico è indispensabile che i consumatori siano liberi di scegliere e che possano farlo con cognizione di causa; anche il clima di fiducia è un fattore determinante per le loro decisioni. Da questa premessa deriva l'importanza di un quadro per garantire informazioni e protezione adeguate. Per quanto attiene alla sfera informativa, si può notare una crescente sensibilità nei confronti di modelli sostenibili di produzione e di consumo.

Nel campo del diritto costituzionale svizzero, il 2011 segna i 30 anni dall'adozione dell'articolo sulla protezione dei consumatori. Il 14 giugno 1981, al termine di lunghi lavori legislativi preparatori, il Popolo svizzero ha accettato l'articolo 31^{sexies} della Costituzione federale (Cost.). Con la revisione totale

entrata in vigore il 1° gennaio 2000, questo principio fondamentale del diritto del consumo è sancito all'**articolo 97 della Costituzione federale**. Questa norma stipula ciò che viene definita una competenza comune di Confederazione e Cantoni, potere in virtù del quale queste autorità possono emanare norme in materia di diritto del consumo.

In questo ambito la figura centrale è quella del consumatore, la cui **sicurezza e salute** diventano prioritarie. Inoltre, si attribuisce un'importanza particolare all'**informazione**, senza di cui i consumatori non potrebbero realmente svolgere, nel mercato di beni e servizi, la funzione regolatrice che è attribuita loro dalla teoria economica. Tale diritto punta in ultima istanza a difendere gli **interessi economici, giuridici e politici dei consumatori**. Non bisogna infine perdere di vista la **dimensione internazionale del diritto del consumo**.

Nella sua presentazione dedicata ai 25 anni dell'articolo costituzionale, l'Ufficio federale del consumo (UFDC) partiva in particolare dalla seguente constatazione: «Nell'ultimo quarto di secolo sono stati compiuti sforzi notevoli per colmare le lacune esistenti ed avviare ad alcuni difetti. A buon diritto si può affermare che oggi i consumatori si trovano in una situazione migliore rispetto a quella

degli anni settanta. Migliore, certo: tuttavia è necessario riconoscere che alcuni sforzi non sono andati a buon fine e che sussiste ancora un «potenziale di ottimizzazione». In particolare, ciò risulta anche dal confronto della nostra situazione con quella dell'UE o degli Stati OCSE. Dunque, non siamo ancora giunti dove potremmo essere». A che punto siamo oggi, a distanza di cinque anni? Quali sono gli ultimi sviluppi registrati o attesi? Dove si colloca la Svizzera sulla scena internazionale, in particolare rispetto all'UE?

Nel prosieguo dell'analisi cercheremo di rispondere a queste domande, sulla base di alcuni dossier di essenziale importanza per il settore del consumo.

Sicurezza e sanità

In materia di **sicurezza dei prodotti**, l'entrata in vigore il 1° luglio 2010 della legge sulla sicurezza dei prodotti (LSPro) e della relativa ordinanza (OSPro) rappresenta una tappa fondamentale. Questa legislazione, che prevede un termine transitorio fino al 31 dicembre 2011, permette un avvicinamento alla direttiva europea in materia di sicurezza generale dei prodotti. A tal riguardo la Segreteria di Stato dell'economia (SECO) e l'UFDC hanno messo a disposizione un portale Internet con diverse informazioni destinate a produttori, importatori e consumatori in cerca di consigli (www.sicurezzaideiprodotti.admin.ch) e gestiscono in comune un servizio di comunicazione e d'informazione. Il 1° luglio

2010 è entrata in vigore anche l'ordinanza che adegua le ordinanze settoriali in materia di sicurezza dei prodotti, che dà seguito alla mozione della Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio degli Stati 09.3008 relativa alla revisione delle leggi speciali in materia di sicurezza dei prodotti. La partecipazione della Svizzera a RAPEX, il sistema di allerta rapida dell'Unione europea (UE) per i prodotti di consumo pericolosi, è legato ai negoziati in corso con l'UE da novembre 2008 nei settori dell'agricoltura, della sicurezza dei prodotti, della sicurezza alimentare e della sanità pubblica. Occorre notare che il 5 giugno 2008 la Commissione federale del consumo (CFC) ha presentato al Consiglio federale una raccomandazione riguardante RAPEX.

Nel campo della **sicurezza degli alimenti, degli oggetti usuali e dei prodotti chimici**, si devono notare in particolare le diverse modifiche che sono state richieste, sia in introduzione del principio del «Cassis de Dijon», sia tramite l'armonizzazione con il diritto comunitario. Soprattutto per quanto riguarda i giocattoli, ricordiamo il progetto di revisione completa dell'ordinanza concernente la sicurezza dei giocattoli e precisiamo che la relativa procedura di consultazione è prevista per quest'anno. Per quanto riguarda i prodotti chimici, non è ancora stato deciso se i principi del regolamento REACH dell'UE (registrazione e autorizzazione dei prodotti chimici) saranno introdotti in Svizzera ed eventualmente a che livello. In occasione della seduta del 18 agosto 2010, il Consiglio federale ha adottato il mandato di negoziazione

¹ Per ragioni di comodità utilizziamo unicamente il termine «consumatori» intendendo al contempo le consumatrici e i consumatori.

tra la Svizzera e l'UE riguardante una collaborazione nel campo della sicurezza dei prodotti chimici, con riserva delle consultazioni delle commissioni di politica estera delle Camere federali e dei Cantoni.

In materia di *sicurezza dei prodotti terapeutici*, segnaliamo che la legge sugli agenti terapeutici, adottata il 1° gennaio 2002, è attualmente oggetto di una revisione in due fasi. Dalla seconda di queste si attende un miglioramento della sicurezza dei medicinali. Partendo dai risultati della procedura di consultazione relativa alla seconda fase, il 6 aprile 2011 il Consiglio federale ha chiesto al Dipartimento federale dell'interno (DFI) di elaborare un pacchetto di misure da presentare al Parlamento e prevede di adottare i progetti di legge e il messaggio all'inizio del 2012.

Per quanto riguarda la *sicurezza dei servizi*, il 17 dicembre 2010 le Camere federali hanno adottato la legge concernente l'attività di guida alpina e l'offerta di altre attività a rischio, dando seguito all'iniziativa parlamentare Cina 00.431. L'entrata in vigore di questa legge è prevista per il 1° gennaio 2013. Per quanto riguarda i servizi in materia di sanità, il Consiglio federale punta in particolare sulla sanità elettronica (eHealth) per migliorare la sicurezza dei pazienti; una legge sul dossier elettronico del paziente è attualmente in fase di elaborazione e si prevede di inviarla in consultazione quest'anno.

La necessità di proteggere la sanità pubblica dalle *radiazioni non ionizzanti*, in parti-

colare da quelle emesse da solarium e laser, è aumentata negli ultimi anni. Attualmente l'Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP) sta lavorando all'elaborazione delle basi legali necessarie.

In rapporto con le *nuove tecnologie e i rischi* che ne possono derivare, in particolare per la salute, si sta consolidando la prassi delle piattaforme di dialogo. Una piattaforma di questo tipo è stata creata nel 2008 dall'UFSP nel campo delle nanotecnologie e sempre in questo ambito è prevista la creazione di una piattaforma informativa centrale gestita dalla Confederazione. Secondo un rapporto dell'istituzione «Stiftung Risiko-Dialog St-Gallen» presentato nel dicembre 2010 all'UFSP sarebbe opportuno creare una piattaforma di dialogo anche per la tecnologia di identificazione a radiofrequenza (Radio Frequency Identification, RFID).

Informazione

La legge sull'informazione dei consumatori (LIC) ha registrato uno sviluppo marcato, nel senso che per la prima volta il Consiglio federale ha emanato un'ordinanza che disciplina la dichiarazione fondata sulla LIC. Si tratta dell'*ordinanza sulla dichiarazione concernente il legno e i prodotti del legno*, che dà seguito alla mozione della Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio degli Stati 06.3415 «Dichiarazione obbligatoria per il legno e i prodotti lignei». Questa ordinanza, che prevede l'obbligo di dichiarare la specie e la provenienza del legno, è entrata in vigore il 1° ottobre 2010 con un termine transitorio fino alla fine del 2011. L'esecuzione di questa regolamentazione è di competenza dell'UFDC. In considerazione della mozione Moser 08.3675 sull'obbligo di *dichiarazione delle pellicce*, che è stata accolta dal Consiglio federale e adottata dalle due Camere del Parlamento, a breve si dovrà stabilire in che maniera darle seguito. La mozione esige una dichiarazione sulla modalità di allevamento, sull'origine e sulla specie animale.

Il progetto legislativo «*Swissness*», trattato quest'anno dal Parlamento, prevede in particolare un progetto di modifica della legge sulla protezione dei marchi e delle indicazioni di provenienza. La modifica in questione, che si rivela essere un argomento particolarmente sensibile, prevede nuovi criteri per determinare con maggiore precisione la provenienza geografica di un prodotto o di un servizio.

L'Ufficio federale dell'agricoltura (UFAG) ha definito una *strategia in materia di qualità del settore agroalimentare svizzero*, basata principalmente sulla definizione e l'autenticità della «Swissness», nonché sulla promozione della trasparenza sul mercato e sulla repressione efficace delle frodi nel campo della dichiarazione di provenienza e dei marchi di qualità. Per proteggere meglio i prodotti autentici provenienti dalle regioni di montagna e dall'economia alpestre l'UFAG ha intrapreso una revisione completa dell'Ordinanza sulle designazioni «montagna» e «alpe», che entrerà in vigore il 1° gennaio 2012.

Il 17 dicembre 2010, avendo preso atto del risultato della consultazione concernente la modifica dell'ordinanza sull'*indicazione dei prezzi* (OIP), il Consiglio federale ha incaricato il Dipartimento federale dell'economia (DFE) di elaborare un progetto definitivo entro l'estate del 2011. In futuro, i viaggi in aereo oppure le prestazioni legate alla consegna di medicinali o di dispositivi medici, per esempio, saranno soggetti all'obbligo d'indicazione del prezzo.

Quest'estate l'Ufficio federale di metrologia (METAS) prevede di lanciare una consultazione pubblica sull'ordinanza sulla misurazione e *indicazione della quantità* delle merci misurabili nelle transazioni commerciali (ordinanza sulle dichiarazioni). L'obiettivo del METAS è quello di conciliare protezione dei consumatori, libertà d'impresa e forme moderne di vendita delle merci.

Con le prescrizioni relative all'etichettatura dell'elettricità, decise dal Consiglio federale, dal 2006 tutti i fornitori di energia elettrica sono obbligati a comunicare alla clientela la composizione della corrente fornita («mix elettrico»). L'introduzione del sistema di remunerazione per l'immissione di energia a copertura dei costi (RIC) il 1° gennaio 2009 ha comportato una modifica, integrata nell'ordinanza sull'energia, delle prassi di **etichettatura dell'elettricità**.

Il 18 giugno 2010, il Consiglio federale ha deciso di mantenere e migliorare l'**etichetta-Energia** per le automobili. Da una parte, i dati sulle emissioni di CO₂ e il consumo di energia dovranno essere presentati in maniera più chiara. Dall'altra, si potranno valutare anche le automobili elettriche e i veicoli che utilizzano biocarburanti. Nel quadro della revisione dell'ordinanza sull'energia, che è oggetto di un'indagine conoscitiva fino al 7 luglio 2011, il Consiglio federale ha previsto in particolare un adattamento dell'etichetta-Energia alle normative europee e la creazione di un'etichetta-Energia per i televisori.

Nel **campo delle derrate alimentari e degli oggetti d'uso** le principali modifiche sono state necessarie, in seguito all'applicazione del principio del «Cassis de Dijon» o all'armonizzazione con il diritto comunitario. Si rilevano in particolare i seguenti sviluppi: tra le modifiche apportate all'ordinanza sulle derrate alimentari e gli oggetti d'uso (ODerr), entrate in vigore il 1° novembre 2010, vi è in particolare quella che consiste, analogamente

all'UE, nell'introdurre una nuova regolamentazione sulle indicazioni nutrizionali e sulla salute. Nel quadro della revisione dell'ordinanza sulle derrate alimentari e gli oggetti d'uso è stato deciso in particolare di migliorare la trasparenza dei controlli svolti dagli organi cantonali di esecuzione. Il Consiglio federale ha approvato il messaggio relativo a questa revisione il 25 maggio 2011.

Il 10 novembre 2010 il Consiglio federale ha adottato la revisione parziale dell'ordinanza sui **prodotti chimici** che permette d'introdurre in Svizzera il nuovo sistema mondiale armonizzato di classificazione ed etichettatura delle sostanze chimiche (GHS). I nuovi pittogrammi di pericolo sui prodotti chimici compariranno progressivamente, fino a sostituire integralmente i simboli attuali e a diventare obbligatori nel 2015.

Il piano d'azione sui **nanomateriali** adottato dal Consiglio federale nel 2008 prevede un rapporto nell'inverno del 2011, che dovrà presentare un'analisi della situazione in base all'evoluzione delle conoscenze e del quadro legislativo europeo. Sarà così possibile valutare un eventuale adeguamento della legislazione svizzera, in particolare per quanto riguarda l'informazione sulla presenza di nanomateriali.

Con la **politica integrata dei prodotti**, che è una delle misure previste nella sua strategia per lo sviluppo sostenibile, il Consiglio federale intende rafforzare soprattutto la produzione e il consumo di beni e servizi che

soddisfano esigenze economiche, sociali e ambientali elevate, in particolare fornendo agli attori del mercato informazioni attendibili sul consumo delle risorse.

Preoccupato di migliorare le condizioni quadro per un'**economia verde**, il Consiglio federale ha individuato sei campi d'intervento che meritano di essere studiati approfonditamente. Si tratta in particolare di preparare le condizioni e regolamentazioni necessarie per migliorare le informazioni ambientali sui prodotti. Sull'argomento è atteso un rapporto entro la fine del 2012.

Nel campo dei **marchi** l'UFDC ha continuato l'aggiornamento del suo elenco, rafforzando la collaborazione con gli altri uffici dell'Amministrazione federale coinvolti, avvalendosi delle strutture già esistenti. Su mandato dell'UFSP, la Società Svizzera di Nutrizione (SSN) ha verificato la possibilità d'introdurre a titolo facoltativo anche in Svizzera un marchio internazionale per agevolare la scelta di alimenti sani. Il marchio andrebbe ad aggiungersi alle indicazioni attualmente prescritte per le etichette delle derrate alimentari. La SSN è giunta alla conclusione che pur essendoci vari modelli, nessuno di essi potrebbe essere ripreso integralmente. L'idea d'introdurre un marchio è respinta da un'ampia maggioranza degli attori economici consultati. Ciononostante, l'UFSP intende migliorare l'informazione ai consumatori e, il 14 settembre 2010, ha incaricato la SSN di procedere a ulteriori accertamenti. Segnaliamo infine ulteriori interventi in materia: il

postulato della Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale 10.3627 «Sviluppo sostenibile. Ottimizzare l'informazione dei consumatori tramite marchi», è stato accolto dal Consiglio federale l'8 settembre 2010 e adottato dal Consiglio nazionale il 13 dicembre 2010.

Interessi economici

La revisione della legge sugli **ostacoli tecnici al commercio** (LOTC), che prevede l'applicazione autonoma da parte della Svizzera del principio del «Cassis de Dijon», è entrata in vigore il 1° luglio 2010. Per quanto riguarda le derrate alimentari, l'applicazione di questo principio è soggetta a una regolamentazione speciale che necessita dell'autorizzazione dell'UFSP per la commercializzazione in Svizzera. Gli effetti della revisione della LOTC sul livello dei prezzi in Svizzera saranno rilevati e valutati dal punto di vista statistico, trattando in maniera mirata i dati dell'indice dei prezzi al consumo (IPC). Ogni anno, dal 2010 al 2012 probabilmente, saranno rilevati i prezzi di quasi 150 prodotti comparabili in Svizzera e nei Paesi vicini e la loro evoluzione sarà analizzata in un confronto internazionale. I primi risultati dell'applicazione del principio del «Cassis de Dijon» alle derrate alimentari hanno evidenziato principalmente che la procedura di autorizzazione poteva portare all'ingresso nel mercato svizzero di prodotti di qualità inferiore. Questa situazione ha provocato reazioni sia a livello procedurale che politico (cfr. in particolare l'iniziativa

parlamentare Bourgeois 10.538, che chiede di escludere le derrate alimentari dal campo di applicazione del principio del «Cassis de Dijon»).

Per quanto riguarda il campo specifico dei **giochi**, le mozioni Hochreutener 07.3870 «Divieto dei videogiochi violenti» e Allemann 09.3422 «Divieto per i videogiochi violenti» sono state adottate dal Consiglio nazionale e dal Consiglio degli Stati, rispettivamente il 3 giugno 2009 e il 18 marzo 2010.


La revisione della legge sui **cartelli** (LCart) ha dato luogo a due procedure di consultazione. La prima, terminata il 19 novembre 2010, punta a introdurre miglioramenti di ordine materiale e istituzionale, in particolare basandosi sulla valutazione della LCart. I miglioramenti di ordine materiale riguardano in particolare la procedura civile. Anche i clienti finali potranno proporre azione al fine di rivendicare in prima persona il risarcimento dei danni subiti a causa di un cartello. La seconda consultazione, iniziata il 30 marzo 2011, è complementare alla prima del 2010 e dà seguito alla mozione Schweiger 07.3856, che punta a rendere più equilibrato ed efficace il sistema di sanzioni.

Il 18 marzo 2011 il Parlamento ha adottato la **regolamentazione dei prezzi dei libri**, dando seguito all'iniziativa parlamentare Maître 04.430. In virtù di questa regolamentazione il Sorvegliante dei prezzi osserverà l'evoluzione dei prezzi dei libri e potrà proporre al Consiglio federale di fissare

mediante ordinanza le massime differenze di prezzo autorizzate rispetto all'estero.

Per quanto riguarda le **tasse**, la mozione 09.4209 Leutenegger Oberholzer «Ridurre gli ostacoli commerciali nel commercio on line transfrontaliero» è stata trattata in maniera diversa da Consiglio federale, Consiglio nazionale e Consiglio degli Stati.

Dopo aver preso atto del rapporto relativo alla consultazione sull'adeguamento della legge federale sulla **concorrenza sleale** (LCSI), il 22 novembre 2006 il Consiglio federale ha deciso di non adottare disposizioni specifiche contro la commercializzazione parassitica. Il 2 settembre 2009 ha invece adottato il messaggio concernente la modifica della LCSI, per migliorare la lotta contro le truffe degli annuari, i sistemi piramidali, le condizioni commerciali generali abusive e le promesse di vincita fallaci. Questa modifica della LCSI è attualmente al vaglio del Parlamento. Le Camere hanno concordato diverse modifiche al progetto del Consiglio federale per rafforzare la protezione dei consumatori, come per esempio i seguenti obblighi: in materia di commercio elettronico l'indicazione dell'identità e dell'indirizzo di contatto della controparte; in materia di chiamate pubblicitarie, il rispetto dell'asterisco nell'elenco telefonico. Per quanto riguarda invece la regolamentazione delle condizioni commerciali generali abusive, le Camere non sono ancora giunte a un accordo.



Per quanto riguarda le nuove tecnologie e i rischi che ne possono derivare si sta consolidando la prassi delle piattaforme di dialogo.

In relazione agli **inganni in materia di derrate alimentari e di oggetti d'uso**, segnaliamo in particolare il progetto di revisione della legge federale sulle derrate alimentari e gli oggetti d'uso (LDerr 2010), che prevede in particolare di ampliare il principio di protezione dall'inganno, vietandolo per determinati oggetti d'uso. Il Consiglio federale ha approvato il messaggio relativo a questa revisione il 25 maggio 2011.

Nel settore dei **contratti** che fanno riferimento al Codice delle obbligazioni (CO) e ad altre leggi federali (legge sul credito al consumo, legge concernente i viaggi «tutto compreso») non si sono registrate modifiche di natura legislativa. Il 22 giugno 2007, il Consiglio nazionale ha tolto di ruolo l'iniziativa parlamentare de Dardel 00.421 «Diritti di godimento a tempo parziale di beni immobili. Protezione dei consumatori», che chiedeva una migliore tutela degli acquirenti di diritti di godimento a tempo parziale di beni immobili, ispirandosi alla normativa europea. In materia di contratti a distanza, con l'opposizione del Consiglio nazionale del 21 settembre 2009 non si è dato seguito all'iniziativa parlamentare Sommaruga 05.458 «Migliorare la protezione dei consumatori. Vendita a distanza e garanzia», nonostante il parere favorevole del Consiglio degli Stati. In considerazione dell'iniziativa parlamentare Bonhôte 06.441 «Protezione dei consumatori contro gli abusi nell'ambito della vendita per telefono» e dell'iniziativa parlamentare Leutenegger Oberholzer 06.490 «Maggiore protezione dei consumatori. Modifica dell'articolo 210

del Codice delle obbligazioni», si attendono tuttavia modifiche in favore dei consumatori. In effetti nel 2009 sia il Consiglio degli Stati che il Consiglio nazionale hanno deciso di dare seguito alla prima iniziativa; in risposta alla seconda iniziativa la Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale ha elaborato due avamprogetti (varianti) di modifica del CO; il 20 aprile 2011 il Consiglio federale si è espresso in favore del rapporto della Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale. Segnaliamo infine che il Consiglio federale ha accolto la mozione 09.3392 Fässler-Osterwalder «Rafforzare i diritti dei committenti nell'eliminazione dei difetti di costruzione», adottata dal Consiglio nazionale il 2 marzo 2011.

Si attende entro l'estate del 2011 il messaggio presentato al Parlamento sulla revisione totale della legge sul **contratto d'assicurazione** (LCA). Il progetto prevede in particolare una lieve estensione degli obblighi precontrattuali e di concedere agli assicurati un termine di due settimane per revocare il loro contratto di assicurazione.

Nel **campo della responsabilità civile** segnaliamo i seguenti sviluppi: il 21 gennaio 2009, vista l'assenza di un consenso, il Consiglio federale ha rinunciato al progetto di revisione completa e di unificazione del diritto della responsabilità civile. Ha invece optato per una revisione parziale che prorogasse i termini di prescrizione in materia di responsabilità civile, in risposta alla mozione della Commissione degli affari giuri-

dici del Consiglio nazionale 07.3763 «Termini di prescrizione nel diritto in materia di responsabilità civile»; la consultazione per questo progetto di revisione è attesa per quest'anno. Prendendo atto dei risultati della procedura di consultazione relativa a una parziale modifica del CO che disciplina la responsabilità civile dei detentori di cani, il 14 dicembre 2007 il Consiglio federale ha deciso da una parte d'inasprire la responsabilità civile per tutti i detentori di cani e dall'altra d'introdurre l'obbligo di assicurazione per gli stessi detentori. Il 22 aprile 2009 il Consiglio federale ha espresso il suo parere in merito al progetto di legge sui cani elaborato dalla Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura del Consiglio nazionale. Il Governo approva le nuove disposizioni, che prevedono un inasprimento della responsabilità civile e un'assicurazione obbligatoria per tutti i detentori di cani; nel caso in cui dovesse essere emanata una legge sui cani, la revisione del Codice delle obbligazioni decisa nel 2007 diventerebbe superflua.

Il 30 maggio 2008 il Consiglio federale ha preso atto di un breve rapporto del Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) nell'**ambito delle lotterie e scommesse**. Da tale rapporto emerge l'impossibilità, a tale data, di stabilire in modo sufficientemente attendibile se le misure prese dai Cantoni per porre rimedio alle carenze in questo settore abbiano centrato l'obiettivo ed eventualmente in che misura. Il 20 ottobre 2010, a un anno dalla votazione popolare sull'iniziativa popolare «Per giochi in denaro al servizio del

bene comune» e sul controprogetto diretto, il Consiglio federale ha incaricato il DFGP di formulare insieme ai Cantoni una proposta sul futuro della revisione della legge sulle lotterie (iniziata nel 2001 e sospesa nel 2004).

La modifica della legge sulla **protezione dei dati** (LPD) e delle ordinanze d'esecuzione è entrata in vigore il 1° gennaio 2008. Si tratta in particolare di informare meglio le persone sulle quali vengono trattati e raccolti dati. Occorre notare che la LPD è attualmente in corso di valutazione.

Nel campo dei **servizi finanziari** segnaliamo in particolare due aspetti. Da un lato la revisione della legge sulle banche, accolta dal Parlamento nel marzo 2011, che consentirà di sancire definitivamente per legge le misure sulla revisione della protezione dei depositanti adottate con urgenza alla fine del 2008. Dall'altro, basandosi sul suo rapporto «Distribuzione di prodotti finanziari 2010», nell'ottobre del 2010 la FINMA ha aperto il dibattito su una maggiore protezione della clientela sul mercato finanziario svizzero, che riguarda in particolare una nuova legge sui servizi finanziari.

In materia di **proprietà intellettuale**, si possono segnalare le seguenti novità: le modifiche per adeguare il diritto d'autore all'era digitale entrate in vigore il 1° luglio 2008; la modifica della legge sui brevetti, che fa seguito all'adozione da parte del Parlamento del principio dell'esaurimento regionale unilaterale, è invece entrata in vigore il 1° luglio

2009; le trattative su un Accordo per la lotta alla contraffazione e alla pirateria (ACTA) si sono concluse a fine dicembre 2010 e ora le Parti ai negoziati lanceranno le procedure nazionali necessarie in vista della firma e della ratifica dell'accordo; si prevede infine che nel corso del 2011 il Consiglio federale adotterà il rapporto in adempimento del postulato Savary 10.3263 «La Svizzera ha bisogno di una legge contro lo scaricamento illegale di musica da Internet?».

Il 1° dicembre 2006 è entrato in vigore in Svizzera il Regolamento (CE) n. 261/2004 che istituisce regole comuni in materia di compensazione ed assistenza ai passeggeri in caso di negato imbarco, di cancellazione del volo o di ritardo prolungato. Secondo quanto comunicato il 5 maggio 2011, l'Ufficio federale dell'aviazione civile (UFAC) ha avviato un procedimento penale amministrativo contro 14 compagnie aeree accusate di avere infranto la normativa europea. Il Regolamento (CE) n. 1107/2006 relativo ai diritti delle persone con disabilità e delle persone a mobilità ridotta nel trasporto aereo è entrato in vigore in Svizzera il 1° novembre 2009.

La modifica della legge sulle **telecomunicazioni** (LTC), che spiana la strada alla liberalizzazione del cosiddetto ultimo chilometro e migliora la protezione dei consumatori soprattutto nell'ambito dello spamming (pubblicità di massa inviata per e-mail) e dei servizi a valore aggiunto, è entrata in vigore il 1° aprile 2007. Le modifiche delle disposizioni di esecuzione della LTC che permettono

tra l'altro di proteggere e informare meglio i consumatori quando utilizzano il loro telefono cellulare all'estero o fruiscono di servizi a valore aggiunto sono entrate in vigore il 1° gennaio 2010. Il 17 settembre 2010 il Consiglio federale ha approvato il messaggio sulla libera scelta del set-top box, che dà seguito alla mozione Sommaruga 07.3484; l'11 aprile 2011 il Consiglio nazionale ha respinto la modifica di legge proposta dal Consiglio federale. Il 17 settembre 2010, pur riconoscendo le lacune esistenti, il Consiglio federale, nella sua valutazione del mercato delle telecomunicazioni, ha ritenuto che una revisione della LTC non fosse giustificata. Non potendo comprendere per quale motivo il Consiglio federale, dopo aver proposto un pacchetto di misure, rinunciasse a una modifica puntuale della LTC, l'8 novembre 2010 la Commissione federale della comunicazione (ComCom) ha reso noto di essere favorevole alla revisione di alcune disposizioni della LTC al fine di stimolare il mercato e di migliorare la protezione dei consumatori.

I lavori di revisione della legge sull'approvvigionamento *elettrico* sono attualmente in corso e si prevede che la relativa procedura di consultazione si svolgerà nell'estate del 2012.

Accesso alla giustizia

Il *codice di procedura civile* (CPC), che sostituisce le 26 leggi cantonali di procedura, è entrato in vigore il 1° gennaio 2011.

Con effetto dal 3 luglio 2008, l'Ufficio federale delle telecomunicazioni (UFDCOM) ha affidato alla Fondazione ombudscom le attività di *organo ufficiale di conciliazione in materia di telecomunicazioni*.

Considerazione degli interessi dei consumatori

Gli interessi dei consumatori vengono difesi principalmente dai seguenti attori: amministrazione, in particolare quella federale, in seno alla quale l'UFDC è il servizio federale competente per la politica nei confronti dei consumatori, la CFC e le organizzazioni che agiscono in favore dell'informazione o della protezione dei consumatori.

L'UFDC è il centro di competenza della Confederazione per le questioni che riguardano i consumatori nell'ambito della politica economica generale. Ciò vale sia per l'amministrazione nell'ambito delle consultazioni e dei gruppi di lavoro che per le organizzazioni. Per facilitare il contatto con i consumatori, è disponibile un formulario d'informazioni e una hotline (031 322 20 00): l'UFDC fornisce informazioni in prima persona o indirizza i consumatori verso i servizi competenti, sia all'interno che all'esterno dell'amministra-

zione. Nell'esercizio delle sue funzioni si avvale soprattutto della collaborazione con le diverse unità specializzate della Confederazione e promuove la reciproca collaborazione. L'UFDC collabora inoltre con gli ambienti economici, in particolare nel quadro della normalizzazione. La rappresentazione degli interessi dei consumatori nello sviluppo di norme acquista importanza, dato che la normalizzazione fornisce sempre più il quadro tecnico della legislazione. Questo aspetto è tanto più importante perché riguarda un numero crescente di aspetti, come per esempio la sicurezza di prodotti e servizi, la Corporate Social Responsibility, le nanotecnologie, ecc. Nel quadro delle risorse che gli vengono concesse, l'UFDC è incaricato di ripartire l'aiuto finanziario accordato alle organizzazioni d'informazione o di protezione dei consumatori come previsto dalla LIC. In rapporto agli altri sussidi economici stanziati dalla Confederazione, il contributo per queste organizzazioni rimane modesto. Va tuttavia aggiunto che nella seduta del 10 giugno 2011 il Consiglio federale ha deciso di aumentare l'importo annuo degli aiuti finanziari in favore delle organizzazioni dei consumatori da 750 000 a 1 000 000 di franchi a partire dal 2012. Occorre inoltre notare che il DFE aprirà un dialogo con le organizzazioni dei consumatori per discutere modalità e importo del sussidio a partire dal 2013. Nel 2008 l'UFDC ha lanciato la piattaforma di formazione dei consumatori i-Punto (www.i-punto.admin.ch); lo scopo di questa banca dati consiste nel centralizzare le informazioni disponibili in Svizzera sulla

formazione dei consumatori per metterle a disposizione di insegnanti, alunni e consumatori. Al fine di sensibilizzare i consumatori sui loro diritti, l'UFDC ha messo a disposizione sul proprio sito Internet il servizio «Risposte a domande frequenti (FAQ)». L'opuscolo informativo «Bollettino della politica del consumo» informa sugli sviluppi più recenti della politica del consumo. L'applicazione della nuova legge sulla sicurezza dei prodotti, entrata in vigore il 1° luglio 2010, ha sancito un nuovo compito dell'UFDC, ossia la gestione in comune con la SECO di un servizio di comunicazione e d'informazione per la sicurezza dei prodotti. Nel quadro dell'ordinanza sulla dichiarazione concernente il legno e i prodotti del legno, che si fonda sulla LIC, l'UFDC si è visto affidare il compito di esecuzione di questa ordinanza; a partire dal 2012 l'UFDC dovrà assicurarsi che le dichiarazioni soddisfino i requisiti posti dall'ordinanza.

Negli ultimi cinque anni la *CFC*, della quale l'UFDC è responsabile del segretariato, ha rivolto al Consiglio federale le seguenti raccomandazioni: raccomandazione del 6 marzo 2007 concernente la pubblicità telefonica, raccomandazione del 6 novembre 2007 concernente le condizioni generali (che fa seguito a due raccomandazioni della CFC sullo stesso argomento, ossia quelle del 12 giugno 1997 e del 3 giugno 2003), raccomandazione del 5 giugno 2008 riguardo al RAPEX e raccomandazione del 2 settembre 2010 concernente il perfezionamento della tutela dei consumatori nel contesto dell'apertura dei mercati. Bisogna inoltre aggiungere

che, con lettera del 15 febbraio 2008 indirizzata alla Consigliera federale Doris Leuthard, la CFC ha auspicato una concentrazione delle competenze per le questioni facenti parte del consumo, in particolare per quelle che riguardano le derrate alimentari.

Tra le *organizzazioni che agiscono in favore dell'informazione o della protezione dei consumatori* si contano ACSI (Associazione Consumatrici e Consumatori della Svizzera Italiana), FRC (Fédération romande des consommateurs), kf (Konsumentenforum) e SKS (Stiftung für Konsumentenschutz), unitamente ad altre, come per esempio le organizzazioni dei pazienti. Il panorama è cambiato radicalmente nel 2010 nel senso che, per unire il loro impegno per la difesa degli interessi dei consumatori, ACSI, FRC e SKS hanno creato l'Alleanza delle organizzazioni dei consumatori. Le organizzazioni dei consumatori sono chiamate sempre più spesso a dare l'allerta in caso di problemi legati al consumo. Occorre inoltre notare che costituiscono una forza notevole di unione e di difesa dei consumatori, come testimonia l'intervento della FRC nel fallimento di Lehman Brothers, che alla fine ha permesso di giungere a un accordo con Crédit suisse nel 2009.

Dimensione internazionale del consumo

Per quanto riguarda il carattere internazionale, ci proponiamo di concentrarci sull'UE, sull'OCSE e su alcune reti informali di cooperazione facendo riferimento anche ad alcune attività generali.

In considerazione degli accordi bilaterali conclusi con l'UE e dei diversi dossier in fase di negoziazione con l'UE (accordo settoriale sul libero scambio agricolo, sulle derrate alimentari, sulla sicurezza dei prodotti e sulla sanità; settore dell'elettricità; cooperazione in materia di sicurezza dei prodotti chimici; collaborazione delle autorità garanti della concorrenza) occorre interessarsi da vicino all'evoluzione nell'UE della normativa nel campo del consumo:

Le nuove principali direttive e i regolamenti entrati in vigore negli ultimi cinque anni sono riportati qui di seguito: direttiva 2005/29/CE relativa alle pratiche commerciali sleali (entrata in vigore il 12 giugno 2005 e da trasporre negli Stati membri entro il 12 giugno 2007), direttiva 2008/48/CE relativa ai contratti di credito ai consumatori (entrata in vigore l'11 giugno 2008 e da trasporre negli Stati membri entro il 12 maggio 2010), direttiva 2008/122/CE sulla tutela dei consumatori per quanto riguarda taluni aspetti dei contratti di multiproprietà, dei contratti relativi ai prodotti per le vacanze di lungo termine e dei contratti di rivendita e di scambio (entrata in vigore il 2 febbraio 2009 da trasporre negli Stati

membri entro il 23 febbraio 2011), regolamento n. 1371/2007 relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario, regolamento n. 764/2008 che stabilisce procedure relative all'applicazione di determinate regole tecniche nazionali a prodotti legalmente commercializzati in un altro Stato membro, regolamento n. 765/2008 che pone norme in materia di accreditamento e vigilanza del mercato per quanto riguarda la commercializzazione dei prodotti, regolamento n. 995/2010 che stabilisce gli obblighi degli operatori che commercializzano legno e prodotti da esso derivati (applicabile a partire dal 3 marzo 2013), regolamento n. 1177/2010 relativo ai diritti dei passeggeri che viaggiano via mare e per vie navigabili interne (applicabile a partire dal 18 dicembre 2012), regolamento n. 181/2011 relativo ai diritti dei passeggeri nel trasporto effettuato con autobus (applicabile a partire dal 1° marzo 2013).

Le seguenti direttive principali sono in corso di revisione: direttiva 90/314/CEE concernente i viaggi, le vacanze ed i circuiti «tutto compreso» (cfr. proposta di revisione attesa per il 2011), direttiva 2001/95/CE relativa alla sicurezza generale dei prodotti (cfr. consultazione condotta al riguardo fino al 20 agosto 2010). Una nuova direttiva, ossia la direttiva sui diritti dei consumatori (cfr. proposta di direttiva dell'8 ottobre 2008, COM (2008) 614 definitivo), che punta a modificare la direttiva 85/577/CEE per la tutela dei consumatori in caso di contratti negoziati fuori dei locali commerciali, la direttiva 93/13/CEE

concernente le clausole abusive nei contratti stipulati con i consumatori, la direttiva 97/7/CE riguardante la protezione dei consumatori in materia di contratti a distanza e la direttiva 1999/44/CE su taluni aspetti della vendita e delle garanzie dei beni di consumo, è oggetto di intense discussioni dopo la sua proposta da parte della Commissione europea. Nel settore dei servizi finanziari occorre segnalare in particolare le seguenti attività in corso: revisione della direttiva relativa ai mercati degli strumenti finanziari, o direttiva «MiFID», Comunicazione della Commissione europea per potenziare i regimi sanzionatori nel settore dei servizi finanziari (COM(2010)716 definitivo), proposta di direttiva della Commissione europea in merito ai contratti di credito relativi ad immobili residenziali (CO(2011)142 definitivo). Il regolamento n. 261/2004 che istituisce regole comuni in materia di compensazione ed assistenza ai passeggeri in caso di negato imbarco, di cancellazione del volo o di ritardo prolungato è stato oggetto di una procedura di consultazione fino al 10 marzo 2010, seguita da un'«audizione delle parti interessate» il 28 giugno 2010. Entro la fine del 2011 si attende una proposta di direttiva rafforzata nel campo della protezione dei dati.

Notiamo infine i lavori in corso nei seguenti settori generali: quadro della sorveglianza del mercato (cfr. consultazione realizzata nel 2010 sul modo per migliorare il livello di sorveglianza del mercato), Digital Agenda for Europe (cfr. strategia sviluppata in materia e le diverse iniziative connesse e che sono

state presentate in occasione dell'assemblea del 22 febbraio 2011 dell'«high level group digital agenda for Europe»), diritto contrattuale (cfr. in particolare studio di fattibilità per un diritto contrattuale europeo pubblicato il 3 maggio 2011), meccanismi di risoluzione extragiudiziale delle controversie (cfr. consultazione tenutasi fino al 15 marzo 2011 sul ricorso alla risoluzione extragiudiziale delle controversie in materia di transazioni e pratiche commerciali nell'UE), ricorsi collettivi (cfr. consultazione tenutasi fino al 30 aprile 2011 sul documento SEC(2011)173 definitivo intitolato «Verso un approccio europeo coerente in materia di ricorsi collettivi»).

A livello dell'**OCSE**, vi è un comitato specifico che si occupa delle questioni di consumo, vale a dire il Consumer Policy Committee, all'interno del quale l'UFDC rappresenta la Svizzera. È opportuno notare che alcuni temi legati o relativi al consumo sono trattati anche da altri comitati dell'OCSE, da cui deriva l'importanza della collaborazione tra i comitati. Per quanto riguarda il Consumer Policy Committee, si rammentano in particolare i seguenti documenti principali: Raccomandazione sulla risoluzione delle controversie di consumo e sul risarcimento dei consumatori (2007), Policy Guidance for Protecting and Empowering Consumers in Communication Services (2008), Policy Guidance for Addressing Emerging Consumer Protection and Empowerment Issues in Mobile Commerce (2008), Policy Guidance on Online Identity Theft (2008), Committee on Consumer Policy Recommendations on Consumer Education

(2009), Environmental Claims: Findings and Conclusions of the Committee on Consumer Policy (2010), Kit di strumenti governativi a tutela dei consumatori (2010), Report on Enhancing Information-sharing on Consumer Product Safety (2010).

Attualmente il Consumer Policy Committee si sta concentrando in particolare sui seguenti aspetti: commercio elettronico (aggiornamento degli orientamenti del 1999 sul commercio elettronico: al momento l'attenzione si concentra sui pagamenti online e tramite telefono cellulare; i seguenti lavori riguarderanno i prodotti con contenuti digitali e il web partecipativo), sicurezza dei prodotti (lavori riguardanti lo scambio di informazioni in materia di sicurezza dei prodotti), economia del consumo (al momento si sta esaminando la questione seguente: «How consumer surveys can be used to enhance policy making?»), spam (valutazione dei progressi compiuti nell'applicazione della Raccomandazione del Consiglio relativa alla cooperazione transfrontaliera nell'applicazione delle leggi antispy (2006)).

Per quanto concerne le **reti informali di cooperazione** alle quali la Svizzera partecipa, citiamo in particolare le reti di sicurezza dei prodotti che coinvolgono l'UFDC, ossia PROSAFE, ICPHSO e ICPSC. Tramite PROSAFE, l'UFDC garantisce in particolar modo un punto di contatto per i progetti EMARS («Enhancing Market Surveillance through Best Practice»), che si propongono di rafforzare la sorveglianza del mercato grazie all'applicazione delle migliori prassi. L'Organizzazione

internazionale per la salute e la sicurezza dei prodotti di consumo (International Consumer Product Health and Safety Organization, ICPHSO) è un forum internazionale per lo scambio d'informazioni che riunisce tutti gli attori pubblici e privati coinvolti (aziende, governi, organizzazioni dei consumatori, ecc.). Il Gruppo internazionale per la sicurezza dei prodotti di consumo (International Consumer Product Safety Caucus, ICPSC) è una piattaforma internazionale per facilitare lo scambio di informazioni sulla sicurezza dei prodotti a livello governativo che si propone di rafforzare la cooperazione e la collaborazione tra le agenzie governative di tutto il mondo. Nel campo delle pratiche commerciali sleali notiamo che esiste la Rete internazionale di controllo e di protezione dei consumatori (RICPC); questa rete, nella quale la Svizzera è rappresentata dalla SECO, punta alla collaborazione contro le pratiche commerciali sleali transfrontaliere.

Notiamo infine che anche le seguenti istituzioni, alle quali l'UFDC partecipa, affrontano temi inerenti al consumo:

nel quadro dell'AELS, l'UFDC è osservatore in seno al gruppo di lavoro sulle questioni di consumo (EFTA-EEA WG on Consumer Affairs) che valuta gli sviluppi nella protezione dei consumatori nell'UE. L'UFDC è osservatore anche dell'Expert Group on Consumer Product Safety and Market Surveillance, che segue l'evoluzione legislativa e altre iniziative dell'UE e di altre organizzazioni internazionali nel campo della sicurezza dei prodotti e della sorveglianza del mercato.

A livello della Commissione economica per l'Europa delle Nazioni Unite (UNECE), l'UFDC segue le discussioni nell'UNECE Working Party on Regulatory Cooperation and Standardization Policies (WP.6). Il WP.6 è un forum di dialogo che discute vari temi, come la regolamentazione tecnica, la normalizzazione, la valutazione di conformità o la sorveglianza del mercato.

Conclusion

Come testimonia la varietà dei temi affrontati in occasione dei 30 anni dell'articolo costituzionale, il campo d'azione del diritto del consumo si estende, benché in questa sede siano stati scelti temi specifici. Buona parte dei dossier ha un carattere trasversale e multidisciplinare, come rivelato per esempio da temi quali il consumo sostenibile, l'economia verde, la sanità elettronica (eHealth). Al pari di tanti altri settori, il consumo acquisisce una dimensione internazionale nel senso che i suoi problemi non si possono più risolvere esclusivamente entro i confini nazionali. Le diverse evoluzioni caratteristiche del diritto del consumo fanno parte delle numerose sfide da affrontare in questo campo.

In occasione dei 25 anni dell'articolo costituzionale l'UFDC aveva constatato che c'era ancora molta strada da fare. Negli ultimi cinque anni il quadro legislativo svizzero ha conosciuto un'evoluzione significativa, in particolare nel campo della sicurezza dei prodotti, con la comparsa della nuova

legislazione sulla sicurezza dei prodotti. Altrettanto non si può affermare purtroppo per altri settori chiave del diritto del consumo, come per esempio il commercio elettronico o le condizioni generali. Per quanto riguarda il commercio elettronico, mentre la regolamentazione internazionale si è sviluppata più di dieci anni fa ed è attualmente in una nuova fase di evoluzione, la Svizzera conta ancora e sempre essenzialmente sulle disposizioni generali del Codice delle obbligazioni. Rispetto agli altri Paesi si riscontra uno sfasamento nella regolamentazione delle condizioni generali. Mentre è risaputo che la legislazione svizzera in materia è lacunosa, nel senso che prende in considerazione in modo squilibrato gli interessi in gioco, non si comprende come mai la sua evoluzione continui a scontrarsi essenzialmente con ostacoli di natura puramente dogmatica. In Svizzera l'accesso alla giustizia (vie giudiziarie o extragiudiziarie) procede solo per timidi passi. Per quanto riguarda i diritti dei passeggeri nel settore dei trasporti, vi è uno scostamento rispetto all'UE. Nel complesso il quadro legislativo elvetico offre un livello di protezione inferiore rispetto a quello comunitario; la Svizzera in particolare, contrariamente all'UE, non ha conosciuto un'apertura dei mercati che è andata di pari passo con un rafforzamento dei diritti dei consumatori; questa situazione ha portato la CFC a rivolgere al Consiglio federale, in data 2 settembre 2010, una raccomandazione concernente il perfezionamento della tutela dei consumatori nel contesto dell'apertura dei mercati. Se il rafforzamento dei diritti dei

consumatori finisce per tradursi soprattutto nel diritto contrattuale bisognerà garantire coerenza alla normativa elvetica. Notiamo a tal riguardo che, nel quadro di un progetto di ricerca del Fondo nazionale, la Svizzera sta dedicando a lavori nel campo del diritto delle obbligazioni che puntano a modificare la parte generale del Codice delle obbligazioni e pongono in particolare la questione della posizione del diritto del consumo nel nostro ordinamento giuridico.

Detto ciò, il quadro legislativo in quanto tale non basta a garantire un'informazione e una protezione adeguata dei consumatori. In effetti occorre anche che alla regolamentazione faccia seguito un'applicazione effettiva ed efficace. Al di là dei diritti e degli obblighi delle parti è necessario che il quadro legislativo disciplini anche l'organizzazione e le collaborazioni istituzionali, sia sul piano nazionale che internazionale. In questa ricerca di una migliore applicazione della legge e nel contesto transfrontaliero del consumo si constata che il lavoro in rete ha assunto un'importanza considerevole. A tal riguardo si può fare riferimento alle esperienze positive dell'UE, in particolare con ECC-net (rete dei centri europei di consumatori che aiutano i consumatori nei problemi transfrontalieri) e CPC-net (rete che raggruppa le autorità incaricate di vegliare all'applicazione della legislazione in materia d'informazione e di tutela dei consumatori).

Bisogna inoltre notare che l'iter legislativo costituisce solamente una delle possibili soluzioni per giungere a un'informazione e a una protezione dei consumatori adeguate. Sia l'autoregolazione che l'educazione e la sensibilizzazione dei consumatori costituiscono per esempio altre valide alternative. La LIC punta così sull'autoregolazione; la CFC, invece, si propone principalmente di promuovere la ricerca e l'applicazione di soluzioni concertate dei problemi in materia di consumo. Talvolta tuttavia, i fallimenti e i limiti dell'autoregolazione rendono necessaria l'imposizione di un quadro legislativo. La sensibilizzazione e l'educazione dei consumatori necessitano di un intervento di ampio respiro; l'UFDC fornisce un contributo prezioso in questo senso, in particolare con la sua piattaforma i-Punto.

Un'evoluzione positiva dell'informazione e della tutela dei consumatori presuppone infine la possibilità di contare sulla partecipazione di tutti gli attori interessati, ossia i consumatori, le aziende, lo Stato e le organizzazioni d'informazione o di tutela. Anche i consumatori stessi non devono mai dimenticare di essere un attore e regolatore economico essenziale: influenzano l'offerta in quanto tale e la qualità dell'offerta; ciò che non domandano o ciò a cui non reagiscono non sarà o non sarà più offerto. Per quanto riguarda la qualità dell'offerta, spetta a loro da un lato non scegliere le offerte che non sono serie o di cattiva qualità e dall'altro comunicare il loro malcontento e far valere i propri diritti quando non sono soddisfatti dell'offerta. Le aziende invece sono chiamate

ad agire in maniera leale sia nei confronti dei loro concorrenti che dei consumatori; devono inoltre assumersi le loro responsabilità (in particolare l'obbligo del controllo autonomo, di eliminare i difetti e i pericoli, di riparare i danni causati) ed essere responsabili (in particolare responsabilità morale, sociale e ambientale). In sunto, sarebbe auspicabile che le aziende non dimenticassero mai che il cliente ha sempre ragione. Anche lo Stato, in considerazione dei suoi tre poteri, esecutivo, legislativo e giudiziario, riveste un ruolo importante in materia d'informazione e di tutela dei consumatori. Spetta soprattutto al governo prevenire e rimediare le disfunzioni dei mercati. In caso di violazione del quadro legislativo deve adottare anche le misure che si rendono necessarie sul piano amministrativo, civile o penale; a tal riguardo si constata che la trasparenza delle misure adottate, argomento che è sempre più dibattuto, può contribuire a un miglior funzionamento dei mercati. Anche il Parlamento ha una funzione essenziale: da diversi anni si constatano soprattutto i seguenti atteggiamenti: il Consiglio degli Stati è più favorevole rispetto al Consiglio nazionale all'informazione e alla tutela dei consumatori; si nota inoltre che le iniziative parlamentari costituiscono un motore importante per l'evoluzione dei diritti dei consumatori. Ovviamente anche la giustizia è importante, ma a causa dei costi e dei rischi, è una via alla quale i consumatori o le organizzazioni di consumatori non ricorrono molto spesso, ammesso che queste ultime abbiano il diritto all'azione. Infine, le

organizzazioni d'informazione o di protezione dei consumatori hanno un ruolo multiplo. Attraverso la diffusione delle informazioni e la prassi dei test comparativi aiutano i consumatori a scegliere con cognizione di causa, forniscono consigli utili in caso di difficoltà, sono inoltre una forza mobilizzatrice per difendere gli interessi dei consumatori e infine allertano le autorità in caso di problemi concreti. Per queste organizzazioni una delle sfide da affrontare consiste nel trovare i finanziamenti necessari per svolgere le loro diverse funzioni e per far ciò contano in particolare sul sostegno finanziario concesso dallo Stato.

Non sono dunque le sfide a mancare in materia d'informazione e di tutela dei consumatori. Fino a oggi l'evoluzione del diritto del consumo è avvenuta per piccoli passi. Non è da escludersi che nei prossimi anni si constaterà uno sviluppo più coerente in favore dei consumatori. Un movimento in questa direzione dipenderà soprattutto dalla misura in cui la Svizzera vorrà approfittare pienamente dell'apertura dei mercati. Un simile atteggiamento richiederà in effetti l'apertura anche a novità nel campo dell'informazione e della tutela dei consumatori, che sicuramente comporteranno vantaggi sia per i consumatori che per le aziende e che richiederanno eventualmente una diversa integrazione del diritto del consumo nel nostro ordinamento giuridico.

Ufficio federale del consumo (UFDC)

Jean-Marc Vögele, Capo

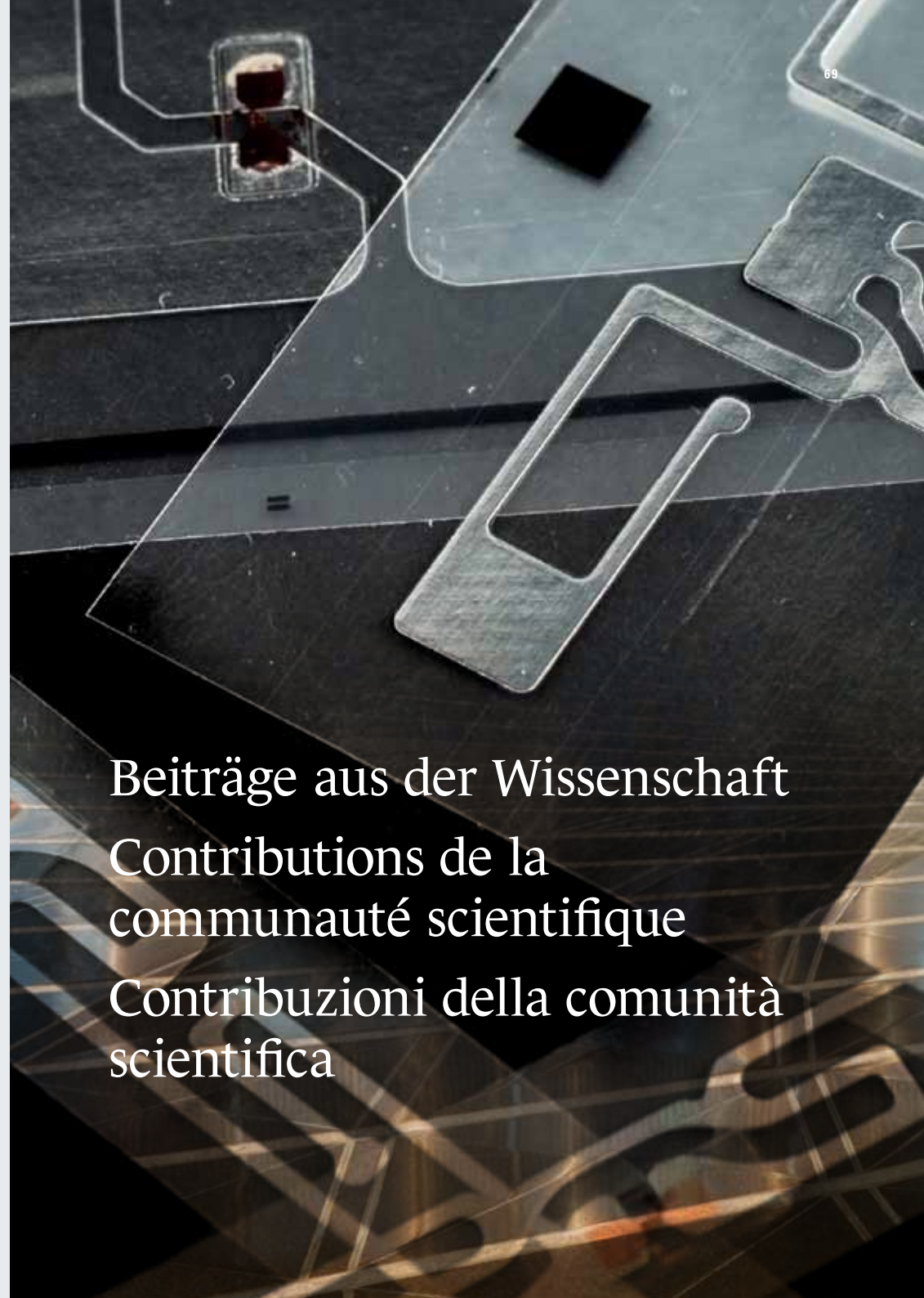
Jacques Vifian, Supplente

Per maggiori informazioni sull'UFDC:

www.consumo.admin.ch

Fonti:

- articolo di Alexander Brunner per il n. 11/2001 della Rivista svizzera di giurisprudenza
- diversi testi normativi (leggi e ordinanze)
- siti Internet
- comunicati stampa e articoli di giornale
- pubblicazioni precedenti del UFDC



Beiträge aus der Wissenschaft
 Contributions de la
 communauté scientifique
 Contribuzioni della comunità
 scientifica

ALEXANDER BRUNNER, OBERRICHTER PD DR. IUR.

Konsumkreditrecht der Schweiz – Eine Erfolgsgeschichte

2011 ist es 30 Jahre her, seit das Schweizer Volk 1981 die Wirtschaftsverfassungsnorm über den Konsumentenschutz angenommen hat. Die Entwicklung des Schweizer Konsumrechts verlief seither unterschiedlich – mehr oder (meist eher) weniger erfolgreich. Eine interessante Ausnahme macht das Konsumkreditrecht, das – was selten ist – als Vorbild für die Europäische Union gelten kann.

Schon 20 Jahre vor Einführung des Konsumentenartikels in der Bundesverfassung erliess der Gesetzgeber 1961 mit dem Teilzahlungsrecht eine Vorstufe des Konsumkreditrechts. Nach mehreren gescheiterten Anläufen auf Bundesebene nahmen in der Folge viele kantonalen Gesetze die berechtigten Interessen der Privathaushalte zur Vermeidung der Überschuldung auf. Mit der Anpassung der Schweizer Gesetze im Gefolge des EWR-Neins 1992 (Eurolex-Vorlage) in Form der Swisslex-Vorlage erliess der Bundesgesetzgeber die erste Fassung des Schweizer Konsumkreditgesetzes (KKG) 1993.

Das KKG 1993 hatte den Vorteil einer verbesserten Konsumenteninformation. Zweck der Aufklärungsnormen im Interesse der Privathaushalte sollte es sein, die Tragweite von Kreditaufnahmen zur Finanzierung des Konsums von Waren und Dienstleistun-

gen besser zu erkennen. Auch wenn dieser Ansatz der Markttransparenz als positiv zu werten ist, verfehlte das KKG 1993 gleichwohl das angestrebte legislatorische Ziel der Überschuldungsprävention. Dieser Umstand wurde in der Eidgenössischen Kommission für Konsumentenfragen erkannt und intensiv analysiert. In zahlreichen Hearings mit allen Akteuren der Volkswirtschaft, Banken, Versicherungen, Kreditvermittler, Konsumentenorganisationen und Interessenverbänden kristallisierte sich eine Lösung heraus, die gut schweizerisch auf wirtschaftlichen Grundsätzen beruht. Kernpunkt sollte die Kreditprüfung und die Tragbarkeitsprüfung im neuen Gesetz sein.

Mit dem KKG 2001, das noch heute in Kraft ist, führte der Gesetzgeber das wirtschaftsrechtliche Instrument der *Kreditfähigkeitsprüfung* ein. Anbieter dürfen Konsumkredite

nur dann an Konsumentinnen und an Konsumenten gewähren, wenn vor dem Vertragsabschluss die Fähigkeit des Privathaushaltes abgeklärt ist, den aufgenommenen Kredit auch tatsächlich zurück zahlen zu können. Zeigt diese ökonomische Analyse vor dem Vertragsabschluss, dass der Privathaushalt nicht in der Lage wäre, den Kredit innert einer vorgegebenen Zeitspanne zurück führen zu können, darf ein Konsumkredit nicht gesprochen werden. Kriterium ist dabei unter anderem die Wahrung des Existenzminimums im Verlauf der Rückzahlungsquoten. Die Überschuldungsprävention für Privathaushalte lehnt sich in diesem Sinne an die Überschuldungsprävention im Aktienrecht an, wo bei Unterdeckung Sanierungsmaßnahmen ergriffen werden müssen.

In der Zwischenzeit ist es zumindest teilweise zu einer *Helvetisierung des europäischen Verbraucherkredites* gekommen. So sieht nunmehr Art. 8 der neuen Richtlinie 2008/48/EG eine «Verpflichtung zur Bewertung der Kreditwürdigkeit des Verbrauchers» vor. Das ist ein Schritt in die richtige (ökonomische) Richtung. Das bisherige Europarecht sah lediglich, aber immerhin, weitgehende

Informationspflichten des Kreditgebers vor, was indessen das grundlegende Problem der Überschuldung der Privathaushalte in der Europäischen Union nicht effektiv lösen konnte. Nach wie vor ist jedoch das Schweizer Konsumkreditrecht dem Europarecht überlegen, da das Schweizer KKG eine verstärkte und wirtschaftlich indizierte Regelung zur Überschuldungsprävention enthält (Art. 22–32 KG 2001).



PROF. DR. MARC FETSCHERIN,
CRUMMER GRADUATE SCHOOL OF BUSINESS, ROLLINS COLLEGE, UNITED STATES,
HARVARD KENNEDY SCHOOL, HARVARD UNIVERSITY, UNITED STATES

Consumer Protection Laws in the context of the Consumer-Company Relationship

This article reviews and discusses consumer protection laws in relation to consumer-company relationships. It discusses why it is necessary to protect consumers and how to accomplish this, along with the implications for producing and marketing products or services.

Consumer protection laws regulate the relationship between consumers and companies in regard to products and services consumed. The laws encompass many different aspects, including but not limited to product liability, deceptive advertising, unfair competition, labeling and packaging, fraud, credit card regulations and protection as well as consumer health and safety issues.

From a theoretical point of view, there are three distinct theories of producers' responsibility to consumers: *contract theory*, *due care theory* and *social costs theory*. Contract theory argues that the relationship between a company and consumers is contractual. To make a fair contract, it is assumed both parties have thorough knowledge about the nature of their mutual commitments. Companies must comply with regulations and standards (e.g., products must be reasonably safe to use), the duty to disclose exactly what

the customer is buying, the duty not to misrepresent or mislead (e.g., not to issue false information about the product), and the duty not to coerce buyers (e.g., companies must not exploit fear, stress, guilt, or immaturity) (Peden and Sterba, 1989). Of the three distinct theories, the contract theory places the greatest responsibility on the consumer.

The *due care theory* argues that companies have specialized knowledge and expertise that consumers do not have and are thus in a better position to appraise risk than consumers. The theory assumes that companies and consumers are not equals in the market. Since companies have superior knowledge and expertise about their products, they have the duty to ensure that these products do not negatively affect consumers (e.g., no harmful, deceptive, or fake products). They should exercise due care to protect consumers from harm (e.g., by choice of raw

material, manufacturing process, quality control, warning labels and instructions) (Peden and Sterba, 1989). Compared to the previous one, this theory places more responsibility on the company.

The *social costs theory* states that the company should bear all costs of any injuries resulting from defects in the product, even if the defects could not have been anticipated or prevented by the company. The theory assumes strict liability of the company, the opposite of «laissez-faire» capitalism which assumes a purely competitive market that maximizes net social happiness. Product price, according to this theory, reflects all costs, including those associated with consumer injuries. The social costs theory suggests that companies «internalize» these «external» costs (Peden and Sterba, 1989), placing the most responsibility on the company side.

Why protect consumers

The consumer side: In today's highly globalized and competitive world, companies often outsource parts of their value chain,

including manufacturing, to developing countries to reduce costs. Despite service level agreements with sub-contractors, companies are in effect ceding part of their control to the outsourcer, specifically control over raw materials used for products, manufacturing processes and quality control. Lack of that control could result in issues such as toy-related injuries or death, pediatric poisoning (unintentional poisonings from household chemicals or drugs), fireworks injuries or death, sports and recreation injuries or death among others. Recent prominent international examples of product defects include Toyota's recall of several car models. In Switzerland, information about product recalls can be found on the official Swiss Federal Consumer Affairs Bureau website www.konsum.admin.ch. Often it is difficult to pinpoint a cause and effect between a manufacturer's alleged negligence or mistakes and damage to consumers. Companies generally fight such allegations vigorously. In Switzerland detailed information concerning product safety can be found on the Swiss Federal Department of Economic Affairs website www.produksicherheit.admin.ch.





The contract theory is not sufficient to address the issues mentioned above or to refute the due care or social costs theory.

The company side: As the social cost theory implies, it is costly for companies when they violate consumer protection laws. For example, the direct as well as indirect costs associated for a product recall are significant. Direct costs are all costs related to the incidence, such as cost of coordinating and implementing the recall, repair and replacement costs, lost inventory and reversed sales. As an example of the significance of these costs, Forbes (2011) reported that Johnson & Johnson's revenue rebounded but its profit dropped by 23 percent in the first quarter in 2011 because of higher costs for product recalls and litigation. Indirect costs are either costs related indirectly to the incidence or those that cannot be quantified, such as loss of consumer confidence and trust, possible loss of future sales, and negative media attention. These all negatively affect the brand and ultimately shareholder value. Researchers found for product recalls as well as products taken off the market significant negative abnormal returns. The returns

are even more negative when products are replaced rather than repaired. They also found no significant difference between government-ordered recalls and voluntary recalls (Davidson and Worrell, 1992).

The government side: As the due care and social costs theories assume, the balance of power between consumers and companies is unequal, especially between multinational enterprises (MNEs) and consumers. In order to level the playing field, governments are given the responsibility not only to inform but also to protect the public against unreasonable risks of injury or death from consumer products or services. This is especially necessary now with the outsourcing of manufacturing activities to developing countries.

In Switzerland, regulations mandate that products may not imperil humans or the environment. Different requirements and prohibitions regulate the development, production, sale, use and disposal of products and services. At the same time, such regulations may not constitute any unnecessary constraint to the economic freedom

of corporations. Laws such as the Product Safety Act, the Product Liability Act and responsibilities according to the Code of Obligations take this into account.

How to protect consumers

In issuing consumer protection laws and regulations, governments might, for example, ask companies to disclose detailed information about their products, especially in regard to safety or public health. Alternatives to government regulation include self-regulation, education, and application of the laws and defense of consumer rights by judicial and extrajudicial procedures. Governmental bodies, professional associations, consumer protection organizations, courts and ombudsmen can be responsible for applying such measures.

One might argue that there are two extreme positions and approaches on how to protect the consumer. The regulation approach suggests that only regulation can force companies not to harm consumers. At the other extreme, the information approach suggests that dissemination of

information would make companies act to not harm consumers.

Regulation approach: This approach views consumers as a group needing protection against the possible negative consequences of the abuse of power by companies. Inspired by the *protection model* based on consumer experiences in the US in the 1950s, where consumer protection is viewed as a basic right, the regulation approach argues that oversight by the government can offset the power discrepancy between consumers and companies. If companies behaved ethically and in a socially responsible way, strong regulation would not be required. However, the less companies behave ethically and in a socially responsible way, the more regulation is needed. The goal of the government is to protect the public against unreasonable risks of injury or death resulting from consumer products or services through education and by implementing and enforcing safety standards.

Information approach: Inspired by the *information model* developed in Britain in the 1960s, this approach views consumers as

equal economic actors along with companies. It assumes perfect information (companies and consumers have full and perfect information about the products and services), rational agency (consumers and companies are rational self-interested utility maximizers), no regulation and a perfect competitive market. Another assumption is that consumers would have full knowledge about the risks involved with the products or services consumed and would be automatically protected from injury and loss by the operation of a transparent and competitive market. In that respect, the information model assumes companies would respond to consumer demand for information and transparency and offer safer products and services to overcome information asymmetry between companies and consumers. However, critics argue that consumers have imperfect information, make irrational choices and there is almost no perfect competitive market. These factors must be addressed by some degree of regulation. Information asymmetry exists despite the recent development of information and communication technologies such as the Internet and mobile phones, and especially

social networks such as blogs, Facebook and Twitter which all facilitate and enable information dissemination and transparency.

In the US, for example, the Consumer Product Safety Commission (CPSC) uses social media such as the OnSafety blog, a YouTube channel, photos on Flickr, streaming recall news on the CPSC's widget, and a @OnSafety Twitter account (see Consumer Product Safety Commission, p. 4–5) to reach consumers.

Conclusion

Practically, it does not seem that market forces or «laissez-faire» capitalism by themselves can resolve all consumers' concerns and risks associated with the consumption of products and services. On balance, the information and regulation approach are both necessary.

Going forward, Switzerland needs to find a middle ground between informing consumers versus simply issuing more regulations. The responsibilities and tasks among the various organizations, authorities and com-

mittees dealing with consumer protection need to be streamlined. The government also needs to increase funding to better serve Swiss consumer needs and to fulfill its obligation to educate, inform and protect Swiss consumers. Finally, further harmonization and increase of consumer protection laws in line with EU standards and guidelines are necessary, despite recent developments.

References

- Consumer Product Safety Commission Report (2010)**, *2010 Performance and Accountability Report*, p. 4–5, Accessed May 5th,
URL: <http://www.cpsc.gov/CPSCPUB/PUBS/REPORTS/2010par.pdf>.
- Davidson, W. and Worrell D.** (1992), The Effect of Product Recall Announcements on Shareholder Wealth, *Strategic Management Journal*, Vol. 13, No. 6, pp. 467–473.
- Forbes (2011)**, *Johnson & Johnson's 1Q net falls on recall costs*, Accessed May 5th,
URL: http://www.forbes.com/feeds/ap/2011/04/19/business-health-care-us-earns-johnson-and-johnson_8425117.html.
- Peden, C. and Sterba, J.** (1989), *Freedom, Equality, and Social Change Issues in Contemporary Social Philosophy*, Edwin Mellen Press.

EUGÉNIE HOLLIGER-HAGMANN, RA DR. IUR.

Gesetze allein lösen die Probleme nicht

Der Verfassungsartikel ist Grundlage für verschiedene Gesetze und gesetzgeberische Projekte. Er bleibt uns die Antwort schuldig, wovor er die Konsumentinnen und Konsumenten schützen will und wer diese überhaupt sind. Unter den Auspizien einer einigermaßen liberalen Wirtschaftsordnung kann Konsumentenschutz nur bedeuten, dass die gemäss Art. 6 BV zur Eigenverantwortung verpflichteten Personen im Bereich ihres privaten Konsums weder durch einen unausweichlichen Machtüberhang noch durch ihnen vorenthaltenes Wissen der Anbieter über Qualität und Risiken ihrer Produkte und Dienstleistungen benachteiligt werden dürfen.

Je nach Konsumsituation handeln die Menschen mehr oder weniger frei, sind besser oder schlechter informiert, wobei der Wissensnachteil vieler Personen durch Interesselosigkeit, Lesefaulheit oder Leichtsinns selbst verschuldet ist. Die Motive, die zum Konsum führen, sind sodann derart komplex, dass sie sich nicht bloss nach in Gesetzen niedergelegten Vernunftkriterien beurteilen lassen. Menschen gehorchen beim Konsum nicht nur einer allfälligen

Anbietermacht sondern auch viel bedeutenderen selbst geschaffenen Zwängen und solchen, die ihnen von ihren konkreten Lebensumständen aufgedrängt werden. Gleichwohl wird das Individuum von den Konsumentenschützern ausschliesslich als ein durch Informationsdefizite benachteiligter hilfloser Mitspieler im Wettbewerb betrachtet. Das erklärt die Fülle von Informationen, mit denen die Konsumentinnen und Konsumenten gefüttert werden. Das Wissen soll ihrem Handicap abhelfen. Die Preis- und Mengenangaben bei Produkten und Dienstleistungen, die Lebensmitteldeklaration, die Konsumkreditinformationen, die Darbietungs-, Warn- und Sicherheitsvorschriften im neuen Produktesicherheitsgesetz und in über hundert weiterhin bestehenden Produktsicherheitserlassen werden ergänzt durch Gefahrenzeichen sowie durch Signete und Qualitätslabels, die einen Mehrwert heissen. Eine Liste des Eidgenössischen Büros für Konsumentenfragen (BFK) enthält über 170 solcher Umwelt-, Sozial-, Qualitäts- und Herkunftszeichen und bekommt laufend Zuwachs, weil die Konsumentenschützer einem Irrglauben erliegen. Sie

halten den Durchschnittsverbraucher für ebenso wissbegierig, auf lückenlose Kenntnis von Produkten und Dienstleistungen sowie auf nachträgliche Reflexion über die Folgen seines Konsums erpicht, wie sie selbst es sind. Selbst wenn er es hinsichtlich der für ihn besonders wichtigen Informationen ist oder sein müsste: Die Fülle der Aussagen auf den Produkten, durch die er sich hindurch lesen muss, überfordert ihn, zumal einige Angaben nur schwierig zu finden oder schlecht lesbar sind. Texte, Tabellen und Symbole machen sich den knappen Platz auf den Verpackungen streitig. Deshalb fristet die Lebensmitteldatierung in oft unleserlicher Schrift ein Aschenputteldasein auf den Verpackungen. Man muss sie drehen und wenden, um überhaupt fündig zu werden, und die 100-Gramm-Preise sucht man in verschiedenen Läden vergeblich in den Regalanschriften. Dabei sind diese Informationen schon seit Jahren gesetzlich vorgeschrieben. Doch die Konsumentenschützer vermögen der fehlenden Lust gewisser Anbieter zur Befolgung dieser Gesetze nicht abzuwehren. Auch gegen den Missstand textüberladener, schlecht übersetzter oder sogar gefährlicher

Gebrauchs- und Betriebsanweisungen ist kein Kraut gewachsen, geschweige denn gegen die nachlassende Qualität vieler Produkte.

Dem verbreiteten alltäglichen Konsumentenärger, der seinen Niederschlag in Radio, Fernsehen und in der Konsumentenpresse findet, ist mit dem Erlass von weiteren Gesetzen gar nicht beizukommen. Die Gesetze müssten auch angewendet werden, wozu weder sämtliche Anbieter noch die staatlichen Instanzen grosse Lust verspüren. An der Nachhilfe seitens der Konsumentenorganisationen hapert es. Von ihrem Klagerecht gemäss Bundesgesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG) machten sie kaum einmal Gebrauch. Und falls jemals Druck auf die kantonalen Vollzugsorgane ausgeübt wurde, ihren Kontrollpflichten gemäss Lebensmittelgesetz und den Verordnungen zur Preisbekanntgabe und zu den Angaben über Mass und Gewicht eifriger nachzukommen, ist davon wenig spürbar geworden. Auch ist nicht bekannt, ob Exponentinnen des Konsumentenschutzes jemals die Ladenchefs und Leiter der fehlbaren Unternehmen hartnäckig so lange





mit ihren Pflichten aus dem Konsumentenschutzrecht konfrontiert und sie so lange belästigt haben, bis sie sich endlich dazu bequemen, die gesetzlichen Vorgaben zu erfüllen. Solche Vorstösse wären mühsam und bedeutend weniger spektakulär als die Plädoyers für den Erlass immer weiterer gesetzlicher Konsumentenschutzvorschriften im Parlament, in Jahresprogrammen und in Konsumentenpostillen. Damit wird nichts anderes erreicht, als dass den Unternehmen und dem Staat neue Verantwortungen aufgeschultert werden, um die sich die Verantwortlichen drücken können.

Zwischen den auf einem intellektuellen Verständnis gründenden Vorstellungen des organisierten Konsumentenschutzes – der aufgrund des Verfassungsartikels vom Bund finanziell unterstützt wird – über die Mittel und Wege zum Konsumentenglück und dem tatsächlichen Konsumentenverhalten klafft eine riesige Diskrepanz. Der «Konsument» ist offenbar kaum gewillt, «seine gestaltende Rolle in einem offenen Markt» zu spielen, die ihm die Eidgenössische Kommission für Konsumentenfragen (EKK) in ihren Empfehlungen vom 2. September

2010 zuteilte. Er ist gelegentlich lesefaul, teilweise sogar Analphabet und weil er vielfach sogar beratungsresistent ist, höchstens an einzelnen der ihm von den Gesetzen gebotenen Entscheidungshilfen und Schutzvorkehrungen interessiert. Dafür hat er eine Menge anderer Motive jenseits der rationalen Konsumentenschutzüberlegungen – wie Prestige, Neid oder Seelentrost –, die er unüberlegt, dringend und à tout prix befriedigen möchte, und die sich überhaupt nicht als Gegenstand fürsorglicher Legiferierung eignen. Selbstverständlich möchte er die ihm qualitativ zusagenden sicheren Produkte und Dienstleistungen in der ihm konvenierenden Preislage einfach und problemlos erhalten und ohne späteren Ärger verwenden können. Doch das ist nur eine einzige der zahlreichen Facetten des Konsums. Der Mühe, «zum Funktionieren des Marktes beizutragen» oder «seiner marktgestaltenden Rolle bewusst zu sein», wie es die EKK formulierte, mag er sich in der Regel nicht auch noch unterziehen, falls er dazu überhaupt fähig ist. Die meisten Menschen wären davon schlicht überfordert, denn ihre Existenz erschöpft sich nicht im Verbraucherdasein und ihre intellektuellen

und zeitlichen Ressourcen werden noch von zahllosen anderen Anforderungen im Alltag konsumiert. Der Konsumentenschutzartikel hat sich als Geburtshelfer für eine Fülle von Konsumentenschutzvorschriften erwiesen. Sein praktischer Nutzen für den Verbraucheralltag lässt noch auf sich warten.

Die Verfasserin ist Wirtschaftspublizistin und war von 1976 bis 1988 Beauftragte für Konsumentenfragen beim MGB.

MARLIS KOLLER-TUMLER, DR. IUR., LEHRBEAUFTRAGTE FÜR SCHWEIZERISCHES UND EUROPÄISCHES KONSUMENTENRECHT AN DER UNIVERSITÄT BERN, VIZEPRÄSIDENTIN DER EIDG. KOMMISSION FÜR KONSUMENTENFRAGEN.

Konsumentenschutz – Sonderfall Schweiz

Während gegen Ende der 70-er Jahre in unseren europäischen Nachbarländern erste Gesetze verabschiedet wurden, die den Konsumenten materielle Schutzpositionen verschafften (vgl. z.B. das deutsche AGB-Gesetz zur Inhaltskontrolle vorformulierter Vertragsbedingungen), versuchte die Schweiz 1981 mit Art. 31^{sexies} Abs. 3 BV anders als die übrigen Staaten, den Konsumenten zunächst den «Zugang zum Recht» zu erleichtern.

«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». Mit dieser Norm erhielten die Kantone den verfassungsrechtlichen Auftrag, für Konsumentenstreitigkeiten (bis 8000 Franken) ein vereinfachtes Verfahren einzuführen. Was aber unter «Streitigkeiten aus Verträgen zwischen Anbietern und Letztverbrauchern» genau zu verstehen war, wusste niemand so genau. Wohl kannte man das Ziel, nämlich Bereitstellung eines einfachen Rechtsweges, damit die Konsumenten nicht mehr wegen psychischer

Hemmschwellen wie Verfahrensart und -dauer oder wegen der Höhe der Verfahrenskosten davor zurückschrecken sollten, berechnete Ansprüche geltend zu machen. Anders als in den als Vorbildern dienenden miet- oder arbeitsrechtlichen Verfahren war aber der Kreis der Schutzbedürftigen weder durch eine Legaldefinition noch durch den tangierten Rechtsgeschäftstyp abstrakt umschreiben. So verwundert es nicht, dass die Kantone in der Folge einfach ihre Gerichtsorganisationsgesetze anpassten und alle Verfahren mit einem Streitwert unter 8000 Franken ihrer kantonale Version des «einfachen und raschen Verfahrens» (beschleunigtes Verfahren, summarisches Verfahren, einzelrichterliche Zuständigkeit etc.) zuwiesen. Nur das Wallis und der Tessin richteten besondere Schlichtungsverfahren ein.

Einen eigentlichen Konsumentenprozess mit Grundsätzen, die sich vom allgemeinen Zivilprozess deutlich unterscheiden, konnte und wollte man damals nicht einführen. Im Rahmen eines schweizweit zu vereinheitlichenden Zivilprozessrechts sei dann allenfalls Platz für besondere

Verfahrensmaximen (Beschränkung der Beweismittel, Umkehr der Beweislast etc.), Kostenerleichterungen sowie für Gerichtsstandsregeln, die dem Konsumenten etwa durch Prorogationsbeschränkungen oder durch zusätzliche Gerichtsstände die Prozessführung an einem für ihn günstigen Forum erleichtern sollen.

Mit dem am 1. Januar 2001 in Kraft getretenen Gerichtsstandsgesetz wurde in einem ersten Schritt die örtliche Zuständigkeit für gerichtliche Verfahren schweizweit einheitlich geregelt. Damit wurde den Konsumenten für Klagen aus Konsumentenverträgen neben dem gewöhnlichen Gerichtsstand am Sitz oder Wohnsitz der beklagten Partei ein zusätzliches Forum am eigenen Wohnsitz eröffnet, währenddem Anbietern nur der Gerichtsstand am Wohnsitz des Konsumenten zur Verfügung steht. Das ist eigentlich ein Fortschritt auf dem Weg hin zu einem sozialen Prozessrecht. Doch obwohl fast jeder Vertrag auch als Konsumentenvertrag in Erscheinung treten kann (nämlich dann, wenn er zwischen einem gewerbsmässigen Anbieter und einem Verbraucher geschlossen wird, zu dessen privatem Bedarf die

vertragliche Leistung bestimmt ist) gelten nach Art. 22 Abs. 2 GestG nur «Verträge über Leistungen des üblichen Verbrauchs» als Konsumentenverträge, die den Gerichtsstand am eigenen Wohnsitz ermöglichen.

Mit dieser Umschreibung, die wortwörtlich in die am 1. Januar 2011 in Kraft getretene Schweizerische Zivilprozessordnung übernommen wurde (vgl. Art. 32 ZPO), engt der schweizerische Gesetzgeber den prozessualen Konsumentenschutz auf Verträge ein, deren Gegenstand sich im Rahmen des üblichen Konsums bewegen (sog. üblicher Bedarf) und stellt somit den Binnenkonsumenten schlechter als den internationalen. Während nämlich ein Zürcher gegen seine Bank, die ihren Sitz in Genf hat, dort – auf französisch – klagen muss, wenn es sich z.B. um grössere Beträge handelt, die er investiert hat (vgl. BGE 132 III 268), können ausländische Kunden ihre schweizerische Bank vor Gerichten ihres Wohnsitzstaates einklagen. Der Grund liegt darin, dass das auch für die Schweiz geltende Lugano-Übereinkommen im Gegensatz zum inländischen Recht, den Zugang zum Konsumentengerichtsstand nicht auf Leistungen des





üblichen Verbrauchs beschränkt. Hier zählt einzig, ob der Vertrag vom Konsumenten für private (persönliche oder familiäre) Zwecke abgeschlossen worden ist und ob der Anbieter gewerblich gehandelt hat (vgl. Art. 15 LugÜ). Weder der Umstand, dass der Konsument einen Gewinn erzielen will (etwa mit einem Wertschriftengeschäft) noch dass er besonders hohe Beträge anlegt, stehen der Qualifikation als Verbrauchervertrag (vgl. BGE 133 III 295 – Streitwert von ca. 9 Mio. US-Dollar) entgegen.

Vor dreissig Jahren hat die Schweiz durch die verfassungsrechtliche Verankerung eines einfachen und raschen Verfahrens für Konsumentenstreitigkeiten als erstes Land in Europa das Postulat nach einem einfachen und raschen «Zugang zum Recht für alle» erfüllt. Zwischenzeitlich sind wir aber arg ins Hintertreffen geraten. Die EU hat nicht nur die materiellen Konsumentenrechte viel stärker ausgebaut als wir (man denke nur etwa an die Widerrufs- und Rückgaberechte beim Fernabsatz, an die Inhaltskontrolle Allgemeiner Geschäftsbedingungen, etc.) sie hat auch ein Fülle von Instituten geschaffen, die

es den Konsumenten erlauben, ihr Recht einfach durchzusetzen. So gibt es seit 2009 für grenzüberschreitende Streitigkeiten innerhalb der EU ein besonderes Verfahren für geringfügige Forderungen (bis 2000 Euro), das als Alternative zu den in den Mitgliedstaaten bestehenden innerstaatlichen Verfahren zur Verfügung steht. Weiter stellt die EU verschiedenste aussergerichtliche Streitbeilegungsmechanismen zur Verfügung, die länderübergreifend in Anspruch genommen werden können.

Wenn wir nun den 30. Geburtstag der Verankerung des Konsumentenschutzgedankens in der schweizerischen Verfassung feiern, so sei dies verbunden mit dem Wunsch, dass sich die Erkenntnis, wonach das Wirtschaftsrecht und das Konsumentenrecht zwei Seiten ein und derselben Medaille sind, sich auch hierzulande vermehrt durchzusetzen vermag. Damit würde auch die politische Diskussion um einen moderaten Ausbau der Konsumentenrechte versachlicht und im Parlament könnte um Problemlösungen statt um Ideologien debattiert werden.

EM. PROF. DR. DR. H.C. ERNST A. KRAMER, BASEL/ST.GALLEN

Konsumentenschutz im Privatrecht: Erreichtes, weiterhin Vermisstes

Als der Verfasser dieser Zeilen in seiner St.Galler Antrittsvorlesung vom November 1977 über «Konsumentenschutz als neue Dimension des Privat- und Wettbewerbsrechts» (publiziert in ZSR I 1979, 49 ff.) sprach, gab es noch keinen Konsumentenschutzartikel in der BV und als privatrechtliche Vorschriften mit explizit konsumentenschutzrechtlicher Stossrichtung standen die Art. 226 ff. alt OR über die Abzahlungs- und Vorauszahlungsverträge allein auf weiter Flur. Seit damals hat sich viel getan.

Bekanntlich hat der schweizerische Gesetzgeber im Anschluss an die gescheiterte EWR-Abstimmung vom 6.12.1992 eine ganze Reihe europarechtlicher Richtlinien zum privatrechtlichen Konsumentenschutz «autonom nachvollzogen», sodass unser Land heute im Gebiet des Konsumkredits, der Pauschalreisen und der Produkthaftung wenigstens grundsätzlich europäischen Standard aufweist. Schon 1990 hatte der schweizerische Gesetzgeber das Widerrufsrecht bei Haustürgeschäften und ähnlichen Verträgen (Art. 40a ff. OR) sowie die Regelung des Problems der Zusage einer unbestellten Ware (Art. 6a OR) in das obligationenrechtliche Stammgesetz

eingefügt. Auch auf einige zugunsten des Versicherungsnehmers 2004 neu eingeführte Regelungen des VVG (etwa zur Informationspflicht des Versicherers gemäss Art. 3 VVG), auf die konsumentenschutzpolitisch motivierte Gerichtsstandsregelung des Art. 32 ZPO und die besondere internationalprivatrechtliche Anknüpfung des Art. 120 IPRG ist hinzuweisen.

Anlass zu uneingeschränkter Genugtuung besteht allerdings nicht, da wichtige, privatrechtlich zu verwirklichende konsumentenschutzpolitische Anliegen immer noch nicht erfüllt sind. So fehlen (in der EU seit einer Richtlinie aus dem Jahre 1997 vorgesehene) Regelungen über den Verbraucherschutz beim Vertragsabschluss im Fernabsatz (also etwa bei online-Kaufverträgen); der heute ebenfalls europäischen Standard darstellenden zweijährigen Verjährungsfrist für Gewährleistungsansprüche des Käufers beweglicher Sachen – Ansprüche, die übrigens abgesehen vom Fall der Arglist des Verkäufers gänzlich abbedungen werden können (Art. 199 OR) – kontrastiert immer noch die Jahresfrist des Art. 210 OR¹, wobei zusätzlich verschärfend hinzukommt, dass die Prüfungs- und Rüge-

obliegenheit gemäss Art. 201 OR auch zu Lasten des Verbraucherkäufers gilt, während sie in Deutschland oder Österreich und vielen anderen Ländern nur bei Unternehmergeschäften vorgesehen ist.

Das auffälligste und schmerzlichste konsumentenschutzpolitische Defizit des schweizerischen Vertragsrechts – mit dem sich die Schweiz rechtsvergleichend betrachtet europaweit isoliert, und zwar wie der Verfasser dieser Zeilen meint, nicht im Sinne einer «splendid isolation» – ist aber zweifellos die weiterhin fehlende verschärfte offene Inhaltskontrolle Allgemeiner Geschäftsbedingungen. Es braucht hier nicht mehr weiter ausgeführt zu werden, dass die 1986 zaghaft eingeführte Vorschrift des Art. 8 UWG über die Verwendung missbräuchlicher Geschäftsbedingungen wegen des dort vorausgesetzten Kriteriums der «irreführenden Weise», aufgrund derer die missbräuchlichen Geschäftsbedingungen in den Vertrag eingeführt worden sind, praktisch leerläuft. Des ungeachtet und ungeachtet auch des Umstands, dass das Bundesgericht sich bis jetzt standhaft weigert, eine verschärfte Inhaltskontrolle Allgemeiner Geschäftsbedingungen auf Basis der vertragsrechtlichen

Generalklauseln der Art. 19/20 OR richterrechtlich einzuführen (und immer noch mühsam versucht, mit der «Ungewöhnlichkeitsregel» zu helfen), hat der schweizerische Nationalrat am 8.3.2011 mit deutlicher Mehrheit den Entwurf des Bundesrats zu einer längst überfälligen Revision des Art. 8 UWG wiederum abgelehnt. Angesichts der befürwortenden Haltung des Ständerats ist es freilich noch verfrüht, die Hoffnung aufzugeben². Vielleicht gelingt es doch noch, die angestrebte Revision des Art. 8 UWG wenigstens für Verbraucherverträge zu retten. Aber selbst wenn dies gelingen sollte, wäre die Freude keineswegs uneingeschränkt, da sich der bundesrätliche Vorschlag mit einer Generalklausel begnügt, konkrete, für die Rechtssicherheit der Kunden (aber auch der Allgemeine Geschäftsbedingungen verwendenden Unternehmer!) unabdingbare, konkrete Klauselverbote aber nicht vorgesehen sind.

¹ Ein als Reaktion auf eine Parlamentarische Initiative von der Rechtskommission des NR erarbeiteter Entwurf zur Änderung des Art. 210 OR (mit zwei Varianten) ist momentan hängig.

² Die Sommersession der Räte endet am 17.6.2011. Es ist anzunehmen, dass im Zeitpunkt des Erscheinens dieses Beitrags das Ergebnis der Abstimmung über Art. 8 UWG bereits feststeht.

PASCAL PICHONNAZ, DOCTEUR EN DROIT, LL.M. (BERKELEY)
 PROFESSEUR À L'UNIVERSITÉ DE FRIBOURG

Le «consommateur» ne doit pas être nécessairement une personne physique

Le 14 juin 1981, le peuple et les cantons suisses adoptaient l'art. 31^{sexies} de la constitution de 1874, devenu avec quelques petites modifications l'art. 97 de la Constitution de 1999. Comme le relève l'intitulé de la disposition actuelle, celle-ci tend à améliorer la protection des «consommateurs et consommatrices». L'alinéa 1^{er} de cet article dispose que «[l]a Confédération prend des mesures destinées à protéger les consommateurs et les consommatrices». Le paradoxe tient toutefois à l'absence de toute définition de ce qu'il faut entendre par «consommateur» à l'ancien art. 31^{sexies} Cst et s'il faut voir une modification de conception dans l'usage de l'expression «consommateurs et consommatrices» dans l'article 97 Cst (1999). Les articles précédents de la section 7 de la Constitution de 1999, qui touchent aussi en partie à une protection économique du consommateur, ne donnent pas plus de précisions.

La délimitation de la notion de «consommateur» dépend en grande partie du but de protection poursuivi. Si l'on entend *protéger* la santé du consommateur, ce dernier doit nécessairement être une personne physique, quelle que soit ensuite sa situation ou son

comportement. La protection de la santé est cependant assurée de manière générale par l'art. 118 Cst (1999), qui ne mentionne d'ailleurs pas le terme de «consommateur», ni d'ailleurs l'expression «consommateurs et consommatrices». Si l'on entend *protéger les intérêts économiques* du consommateur, il faut alors fixer les raisons de cette protection, afin notamment de déterminer si seules des personnes physiques ou aussi des personnes morales peuvent bénéficier des mesures de protection mentionnées par l'art. 97 Cst.

L'art. 97 Cst (1999) a adapté l'ancienne formulation en utilisant un langage mentionnant tant le masculin que le féminin, en parlant de «consommateurs et consommatrices» ou en allemand de «Konsumentinnen und Konsumenten». Faut-il y voir la volonté d'identifier uniquement les personnes physiques? Doit-on considérer que la version originale de 1981, qui ne mentionnait que le terme de «consommateurs» (die «Konsumenten») pouvaient concerner aussi les personnes morales? Ou doit-on considérer que la modification n'est que le résultat d'une volonté d'égalité des sexes appliquées de manière inappropriée. En

tout cas, l'usage du masculin et féminin ne saurait à lui seul être déterminant; d'une part, le texte italien de 1999 n'évoque que «i consumatori», comme dans la version de 1981; d'autre part, le Tribunal fédéral n'a pas une interprétation purement littérale, invoquant plutôt un pluralisme méthodologique pragmatique faisant appel à une pondération des résultats des diverses méthodes d'interprétation. Parmi celles-ci, l'analyse du but de la disposition joue évidemment un rôle important.

1. Les buts poursuivis par la protection des intérêts économiques

En 1981, l'adoption de l'art. 31^{sexies} Cst était le résultat d'un long processus d'élaboration d'un contre-projet à une initiative déposée en 1977¹. Cette disposition s'inscrivait toutefois dans *un mouvement plus large* dans les pays voisins, mais également au sein de la Communauté économique européenne, qui avait adopté en 1975 un premier programme pour une politique de protection et d'information des consommateurs². Celle-ci avait fixé cinq objectifs fondamentaux pour protéger le consommateur, parmi lesquels

¹ J.-F. AUBERT, n. 6 ad art. 97 Cst, in: Aubert/Mahon, Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, Zurich/Bâle/Genève 2003; ég. M. KOLLER-TUMLER, Traité de droit privé suisse, vol. X, Konsumentenschutz im Privatrecht (TDP), Bâle 2008, p. 32 ss et les réf.

² Résolution du Conseil du 14 avril 1975 relative au premier programme sur la protection des consommateurs et la politique d'information, JOCE 1975 C 92, 25.04.1975, p. 1.





le droit à la protection des intérêts économiques du consommateur.

En Europe, la protection des intérêts économiques du consommateur passait notamment par des directives en matière contractuelle. Dès la Directive de 1985 relative aux contrats conclus en dehors des établissements commerciaux (ce que nous appelons en Suisse le «démarchage à domicile», cf. art. 40a ss CO)³, la protection passait avant tout par deux moyens: (1°) des règles relatives à l'information du consommateur avant la conclusion du contrat, afin de s'assurer que les contrats soient conclus en connaissance de cause (art. 4) et (2°) des règles relatives à la rétractation à bref délai (7 jours; art. 5 ch. 1), qui partait de la présomption que le consommateur qui se rétractait était généralement insuffisamment informé sur les qualités (et les défauts!) d'un produit. Ce souci d'une information suffisante du consommateur entendait certes le protéger, mais visait avant tout à assurer qu'il soit un acteur informé et éclairé sur le marché afin qu'il puisse faire les choix économiquement les plus appropriés. Il n'est dès lors pas

surprenant que l'art. 31^{sexies} al. 2 Cst (1981) mentionnait également la lutte contre la concurrence déloyale, comme autre aspect empêchant un bon fonctionnement du marché.

Ce modèle libéral a montré ses limites; le consommateur n'est que rarement suffisamment informé et, lorsqu'il l'est, il n'est pas nécessairement en mesure de jouer son rôle, dès lors qu'il agit parfois de manière irrationnel ou qu'il n'a pas de possibilité de négocier les termes du contrat⁴. Cela suppose dès lors de prendre des mesures coercitives que ce soit pour lutter contre les clauses abusives non négociées⁵ ou en étendant le droit de rétractation lorsque le risque de décisions irrationnelles est élevé.

En matière contractuelle, le but de protection des intérêts économiques du consommateur est ainsi double:

Sur le plan individuel, il tend à éviter que «le consommateur» soit trompé ou forcé de conclure des contrats qui nuisent à ses intérêts économiques; il s'agit donc d'une extension des règles sur les vices du consentement, notamment celles relatives au dol (tromperie), à la lésion et à l'erreur.

Sur le plan collectif, il tend plutôt à un fonctionnement plus loyal du marché. Les mesures complètent ainsi celles relatives notamment à la concurrence déloyale (LCD⁶) ou à la lutte contre les cartels et les autres restrictions à la concurrence (LCart⁷). La différence tient toutefois à l'angle d'approche. La LCD ou la LCart visent essentiellement les intervenants sur le marché qui agissent à titre professionnel, alors que les règles contractuelles de protection du consommateur visent des intervenants agissant à des fins non professionnels, autrement dit comme «consommateur final», expression qui était d'ailleurs utilisée par l'art. 31^{sexies} al. 3 Cst (1981).

³ Dir. 85/577/CEE du Conseil du 20 décembre 1985 concernant la protection des consommateurs dans le cas de contrats négociés en dehors des établissements commerciaux, cf. ég. AMSTUTZ/PICHONNAZ/PROBST/WERRO (édit.), Droit privé européen, Directives choisies, 2^e éd., Berne 2011, p. 1 ss.

⁴ Pour une bonne analyse récente, cf. A.-C. FORNAGE, La mise en œuvre des droits du consommateur contractant, th. Fribourg, Berne/Bruxelles/Paris 2011, n. 303 ss, et les nombreuses références.

⁵ Cf. récemment PICHONNAZ/FORNAGE, Le projet de révision de l'art. 8 LCD, Une solution appropriée à la difficulté de négocier des conditions générales, RSJ 106 (2010), p. 285.

⁶ Loi fédérale du 19 décembre 1986 contre la concurrence déloyale (RS 241).

⁷ Loi fédérale du 6 octobre 1995 sur les cartels et autres restrictions à la concurrence (RS 251).

2. La conséquence sur la définition

Les définitions du consommateur dans les directives européennes varient, mais elles envisagent presque toutes un consommateur agissant pour «un usage pouvant être considéré comme étranger à son activité professionnelle»⁸ ou agissant «dans un but étranger à son activité commerciale ou professionnelle»⁹. Le fait d'agir dans un but étranger à une activité commerciale ou professionnelle *n'impose toutefois pas que le consommateur soit une personne physique*; il suffit notamment de penser à toutes les chorales, clubs de foot ou fanfares de village organisées en association. Le besoin de protection des intérêts économiques individuels existe parfois de manière tout-à-fait similaire pour ce type de personnes morales. Et surtout, la possibilité d'améliorer la loyauté et le fonctionnement du marché en assurant une meilleure information et en protégeant ces personnes morales non commerciales (fondations, associations, voire coopérative à but non lucratif) contre des décisions irrationnelles ou l'absence de possibilité effective de négocier vaut de manière identique.

Pour des raisons tenant en partie à l'évolution du droit de la consommation dans les Etats-membres, mais aussi au cumul des buts poursuivis de protection des intérêts économiques et de protection de la santé et de la sécurité des consommateurs, les directives européennes définissent *en principe le consommateur comme une personne physique*, avec une exception notable pour la directive sur les voyages à forfait (art. 2 ch. 4)¹⁰. De même en droit suisse, les quelques définitions du contrat de consommation (not. art. 120 al. 2 LDIP¹¹, art. 32 al. 2 CPC¹²) ou du consommateur (not. art. 3 LCC¹³) en droit suisse envisagent presque toute une personne physique, à l'exception de la Loi sur le voyage à forfait (art. 2 al. 3 LVF¹⁴). Le but poursuivi par les règles mises en place *ne justifie pas une telle limitation*, partant une discrimination des associations et autres fondations à but non lucratif.

En parlant de «consommateur» sans restreindre cette notion aux personnes physiques, l'art. 31^{sexies} Cst (1981), dont nous fêtons le trentième anniversaire, était ainsi plus en harmonie avec le but de protection des intérêts économiques individuels et

collectifs que l'actuel art. 97 Cst (1999). En effet, en se référant aux «consommateurs et consommatrices», ce dernier pourrait faire croire que les mesures de protection ne font sens que pour des personnes physiques. Il n'en est rien, comme certains acteurs européens qui se sont attelés à un code européen des contrats ont pu s'en rendre compte. Le *Draft Common Frame of Reference* (projet de code civil européen) envisage en effet des mesures de protection tant pour les consommateurs que pour les professionnels, notamment en matière de conditions générales abusives (art. II.-9:403 à 405 DCFR).

A l'occasion de cet anniversaire, il est probablement utile de se souvenir que les mesures de protection des consommateurs visent en fait un but qui dépasse les seuls individus concernés, mais qui doit *assurer un fonctionnement plus loyal et finalement plus efficace du marché*. Le droit contractuel de la consommation n'est finalement que l'autre face du droit de la concurrence.

⁸ Art. 2, 2^e tiret, Dir. 85/577/CEE du Conseil du 20 décembre 1985 concernant la protection des consommateurs dans le cas de contrats négociés en dehors des établissements commerciaux; cf. ég. AMSTUTZ/PICHONNAZ/PROBST/WERRO (édit.), *Droit privé européen, Directives choisies*, 2^e éd., Berne 2011, p. 3.

⁹ Art. 3 let. a Dir. 2008/48/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2008 concernant les contrats de crédit aux consommateurs; cf. ég. AMSTUTZ/PICHONNAZ/PROBST/WERRO (édit.), *Droit privé européen, Directives choisies*, 2^e éd., Berne 2011, p. 284.

¹⁰ Dir. 90/314/CEE du Conseil du 13 juin 1990 concernant les voyages, vacances et circuits à forfait, ég. in: AMSTUTZ/PICHONNAZ/PROBST/WERRO (édit.), *Droit privé européen, Directives choisies*, 2^e éd., Berne 2011, p. 9.

¹¹ Loi fédérale du 18 décembre 1987 sur le droit international privé (RS 291).

¹² Code de procédure civile du 19 décembre 2008 (RS 272).

¹³ Loi fédérale du 23 mars 2001 sur le crédit à la consommation (RS 221.214.1).

¹⁴ Loi fédérale du 18 juin 1993 sur les voyages à forfait (RS 944.3).

PROF. DR. TH. PROBST, UNIVERSITÄT FREIBURG

Das schweizerische Konsumentenschutzrecht im europäischen Kontext

Der Konsument als schutzwürdige Person

Das Bedürfnis nach Konsumentenschutz liegt wesentlich im arbeitsteiligen Massenproduktionsprozess begründet. Da der Endverbraucher im modernen Wirtschaftsablauf relativ weit vom Produzenten entfernt ist, fehlen ihm regelmässig einschlägige Informationen über die Herstellung und die spezifischen Eigenschaften von auf dem Markt angebotenen Produkten. Am Beispiel erläutert: Wer sein Gemüse als Selbstversorger im eigenen Garten anbaut, kennt die konkreten Bedingungen, unter denen es produziert worden ist (z.B. mit oder ohne Einsatz von Kunstdünger, Fungiziden oder Pestiziden). Wer dagegen im Supermarkt einkauft, kann sich kaum ein zuverlässiges Bild über die Produktionsbedingungen von gekauftem Gemüse machen, welches unter Umständen Hunderte von Kilometern entfernt angebaut worden ist. Der durchschnittliche Konsument leidet daher an einem charakteristischen *Informationsdefizit*. Als *Endverbraucher*, der naturgemäss am Ende der gesamten Produktions- und Handelskette steht, trägt der

Konsument zudem das *faktische Risiko*, das mit dem Gebrauch und Verbrauch *mangelhafter Produkte* einhergeht.

Informationsdefizite und die mit dem Gebrauch bzw. Verbrauch fehlerhafter Produkte verbundenen Risiken haben den schweizerischen Verfassungsgeber vor dreissig Jahren bewogen, den Konsumenten – wie zuvor bereits den Mieter¹ und den Arbeitnehmer² – als «schwache» Vertragspartei anzuerkennen und den Gesetzgeber zu beauftragen, die Konsumenten durch *spezifische rechtliche Vorkehrungen* zu schützen³. Solche Schutzvorkehrungen zielen typischerweise darauf ab, das Informationsdefizit des Konsumenten durch *Informationspflichten* des gewerblichen Anbieters auszugleichen⁴ und das mit dem Gebrauch bzw. Verbrauch fehlerhafter Produkte verbundene Gesundheitsrisiko durch zwingende Vorschriften über die *Produktesicherheit* zu minimieren⁵ bzw. mit Bestimmungen über die Produkthaftung, dem Hersteller zu überbinden⁶. Zudem gewährt der Gesetzgeber dem Konsumenten teilweise ein *Widerrufsrecht*, welches diesem erlaubt, sich ohne Erfüllung besonderer Voraussetzungen und

ohne Begründung sowie grundsätzlich entschädigungslos vom eingegangenen Konsumentenvertrag innert Frist einseitig zu lösen⁷.

¹ Vgl. Art. 109 BV.

² Vgl. Art. 110 BV.

³ Vgl. Art. 97 Abs. 1 BV («Der Bund trifft Massnahmen zum Schutz der Konsumentinnen und Konsumenten»); zuvor Art. 31^{sexies} aBV (angenommen am 14. Juni 1981).

⁴ Vgl. z.B. Art. 2 (Deklarationspflicht von Waren- und Dienstleistungen) des Bundesgesetzes über die Information der Konsumentinnen und Konsumenten (Konsumenteninformationsgesetz, KIG) vom 5. Oktober 1990 (SR 944.0); Art. 4a (Ausgestaltung der technischen Vorschriften über die Produktinformation) des Bundesgesetzes über die technischen Handelshemmnisse (THG) vom 6. Oktober 1995 (SR 946.51); Art. 3 ff. der Verordnung über die Bekanntgabe von Preisen (Preisbekanntgabeverordnung, PBV) vom 11. Dezember 1978 (SR 942.211).

⁵ Vgl. das Bundesgesetz über die Produktesicherheit (PrSG) vom 12. Juni 2009 (SR 930.11), welches die Sicherheit gewerblich in Verkehr gebrachter Produkte gewährleisten will.

⁶ Vgl. Bundesgesetz über die Produkthaftungspflicht (Produkthaftungspflichtgesetz, PrHG) vom 18. Juni 1993 (SR 221.112.944).

⁷ Vgl. Art. 40b ff. OR.



Schweizerischer und europarechtlicher Konsumentenschutz

Der Schutz des Konsumenten wird sowohl von der schweizerischen *Bundesverfassung* als auch vom *Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union* (AEUV) als grundlegende Zielsetzung der Rechtsordnung anerkannt⁸. Die enge wirtschaftliche Verbindung zwischen der Schweiz und der EU (z.B. die grosse Bedeutung des EU-Marktes für die schweizerische Exportwirtschaft) hat spätestens nach der *Ablehnung des EWR* im Dezember 1992 und der anschliessenden eiligen Antwort des Gesetzgebers in Form von *Swisslex*⁹ zu einer wesentlichen Beeinflussung des schweizerischen Konsumentenschutzrechts durch das EU-Recht geführt. Getreu dem Konzept des «autonomen» Nachvollzugs hat sich der schweizerische Gesetzgeber vorwiegend damit beschäftigt, EU-Richtlinien inhaltlich ins schweizerische Recht zu übernehmen, ohne im Bereiche des Konsumentenschutzes spürbare eigene Akzente zu setzen¹⁰. Infolgedessen sind angesichts des *sektoriellen Harmonisierungsansatzes* der EU mehrere konsumentenschutzrechtliche Nebengesetze ins schweizerische Privatrecht eingeführt

worden, welche mit dem Obligationenrecht teilweise eher schlecht denn recht harmonisieren. Als Beispiele seien das Konsumkreditgesetz, das Pauschalreisegesetz und das Produkthaftungspflichtgesetz erwähnt.

Später ist die EU dazu übergegangen, ihre Richtlinien nicht mehr bloss als Mittel zur *Mindestharmonisierung*, sondern als Instrument für die *Vollharmonisierung* zu interpretieren. Dies hatte zur Folge, dass dem Gesetzgeber der Mitgliedsstaaten die Möglichkeit genommen wurde, im nationalen Recht einen *weitergehenden* Konsumentenschutz zu realisieren, als ihn die EU-Richtlinie selber vorschrieb. Mit dem Konzept der Vollharmonisierung wurde das Interesse an gleichen rechtlichen Rahmenbedingungen für den gesamten Binnenmarkt höher bewertet als das Interesse an einem möglichst *hohen Konsumentenschutzniveau* in den Mitgliedstaaten. Gleichzeitig wurde mit dieser Neuorientierung implizit das Risiko einer gewissen *Nivellierung des Konsumentenschutzes* «nach unten» in Kauf genommen.

In der jüngeren Vergangenheit ist sich die EU vermehrt bewusst geworden, dass das Konzept der *sektoriellen Rechtsharmonisierung* paradoxerweise im Ergebnis zu einer *Disharmonisierung* des Konsumentenschutzrechts führt, da die einzelnen Richtlinien *kein kohärentes Ganzes* bilden, sondern erratischen Blöcken gleich unzureichend koordiniert in der Rechtslandschaft liegen. Die richtige Antwort auf diese zutreffende Erkenntnis sieht die EU in der Einführung von «horizontalen» Richtlinien, welche die sektoriellen Richtlinien harmonisieren sollen. Von der Harmonisierung des nationalen Konsumentenschutzes hat sich somit der Blick auf die *Harmonisierung der Richtlinien* selber verschoben. Dies offenbart, dass die EU mit dem Konsumentenschutz in ihrem Binnenmarkt bisher einen exploratorischen Pfad beschritten hat, der weder ein eindeutiges Reiseziel noch eine klare Reiseroute erkennen lässt. Zwar könnte man versucht sein, aus dieser Not eine Tugend zu machen und dem Motto des philosophierenden Wanderers zu folgen, wonach «der Weg das eigentliche Ziel» ist; aber für den Gesetzgeber scheint eine solche Maxime doch eher fragwürdig zu sein.

⁸ Vgl. Art. 169 AEUV.

⁹ Für weitere Details: PROBST, Der Einfluss des europäischen Gemeinschaftsrechts auf das schweizerische Privatrecht, in: Werro/Probst, Das schweizerische Privatrecht im Lichte des europäischen Gemeinschaftsrechts, Bern, 2004, 13 ff.

¹⁰ Vgl. zum Ganzen: PROBST, Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes als neue Herausforderung für die Praxis und die Wissenschaft im schweizerischen Privatrecht, BJM 2004, 225 ff.

Ausblick: Wie soll es weitergehen?

Der gesetzgeberische Elan von Swisslex ist in der Schweiz seit einiger Zeit erlahmt und das schweizerische Konsumentenschutzrecht steht heute eher in einer Phase gradueller Stagnation. Das aus der EWR-Notlage heraus geborene Konzept des «autonomen» Nachvollzugs erscheint nicht mehr als ausreichend zukunftsträchtiges und effizientes Instrument, um die Rechtsentwicklung adäquat voranzutreiben. Als Beispiel sei der gescheiterte Revisionsversuch im Bereich des Fernabsatzes und des elektronischen Geschäftsverkehrs erwähnt. Damit dürfte nun die Zeit gekommen sein, um vom «legislatorischen Pointillismus» Abschied zu nehmen und sich grundlegendere Gedanken zur Entwicklung des schweizerischen Privatrechts und des Konsumentenschutzes zu machen. Die sukzessive Anhäufung konsumentenschutzrechtlicher Einzelbestimmungen in Einzelerlassen kann nicht als nachhaltiges Konzept betrachtet werden und dürfte mittelfristig keine erfolgsversprechende Zukunft haben. Während die EU sich mit einem Dickicht schlecht koordinierter Richtlinien abmüht und nach einem richtungsweisenden Kompass sucht, täte die Schweiz gut daran, sich wieder vermehrt den Tugenden eines langfristig tragfähigen Privatrechts zuzuwenden. Dazu gehört für den Konsumentenschutz die Formulierung einiger *Grundnormen*, welche einerseits die dogmatische Stabilität des Konsumentenschutzrechts und andererseits die Koordination mit dem übrigen Privatrecht sicherstellen.



Der Konsument als
Akteur – eine behavioristische
Perspektive

Der Konsument als Akteur – eine behavioristische Perspektive

Mit diesem Artikel soll die wesentliche Rolle der Konsumenten als Wirtschaftsakteure aufgezeigt werden. Themen sind die Stellung der Konsumenten in den verschiedenen Wirtschaftstheorien, die Resultate neuerer Studien zum Verhalten der Konsumenten und unterschiedliche Konsumentenpolitiken, die sich unter anderem auf diese Resultate stützen. Ausserdem wird untersucht, wie die Konsumenten zum guten Funktionieren des Wettbewerbs und zum Vermeiden von Ereignissen wie der aktuellen Wirtschafts- und Finanzkrise beitragen können.

Um ihre Funktion umfassend wahrnehmen zu können, müssen die Konsumenten über angemessene Kapazitäten verfügen, dank denen sie freie und vorteilhafte Entscheidungen treffen können.

Einleitung

Lange Zeit wurden die Konsumenten als passive wirtschaftliche Akteure innerhalb des Wirtschaftskreislaufs betrachtet. Ihre Eigenschaften, die Gründe und die Art ihres Handelns sowie die möglichen wirtschaftlichen Auswirkungen ihres Verhaltens erhielten nur wenig Aufmerksamkeit. Der wichtigste Grund für diese geringe Beachtung lag in einer Sicht des Marktes, die davon ausging, dass die Konsumenten über alle für ihre Entscheidungen relevanten Informationen verfügen und dass sie sich völlig rational verhalten (d.h. dass sie durch ihre Entscheidungen ihren finanziellen Vorteil maximieren). Gemäss dieser Betrachtungsweise wissen die Konsumenten am besten, wie sie handeln sollen und sorgen damit im Endeffekt für eine optimale Allokation der Ressourcen und ein langfristiges Wirtschaftswachstum. Deshalb

haben sich viele Ökonomen und politische Entscheidungsträger eher auf das Verhalten der Unternehmen konzentriert, um einen gesunden Wettbewerb zu gewährleisten und allfällige Marktversagen auszugleichen. Kurzfristig spielt der Konsument dabei zwar eine wichtige Rolle. Doch auch unter diesem konjunkturellen Gesichtspunkt bleibt er vor allem ein Akteur, der durch seinen Konsum ein stabiles Wirtschaftswachstum ermöglicht.

In den letzten Jahren haben sich aber immer mehr Stimmen erhoben, die den Konsumenten wieder eine aktivere Rolle im Wirtschaftssystem verleihen wollen. Dieses wiedererwachte Interesse für die Konsumenten hat vor allem zwei Ursachen.

Einerseits gründet es in der Globalisierung, der zunehmenden Bedeutung der Dienstleistungen für den Wohlstand der Länder oder

auch der immer schnelleren Entwicklung der neuen Technologien. Diese Änderungen haben dem Konsumenten und der Wirtschaft enormen Nutzen gebracht. Jedoch haben sie auch dazu geführt, dass die Konsumenten mit einer immer grösseren und komplexeren Auswahl konfrontiert sind, was für sie eine wachsende Verantwortung mit sich bringt. Zudem sind auf den heutigen Märkten auch immer mehr alte Leute oder Kinder und Jugendliche vertreten, die oft weniger informiert und dadurch gefährdeter sind.

Andererseits haben neuere Studien zum Verhalten der Konsumenten im Markt gezeigt, dass die Rationalität der Menschen in gewissen Situationen beschränkt ist. Für solche spezifische Fälle könnten somit effizientere wirtschaftspolitische Ansätze geprüft werden.

Der Konsument in verschiedenen Wirtschaftstheorien

In der Wirtschaftstheorie wird der Konsum auf zwei Ebenen untersucht: Auf der mikroökonomischen Ebene (des Einzelnen) und auf der makroökonomischen Ebene (der gesamten Wirtschaft). Jeder Ebene entspricht, grosso modo, eine der beiden hauptsächlichen Wirtschaftstheorien der letzten Jahrzehnte: der neoklassische Ansatz und der keynesianische Ansatz. Seit rund dreissig Jahren ist der Konsum ausserdem Gegenstand von Untersuchungen mit einem sogenannten behavioristischen Ansatz. Im Folgenden werden die verschiedenen Theorien kurz zusammengefasst.

Der neoklassische Ansatz

Die heutige mikroökonomische Betrachtungsweise des Konsums basiert vorwiegend auf der neoklassischen Wirtschaftstheorie. Dabei geht man von rationalen Konsumenten aus, die über eine vollkommene Information verfügen. Diese werden mit im Voraus festgelegten Präferenzen im Markt aktiv und sind in der Lage, die Kosten und Nutzen ihrer Entscheidung abhängig von einem beschränkten Budget korrekt abzuschätzen.

Folglich kann nachfrageseitig kein Marktversagen auftreten. Deshalb konzentriert man sich mehr auf die Angebotsseite (die Unternehmen). Wettbewerbsbeschränkungen können hier zum Beispiel zu einem unvollkommenen Funktionieren des Marktes führen.

Nach Ansicht vieler Ökonomen basiert die neoklassische Theorie damit auf einem «einfachen, aber soliden Verhaltensmodell. Die Individuen treffen Entscheidungen, um eine Nutzenfunktion zu maximieren, indem sie die vorhandene Information gebrauchen und angemessen damit umgehen»¹.

Der keynesianische Ansatz

Mit dem Konsum auf makroökonomischer Ebene befasst sich eher die keynesianische Wirtschaftstheorie. Es geht hier nicht mehr um den individuellen Konsum, sondern um

¹ «Psychology and Economics: Evidence from the field», Stefano Della Vigna, Journal of Economic Literature, Juni 2009

die aggregierte Ebene, d.h. den globalen Konsum. In diesem Fall bevorzugt Keynes das Verhältnis zwischen Konsum und Einkommen (anstelle der Preise). Auf dieser Ebene wird auch die Beziehung zwischen Einkommen und Ersparnis untersucht.

Der Konsum wird als Hauptkomponente der Nachfrage analysiert. Letztere setzt sich in den Wirtschaftsmodellen aus dem (privaten) Konsum, den öffentlichen Ausgaben, den (privaten und öffentlichen) Investitionen und den Nettoexporten zusammen. In den meisten Industrieländern macht der Konsum etwa 60% der Nachfrage aus. Aus keynesianischer Sicht ist einem Marktversagen (wenn der Markt die Ressourcen nicht effizient zuzuteilen vermag) mit bestimmten geld- und haushaltspolitischen Massnahmen beizukommen.

Der behavioristische Ansatz

Hier befinden wir uns auf der mikroökonomischen Ebene. Hauptziel dieses Ansatzes ist es, den Realismus der psychologischen Argumentation zu verbessern, auf die sich die traditionellen (neoklassischen) Wirtschaftsmodelle stützen². Der neoklassische Ansatz soll nicht als Ganzes verworfen werden, sondern es sollen eine oder zwei durch diese Modelle verwendeten Hypothesen angepasst werden. So studieren die Behavioristen die Präferenzen der Wirtschaftsakteure, insbesondere der Konsumenten, der Arbeitskräfte, und der Unternehmer auf dem Markt. Bei

den Konsumenten werden die Gründe für ihre Kaufentscheide, die Einflüsse, denen sie bei der Entscheidungsfindung ausgesetzt sind sowie die Auswirkungen der Entscheide auf das gute Funktionieren des Marktes analysiert und zu erklären versucht.

Die experimentellen Studien

Die neoklassische Wirtschaftstheorie hat die psychologischen Faktoren fast vollständig aus den Wirtschaftsmodellen ausgeblendet³. Ihr zufolge funktioniert der Markt nämlich einwandfrei, denn sie geht davon aus, dass die Information an die Konsumenten angemessen und verfügbar ist, und dass letztere im Durchschnitt rationale Entscheide treffen (die ihren Vorteil maximieren, und damit optimal sind). Um den aus einer Konsumhandlung gezogenen Vorteil zu messen, genügt es, die schlussendliche Handlung im Markt zu beobachten und nicht den Entscheidungsprozess, der zu diesem Entscheid geführt hat (so genannter sichtbarer Nutzen).

Die Behavioristen dagegen stützen sich in erster Linie auf die Ergebnisse experimenteller Studien unter Verwendung wirtschaftlicher, psychologischer und soziologischer Erkenntnisse und zeigen, dass die Entscheide der Konsumenten in Wirklichkeit konstruiert sind, d. h. dass sie durch eine Vielzahl externer und interner Faktoren beeinflusst werden (so genannter konstruierter Nutzen), was die Konsumenten vom Treffen optimaler Entscheide abhalten kann.

Individuen weichen hauptsächlich aus zwei Gründen von der Rationalität ab. Erstens wegen der mentalen Konstruktion: die Individuen handeln nicht gemäss einer objektiven Repräsentation der Realität, sondern gemäss einer mentalen Konstruktion, die sie sich von dieser Realität machen. Diese mentale Repräsentation bildet die Realität nicht unbedingt wirklichkeitsgetreu ab. Abweichungen ergeben sich zweitens aufgrund der Tatsache, dass das menschliche Verhalten stark durch die Person selbst und durch die Lage, in der sie sich befindet, beeinflusst wird: das Umfeld, der Ort, die Kultur, die sozialen Normen, die Gewohnheiten, die Meinung der Anderen, die Überzeugungen usw. Diese Faktoren beeinflussen das Verhalten der Individuen stark und tragen zur Bildung ihrer Wahrnehmungen bei.

So ist die Rationalität der Individuen in gewissen Fällen eingeschränkt, sie haben nicht unbedingt feststehende Präferenzen, bevor sie im Markt aktiv werden, und sie wägen die Kosten und Nutzen ihrer Handlungen nicht immer angemessen ab. Dies kann selbst vorkommen, wenn die verfügbaren Informationen angemessen scheinen und die Märkte aus Angebotssicht strukturell gesund sind, d. h. wenn der Wettbewerb funktioniert. Schliesslich zeigen die Studien, dass die Konsumenten in gewissen Situationen nicht nur irrational sind, sondern eine systematische, vorhersehbare und sich stets wiederholende Irrationalität aufweisen⁴.

Zahlreiche Abweichungen von der Rationalität (auch Bias genannt) wurden identifiziert.

Für die Konsumenten führen die meisten dieser Abweichungen nicht zu wesentlichen Nachteilen und entfernen uns auch nicht stark vom optimalen Entscheid (der die Vorteile maximiert). So sollte sich die Politik vor allem mit den «kostspieligen Verzerrungen» befassen, d. h. mit jenen, welche einen bedeutenden Schaden für die Konsumenten und die Volkswirtschaft hervorrufen. Einige Beispiele dafür⁵:

Framing Bias: Das Verhalten hängt von der Art ab, wie ein Satz formuliert wird. So führen zum Beispiel die folgenden Aussagen, obwohl sie gleichbedeutend sind, zu unterschiedlichem Verhalten: die Aussage «zu 65% fettfrei» wird viel mehr Konsumenten anziehen als die Aussage «mit einem Fettanteil von 35%». Dabei ist der wesentliche Punkt in beiden Aussagen, dass das Produkt einen Fettanteil von 35% aufweist.

Status Quo Bias: Die Konsumenten haben oft Mühe, auf etwas zu verzichten, das ihnen gehört. Daher treffen sie häufig sich wiederholende Kaufentscheide. Dieser Bias könnte erklären, weshalb die Konsumenten zum Beispiel im Telekommunikationsbereich,

² «Behavioral economics: past, present and future», Camerer C.F. and Loewenstein G., 25.10.2002

³ «Die psychologischen Grundlagen des Marktmodells (homo oeconomicus)», Frey B.S. und Benz M., 2007

⁴ «C'est (vraiment?) moi qui décide», D. Ariely, 2008, Flammarion

⁵ «Roundtable on demand-side economics for consumer policy, Summary report», OECD, 20.04.06

nur ungern den Anbieter wechseln, obwohl dies für sie (in finanzieller Hinsicht) von Vorteil sein könnte.

Übertriebene Zuversicht: Die Konsumenten denken, dass ihre Abklärungen angemessen und ausreichend sind. So neigen sie dazu, die Abklärungen zu früh einzustellen, oder sie verzetteln sich in unnötigen Nachforschungen und übersehen vorteilhaftere Möglichkeiten. Dieser Bias kann sich bei den Finanzdienstleistungen als besonders kostspielig erweisen. Zum Beispiel unterschätzen die Konsumenten tendenziell die Risiken einer Börsenanlage, weil sie glauben, angemessene Instrumente zur Verfügung zu haben.

Default Bias: Die Anordnung von Kaufoptionen beeinflusst den Entscheid der Konsumenten. So sehen sie tendenziell die Standardoption, die in einem Vertrag angeboten wird, als die vorteilhafteste an und unterschätzen die anderen Optionen. Der Vergleich zwischen den Staaten New-Jersey und Pennsylvania im Fall von Versicherungen veranschaulicht die Bedeutung des Default Bias⁶. Wegen der unterschiedlichen Standardklauseln in den Policen ergab sich eine Differenz bei den Versicherungsausgaben von rund 200 Millionen Dollar.

Übermässige Auswahl, Entscheidungslähmung: Wenn die Auswahl zu gross und die Informationen zu komplex sind, neigt die Konsumenten dazu, die Abklärungen aufzugeben, ihre Entscheide aufzuschieben oder an jemanden zu delegieren (den Verkäufer)

oder sie bevorzugen gar «den Entscheid, sich nicht zu entscheiden».

Time variant preferences: Man spricht auch von hyperbolischem Diskontieren oder vom myopischen Effekt. Die Konsumenten gewichten die Gegenwart höher als die Zukunft. In ihren Beurteilungen neigen sie daher dazu, von einem gegenwärtigen Vorteil zu profitieren, der sich in Zukunft als kostspielig erweisen kann. So haben Studien in den Vereinigten Staaten gezeigt, dass die Konsumenten von Kreditkarten angezogen werden, die während einer Anfangsphase die Rückzahlung der Schulden zu einem Nullzinssatz anbieten. Obwohl sie die Absicht haben, die Schulden rechtzeitig zu bezahlen, tun sie es nicht, beginnen Schulden anzuhäufen und vergessen dabei, dass nach der Anfangsphase der Zinssatz rasch ansteigt⁷.

Diese verschiedenen Präferenzen und Verzerrungen können auch kumulativ auftreten, so dass die Konsumenten mit mehreren Bias aufs Mal konfrontiert sind.

Schliesslich ist noch der **Justice Bias** zu erwähnen, der nicht zu einem Nachteil führt, jedoch ebenso verdeutlicht, dass der neoklassische Ansatz nicht ausreicht, um das Verhalten der Konsumenten umfassend zu verstehen, und dass letztere für das Wachstum und die wirtschaftliche Entwicklung von Bedeutung sind. So streben die Konsumenten in ihren Transaktionen eine Gerechtigkeit (sozial, ökologisch) an und die Bedingungen des Angebots sind ihnen nicht gleichgültig.

Deshalb können sie bereit sein, für unter gewissen Bedingungen produzierte Güter Mehrkosten in Kauf zu nehmen.

Nebenbei

Mehrere in diesen neuen Studien aufgezeigte Präferenzen und Verzerrungen wurden schon vor langer Zeit von bedeutenden Ökonomen erwähnt. So erörterte zum Beispiel Adam Smith die Abneigung der Individuen gegenüber Verlusten. Schon vor ihm wies David Hume auf die Tatsache hin, dass die menschliche Natur uns dazu drängt, das Gegenwärtige gegenüber dem Entfernten und Zukünftigen zu bevorzugen. Auch Keynes befasste sich mit dem Verhalten des Menschen. Er betonte unter anderem das Phänomen der «Geldillusion», d.h. die Tatsache, dass Entscheidungen auf der Grundlage der Nominalwerte von Gütern und nicht ihren realen Werten getroffen werden.

Die empirischen Studien

Darunter sind Studien zu verstehen, die auf relevanten statistischen Marktdaten basieren. Die Resultate der experimentellen Studien werden als nicht verlässlich genug kritisiert, da sie auf Untersuchungen basieren, die meistens mit Hochschulstudenten durchgeführt werden. So haben einige Autoren empirische Studien zu den durch die experimentellen Studien aufgezeigten Verzerrungen durchgeführt.

Zum Beispiel wurde in einer von Richard Frank und Karine Lamiraud⁸ durchgeführten Studie der Krankenversicherungsmarkt in der Schweiz unter die Lupe genommen. Die Autoren gingen von der Feststellung aus, dass auf diesem Markt die Zahl der Anbieterwechsel weiterhin gering ist⁹ und hohe Preisunterschiede bestehen. Dies, obwohl zahlreiche Konkurrenten auf dem Markt aktiv sind, wesentliche Unterschiede zwischen den verschiedenen Prämien bestehen und die Information für die Konsumenten einfach verfügbar ist.

⁶ «Regulation for conservatives: behavioral economics and the case for asymmetric paternalism», Camerer C., Issacharoff S., Loewenstein G., O'Donoghue T., Rabin M., 2003

⁷ «Roundtable on economics for consumer policy. Summary report», OECD, 26.07.2007

⁸ «Choice, price competition and complexity in markets for health insurance», R. Frank und K. Lamiraud, 22.2.2007

⁹ Dies gilt nicht mehr für 2009: Laut einer Studie von comparis haben Ende 2009 1,2 Millionen Versicherte ihre Krankenkasse gewechselt (24heures, 17.12.09)

Die beiden Autoren haben sich auf die Konzepte der Bias gestützt, insbesondere auf den Informationsüberfluss und den Status Quo Bias, um dieses «Rätsel» zu ergründen.

Die Ergebnisse der Studie zeigen unter anderem, dass ein bedeutender negativer Zusammenhang zwischen der Anzahl der Krankenkassen und der Bereitschaft zum Wechseln des Anbieters besteht. Zudem sind die Konsumenten weniger zu einem Wechsel bereit, je komplexer die Lage ist. Schliesslich nimmt mit zunehmender Dauer der Kassenmitgliedschaft die Lust auf einen Wechsel ab.

Anzumerken ist, dass sich Studien dieser Art vor allem auf die liberalisierten Märkte für öffentliche Güter und auf die Finanzmärkte konzentrieren. Letztere sind nämlich häufig komplex und bieten den Konsumenten Güter und Dienstleistungen an, die nicht oft konsumiert werden (was einen Mangel an Erfahrung und an Kenntnissen mit sich bringt)¹⁰.

Die Ansätze der Konsumentenpolitik

In der Konsumentenpolitik halten sich sowohl die Ökonomen als auch die öffentlichen Entscheidungsträger in erster Linie nach wie vor an die neoklassischen Modelle: Die Konsumenten sind allein für ihre Entscheide verantwortlich und sie sind in der Lage, den besten Entscheid zu ihrem

Nutzen zu treffen. So ermöglicht der Markt eine effiziente Allokation der Ressourcen zum Wohl der ganzen Gesellschaft. Daher muss man sich ihrer Meinung nach vor allem auf den Wettbewerb konzentrieren, der ausreicht, um den Konsumenten die besten Optionen zu bieten.

Angesichts der verschiedenen Untersuchungen zum Verhalten der Konsumenten wird man sich jedoch bewusst, dass die Souveränität der Konsumenten nicht immer gewährleistet ist, was zu Marktversagen führt. Selbst wenn das Angebot strukturell gesund (wettbewerbsfähig) ist, trifft dies für die Nachfrage nicht zu, da die Konsumenten nicht immer über ausreichende Kapazitäten verfügen, um tatsächlich einen souveränen Entscheid zu treffen. Folglich versagt der durch Angebot und Nachfrage bedingte Markt, was Anlass zu gezielten politischen Massnahmen geben muss. So könnten die Untersuchungen zum Verhalten als ergänzendes Instrument zu den bereits eingeführten Politiken dienen, um sie noch effizienter zu machen. Allerdings erfordern solche Politiken, bevor sie umgesetzt werden, spezifische Untersuchungen und eine vorgängige Kosten- und Nutzenabschätzung.

In der Europäischen Union

Die Europäische Kommission hat die Bedeutung der Konsumenten für die wirtschaftliche Entwicklung der EU-Länder und des Binnenmarktes erkannt. So hat sie eine sehr ambitionierte gemeinschaftliche verbraucherpolitische Strategie für die Jahre 2007–2013

eingeführt. Diese hält unter anderem fest, dass «zuversichtliche, gut informierte und mündige Verbraucher der Motor des wirtschaftlichen Wandels sind, da ihre Entscheidungen Innovation und Effizienz vorantreiben»¹¹.

Konkret sind drei Massnahmenkategorien zu erwähnen: erstens verschiedene Initiativen wie Informationsbroschüren zu den Konsumentenrechten, Kennzeichnungen von Lebensmitteln oder auch Websites zur Konsumentenbildung wie Dolceta und eYouGuide¹². Mit diesen Instrumenten werden die Konsumenten für ihre Rechte und Pflichten sensibilisiert. Die zweite Massnahmenkategorie betrifft einen Vorschlag für eine Richtlinie des Parlaments und des Rates vom 8. Oktober 2008 über die Rechte der Verbraucher¹³. Dieser Vorschlag, der namentlich die Verbesserung des rechtlichen Rahmens im Konsumbereich bezweckt, enthält unter anderem eine Bestimmung (Artikel 31), die direkt auf die Erkenntnisse über den Default Bias Bezug nimmt. Entsprechende Studien zeigen nämlich, dass die Verkäufer von diesem Bias profitieren, um Standardklauseln einzuführen, die von den Konsumenten ohne effektive Zustimmung akzeptiert werden. Der

Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Rechte der Verbraucher

Art. 31 Anforderungen an die Transparenz und Vertragsklauseln

- 1. Vertragsklauseln müssen in klarer und verständlicher Sprache ausgedrückt und lesbar sein.*
- 2. Die Vertragsklauseln sind dem Verbraucher so zur Verfügung zu stellen, dass er vor dem Abschluss des Vertrags tatsächlich die Möglichkeit hat, sich mit ihnen vertraut zu machen, wobei die Art des verwendeten Kommunikationsmittels angemessen zu berücksichtigen ist.*
- 3. Der Gewerbetreibende hat die ausdrückliche Zustimmung des Verbrauchers zu jeder Zahlung einzuholen, die über das Entgelt für die Hauptvertragspflicht des Gewerbetreibenden hinausgeht. Hat der Gewerbetreibende vom Verbraucher keine ausdrückliche Zustimmung eingeholt, sondern sie dadurch herbeigeführt, dass er Voreinstellungen verwendet hat, die vom Verbraucher abgelehnt werden mussten, wenn er die zusätzliche Zahlung vermeiden wollte, so hat der Verbraucher Anspruch auf Erstattung dieser Zahlung.*
- 4. Die Mitgliedstaaten erlassen keine Formvorschriften, die regeln, in welcher Weise die Vertragsklauseln auszudrücken oder dem Verbraucher zur Verfügung zu stellen sind.*

¹⁰ Siehe die verschiedenen internationalen Konferenzen zum Thema in der Bibliographie

¹¹ Verbraucherpolitische Strategie der EU (2007-2013), EU

¹² http://ec.europa.eu/information_society/eyouguide/index_en.htm

¹³ Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Rechte der Verbraucher, 2008/0196 (COD), KOM (2008) 614

Vorschlag richtet sich insbesondere gegen das Verwenden bereits vorgewählter Optionen, wie dies zum Beispiel bei Verträgen im Internet zunehmend verbreitet ist. Die dritte Massnahmenkategorie betrifft eine neues System von Indikatoren, das als *Consumer Market Scoreboard*¹⁴ bezeichnet wird und mit dem die Märkte aus Konsumentensicht analysiert und allfällige Probleme für die Konsumenten und den Binnenmarkt aufgezeigt werden.

In den Vereinigten Staaten

Vor allem die *Federal Trade Commission FTC* betont die wichtige Rolle der Konsumenten in der Wirtschaft. In dieser Hinsicht hat sie im Bereich der Konsumentenpolitik verschiedene Entscheide getroffen, die den verhaltensbedingten Limiten der Konsumenten Rechnung tragen¹⁵. So engagiert sich die FTC in einer Politik der Konsumentenbildung, um die Konsumenten über die besten Möglichkeiten auf dem Kreditmarkt zu informieren¹⁶. In Zusammenarbeit mit anderen öffentlichen und privaten Agenturen in den USA und in Kanada hat die FTC ausserdem eine zentralisierte Datenbank für Konsumentenreklamationen mit dem Namen *Consumer Sentinel*¹⁷ eingerichtet.

Ferner ist hervorzuheben, dass sich Präsident Barack Obama mit einem Team von Spezialisten auf dem Gebiet des Verhaltens der Wirtschaftsakteure umgeben hat. Zu diesem Team gehören zum Beispiel Daniel Kahneman, Dan Ariely oder auch Richard Thaler¹⁸. Weiterhin hat Präsident Obama am 22. Mai

2009 ein Gesetz bestätigt, das den Schutz der Interessen der amerikanischen Konsumenten auf dem Kreditkartenmarkt verbessern soll. Die Massnahmen verpflichten namentlich die Kreditkartenausgeber in Zukunft, säumige Zahler im Voraus zu warnen, dass ihr Zinssatz erhöht werden wird, und ihnen eine Frist von zwei Monaten vor der effektiven Erhöhung zu gewähren. Mit diesen Massnahmen sollen die Interessen der Konsumenten geschützt werden, die das Kleingedruckte im Vertrag oft übersehen, wo steht, dass im Fall einer Zahlungsverzögerung die Zinssätze auf bis zu 20% angehoben werden dürfen. Einige dieser Bestimmungen sind am 20. August 2009 in Kraft getreten.¹⁹

Auf internationaler Ebene

In Neuseeland, welches die niedrigste Sparquote der Haushalte (in Prozent des verfügbaren Einkommens) unter den OECD-Ländern aufwies, hat die Regierung einen Sparplan namens *Kiwi Saver* eingeführt. Dieser gründet direkt auf den Untersuchungen zum Verhalten der Konsumenten, die zeigen, dass diese niedrige Sparquote auf Verhaltensverzerrungen wie den «Time variant preferences»-Bias oder dem Status Quo Bias zurückzuführen ist. Die eingeführte Lösung: eine automatische Anmeldung der neuen Angestellten ab 18 Jahren bei einem Sparplan, zu dem sie mit 4% ihres Lohnes beitragen. Jeder Angestellte verfügt über eine gewisse Frist, um sich aus diesem Sparplan abzumelden²⁰. In diesem Fall wurde der Default Bias zum Vorteil der Konsumenten genutzt. Gleichzeitig behielten sie

die freie Wahl und das Land kam wieder auf ein angemessenes Sparniveau. Ausserdem hat die neuseeländische Regierung ein Dokument zuhanden der öffentlichen Verwaltung herausgegeben, als «Einführung zur Ermutigung der politischen Analysten, ihre Kenntnisse des Verhaltens der Individuen zu vertiefen».²¹

Auch der Ausschuss für Verbraucherpolitik der OECD verfolgt die Erkenntnisse zum Verhalten der Konsumenten aufmerksam. Zu erwähnen ist, dass diese neuen Untersuchungen in den letzten Jahren ein beträchtliches Interesse hervorgerufen haben, besonders hinsichtlich der Interaktion zwischen Wettbewerbs- und Konsumentenpolitik²². Laut der OECD wäre es somit von Vorteil, diese Erkenntnisse zu nutzen, um spezifische öffentliche Handlungsfelder festzulegen. Nachdem sie ein Handbuch zur Evaluation des Wettbewerbs verfasst hat, arbeitet die OECD nun am Projekt eines consumer toolkit, das den Regierungen und anderen Akteuren helfen soll, effizientere Konsumentenpolitiken zu entwickeln und umzusetzen. In diesem Handbuch wird der Beitrag dieser Untersuchungen zu den verhaltensbezogenen Limiten der Konsumenten hervorgehoben. Eine konkrete, in mehreren Ländern bereits gängige Anwendung der Erkenntnisse zum Konsumentenverhalten sind zum Beispiel Gesetze, die beim Haustürverkauf eine Bedenkfrist verlangen.

Die Konsumenten und die Wirtschafts- und Finanzkrise

Um aus der Krise herauszukommen, haben die verschiedenen Staaten massive währungs- und finanzpolitische Interventionen durchgeführt. Auch Massnahmen zugunsten der Konsumenten/Arbeitskräfte wurden getroffen, damit diese nicht zu viel von ihrer Kaufkraft verlieren und die Wirtschaft weiterhin stützen. Schliesslich diskutieren die Regierungschefs zurzeit auch eine bessere Regulierung der internationalen Finanzmärkte.

In dieser Debatte wird die Rolle der Konsumenten nicht ausreichend berücksichtigt: Diese haben sich oft für ein maximales Risiko entschieden, da sie die Konsequenzen ihrer Handlungen nicht korrekt eingeschätzt haben oder dem Herdentrieb gefolgt sind. So kann

¹⁴ http://ec.europa.eu/consumers/strategy/facts_en.htm

¹⁵ «Summary report on the FTC behavioral economics conference», Mulholland J.P., Federal Trade Commission FTC, 20.04.2007

¹⁶ «The interface between Competition and Consumer Policies», Roundtable, OECD, 2008

¹⁷ <http://www.ftc.gov/sentinel/>

¹⁸ «How Obama Is Using the Science of Change», Grunwald M., Time Magazine, 02.04.2009

¹⁹ <http://www.mondaq.com/article.asp?articleid=80998>

²⁰ «KiwiSaver – easy, work-based saving», <http://www.ird.govt.nz/kiwisaver/>

²¹ «Behavioural analysis for policy, new lessons from economics, philosophy, psychology, cognitive science and sociology», Neuseeländisches Ministerium für wirtschaftliche Entwicklung, Oktober 2006

²² «The interface between Competition and Consumer Policies», Roundtable, OECD, 2008

den Konsumenten durchaus vorgeworfen werden, dass sie unverantwortlich gehandelt haben, indem sie Risikofonds gekauft oder Hypothekarkredite aufgenommen haben, obwohl es um ihre Finanzlage nicht zum besten stand oder auch, indem sie alle ihre Ersparnisse und manchmal gar ihre Altersvorsorge aufs Spiel gesetzt haben. Bei näherem Hinsehen wird deutlich, dass der Fehler nicht allein bei den Konsumenten lag, sondern auch beim Mangel an angemessener Informationen und der fehlenden Berücksichtigung der verhaltensbedingte Verzerrungen. Angesichts immer komplexerer und wenig transparenter Finanzdienstleistungen und einer nicht immer klaren Information wurde den Konsumenten zu viel Verantwortung und Risiko aufgebürdet. Natürlich ist es wünschenswert, dass die Konsumenten ihren Teil der Verantwortung übernehmen. Wenn diese jedoch nicht über die angemessenen Kapazitäten und Mittel verfügen, um ihre Verantwortung wahrzunehmen, können sich Nachteile für die Konsumenten und für die ganze Wirtschaft ergeben.

Vor diesem Hintergrund hat die OECD einen Leitfaden veröffentlicht: «Bewährte Praktiken für die Sensibilisierung und die Ausbildung bei Finanzfragen im Kreditbereich»²³. Darin unterstreicht sie die Notwendigkeit einer besseren Berücksichtigung der Konsumenteninteressen, der Bildung von Finanzkompetenz und der Konsumenteninformation. So empfiehlt sie den Regierungen und Finanzinstituten, einige in diese Richtung gehenden Verhaltensregeln einzuhalten.

Tatsächlich gibt es auch aus Sicht der Verhaltensforschung mehrere Anhaltspunkte, welche für ein Überdenken der Rolle des Konsumenten sprechen.

Erstens hat diese Finanzkrise gezeigt, dass die Konsumenten, und besonders die verletzlichsten unter ihnen, unpassenden Angeboten, unfairen Verkaufspraktiken und für sie ungeeigneten Krediten ausgesetzt waren. Diese Situation kann sich für die Konsumenten wie für die gesamte Volkswirtschaft als katastrophal erweisen (was auch eingetroffen ist).

Zweitens haben die Konsumenten insbesondere auf dem Kreditmarkt Mühe, die Optionen korrekt einzuschätzen und die Bedingungen dieser Produkte zu verstehen. So haben Untersuchungen in verschiedenen Ländern gezeigt, dass die Konsumenten eine geringe Finanzkompetenz aufweisen und ihre Kapazitäten und ihre Kenntnisse der Finanzprodukte gern überschätzen.

Drittens «zeigen die Untersuchungen der Verhaltensökonomie, dass trotz den Vorzügen der Informationspflichten im Endeffekt die persönliche Beratung der hauptsächliche Einflussfaktor beim Entscheid eines Konsumenten ist, ein bestimmtes Finanzprodukt zu kaufen. Zahlreiche Konsumenten vertrauen ohne weitere Überlegungen den Empfehlungen eines Bankangestellten ihrer lokalen Filiale oder ihrem Hypothekemakler»²⁴.

Über die Aufklärung und Information der Konsumenten hinaus wäre es nach Meinung der OECD und der Europäischen Kommission daher nötig, für den Finanzmarkt klare Regeln gegen das Eingehen zu hoher Risiken seitens des Konsumenten einzuführen oder gewisse vorvertragliche Standards durchzusetzen.

Individuen, die wissen, was sie tun, machen eine Selbstregulierung des Marktes möglich, da es schwieriger ist, gut ausgebildete Bürger in die Irre zu führen. Ausserdem trägt die Entwicklung von Finanzkompetenz zu effizienteren, transparenteren und wettbewerblicheren Praktiken seitens der Finanzinstitute bei. Schliesslich dürften diese Eingriffe auch dazu beitragen, das für die Märkte und besonders die Finanzmärkte so wichtige Vertrauen wiederherzustellen, das die Konsumenten infolge der Krise verloren haben.

Wettbewerbspolitik und Konsumentenpolitik

Neben ihrem Beitrag zum neu erwachten Interesse an der Rolle des Konsumenten und zur Konsumentenpolitik haben diese neuen Erkenntnisse über das Verhalten auch die Diskussion der Interaktion zwischen der Wettbewerbs- und der Konsumentenpolitik neu lanciert.

Durch die Aufrechterhaltung eines strukturell gesunden Marktes unter dem Gesichtspunkt des Angebots sollen die Wettbewerbspolitiken eine möglichst grosse Auswahl an hoch-

wertigen Gütern und Dienstleistungen, möglichst niedrige Preise sowie eine angemessene Versorgung der Konsumenten garantieren. Sie sollten eine effiziente Allokation und Nutzung der Ressourcen unterstützen und den Unternehmergeist, die Produktivität und die Innovation fördern, was zu einer Zunahme des Wettbewerbs sowie zu Wachstum und Wirtschaftsentwicklung beiträgt.

Jedoch reicht der Wettbewerb allein nicht für das gute Funktionieren des Marktes und für die Gewährleistung wirtschaftlicher Effizienz aus. Selbst auf angebotsseitig strukturell gesunden Märkten kann die Nachfrageseite in gewissen Fällen versagen. Daher die Bedeutung der Konsumentenpolitik, mit der unter dem Gesichtspunkt der Nachfrage dafür gesorgt werden soll, dass der Konsument die angebotene Auswahl und die durch den Wettbewerb begünstigten Effizienz- und Innovationsgewinne optimal nutzen kann. Ausserdem sorgt die Konsumentenpolitik auch dafür, dass die Konsumenten gut informierte Entscheide treffen können und dass die Verkäufer ihre Versprechen bezüglich den von ihnen verkauften Produkten halten. Wenn nämlich die Konsumenten wiederholt Täuschungen seitens der Verkäufer feststellen, besteht die Gefahr, dass sie nicht nur gegenüber dem oder den unlauteren Verkäufern,

²³ «OECD Recommendation on good practices on financial education and awareness relating to credit», OECD, Juni 2009

²⁴ «Hearing on responsible lending and borrowing», Rede von Frau Meglena Kuneva, 03.09.09

sondern gegenüber dem ganzen Markt das Vertrauen verlieren. Wenn andererseits die Konsumenten zu wenig oder falsch informiert sind oder wenn sie zwar ausreichende Information zur Verfügung hätten, jedoch mit verhaltensbedingten Verzerrungen konfrontiert sind, können sie dazu verleitet werden, suboptimale Entscheide in Bezug auf ihren eigenen Nutzen zu treffen, wie wir bereits gesehen haben. In letzterem Fall können Unternehmen, die nicht das beste Produkt anbieten, vom Bias der Konsumenten profitieren, um auf dem Markt zu bleiben und Unternehmen mit leistungsfähigeren Produkten zu verdrängen, was die Effizienz und die Wirksamkeit des Marktes beeinträchtigt.

Folglich kann der Wettbewerb nicht effizient funktionieren, wenn die Konsumenten nicht umfassend informiert werden oder wenn sie irrational handeln. Eine Konsumentenpolitik erfolgt einerseits durch Instrumente wie Informations- oder Bildungskampagnen und andererseits durch die Einrichtung von geeigneten Mindeststandards sowie von Massnahmen, die deren Anwendung gewährleisten. Natürlich sind solche Interventionen von Fall zu Fall und nach einer korrekten Abwägung von Kosten und Nutzen vorzunehmen.

Schliesslich «haben die Märkte zwei Seiten, und damit sie effizient funktionieren, müssen Angebot und Nachfrage korrekt spielen: Die Anbieter müssen wettbewerbsfähig sein und die Konsumenten müssen über die Kapazitäten verfügen, um ihre Marktmacht auszuüben»²⁵.

Auf dem Weg zum Konsumakteur

Der Begriff Konsumakteur bezog sich ursprünglich auf das wachsende Bewusstsein der Konsumenten für Umweltfragen und Produktionsbedingungen. So gesehen wurden sie bei der nachhaltigen Entwicklung berücksichtigt.

Auf den heutigen globalisierten und dynamischen Märkten kommt den Konsumenten ein wesentlicher Teil der Verantwortung zu. Allerdings ist fraglich, ob der Markt effizient ist, wenn die Wahlfreiheit und die Souveränität der Konsumenten begrenzt sind. Unter Wahlfreiheit ist nicht nur die Verfügbarkeit eines Gutes oder einer Dienstleistung zu verstehen, sondern die Kapazität des Konsumenten, einen informierten Entscheid in seinem eigenen Interesse zu treffen. Ist diese Freiheit gewährleistet, dann ist der Konsument wirklich souverän und kann erwerben, was ihm nützt. Falls nicht, sollte eine Intervention von öffentlichen wie privaten Kreisen unternommen werden, um dieser Art von Problemen abzuwehren, die auf ein Marktversagen zurückzuführen sind.

In dieser Hinsicht haben die jüngsten Untersuchungen gezeigt, dass die Konsumenten mit verschiedenen Problemen konfrontiert sind. Dazu gehören das Marktversagen im Zusammenhang mit dem Wettbewerb, Informationsprobleme (zu viel oder zu komplex) und Verzerrungen aufgrund der menschlichen Natur. Diese Probleme verlei-

ten sie dazu, Entscheide zu fällen, die ihr Wohlergehen und damit auch ihre Wahlfreiheit beeinträchtigen.

Schlussfolgerung

Ein wichtiges Anliegen der politischen Entscheidungsträger ist ein Wirtschaftswachstum von hoher Qualität. Um dieses Ziel zu erreichen, muss der Staat Politiken umsetzen, die auf multidisziplinären Ansätzen basieren. In dieser Hinsicht liefern die aktuellen Untersuchungen zum Verhalten der Konsumenten, die sich auf Erkenntnisse aus Ökonomie, Soziologie und Psychologie stützen, Ideen, welche die bislang angewandten Instrumente ergänzen können. So können sie den politischen Entscheidungsträgern massgeschneiderte Lösungen für spezifische Fälle bieten, damit ihre wirtschaftspolitischen Interventionen effizienter werden.

Die Analyse des wirklichen Verhaltens der Konsumenten im Markt ermöglicht zusätzliche Erkenntnisse über diesen Wirtschaftsakteur, der durch seine Handlungen die Entwicklung des Marktes und der Gesellschaft kurzfristig wie langfristig prägen kann.

Allerdings wäre es auch interessant, diese neuen Erkenntnisse über das Verhalten der Konsumenten als ein zusätzliches Instrument für die Analyse des Schweizer Marktes in verschiedenen Bereichen zu nutzen, etwa auf dem Gebiet der liberalisierten (z.B. Telekommunikation) oder in nächster Zeit zu liberali-

sierenden (Elektrizität) öffentlichen Güter, der Bankdienstleistungen, der Krankenkassen, des Fernabsatzes usw. Obwohl die Schweiz laut dem letzten *Global Competitiveness Report*²⁶ das wettbewerbsfähigste Land der Welt ist, könnte eine detailliertere Analyse des Verhaltens der Schweizer Konsumenten nützlich sein, um die Wettbewerbsfähigkeit unserer Wirtschaft weiter zu steigern. Gerade auch in dieser Hinsicht unterstreichen gewisse Wettbewerbsexperten die wichtige Rolle der Konsumenten in der Wirtschaft²⁷.

Der Artikel ist eine Zusammenfassung einer Studie von Herrn Vito Carnevale, ehemaliger Praktikant beim BFK. Es handelt sich nicht um einen offiziellen wissenschaftlichen Bericht.

²⁵ «Activating Competition: The consumer protection – competition interface», Louise Sylvan, University of South Australia, 29.10.2004

²⁶ <http://www.weforum.org/documents/GCR09/index.html>

²⁷ «La concurrence selon Porter», Porter M., Village mondial, Paris, 1999

Bibliographie

1. «Activating Competition: The consumer protection – competition interface», Louise Sylvan, University of South Australia, 29.10.2004
2. «Behavioural analysis for policy, new lessons from economics, philosophy, psychology, cognitive science and sociology», Neuseeländisches Ministerium für Wirtschaftsentwicklung, Oktober 2006
3. «Behavioral economics : past, present and future», Camerer C.F. und Loewenstein G., 25.10.2002
4. «Behavioural Economics and Public Policy», Roundtable proceedings, Australian Productivity Commission, April 2008
5. «C'est (vraiment?) moi qui décide», Arieli D., 2008, Flammarion
6. «Choice, price competition and complexity in markets for health insurance», R. Frank und K. Lamiraud, Harvard University and University of Lausanne, 22.2.2007
7. «Die psychologischen Grundlagen des Marktmodells (homo oeconomicus)» in «Sonderdruck aus Enzyklopädie der Psychologie», Frey, B.S. und Benz M., 2007
8. «Economics for consumer policy», Vickers J., Office of Fair Trade, 29.10.2003
9. «OECD Recommendation on good practices on financial education and awareness relating to credit», OECD, Juni 2009
10. «Hearing on responsible lending and borrowing», Vortrag von Frau Meglena Kuneva, 03.09.09
11. «How can behavioural economics improve policies affecting consumers», Von der Europäischen Kommission organisierte Konferenz, 28.11.2008
12. «How Obama Is Using the Science of Change», Grunwald M., Time Magazine, 02.04.2009
13. «La concurrence selon Porter», Porter M., Village mondial, Paris, 1999
14. «Index der Konsumentenstimmung – Die Messung des Nicht-Beobachtbaren», Silvia Doytchinov, Die Volkswirtschaft, Januar/Februar 2009
15. «Libertarian paternalism is not an oxymoron», Thaler R und Sunstein C., The University of Chicago Law Review, 2003
16. «KiwiSaver – easy, work-based saving», <http://www.ird.govt.nz/kiwisaver/>
17. «Offene Märkte zum Wohl der Konsumenten», Bundesrätin Doris Leuthard, 04.04.2008
18. «Wachstumspolitik 2008–2011: Massnahmen zur weiteren Stärkung des Schweizer Wirtschaftswachstums», SECO, Bericht des Bundesrates, 02.04.2008
19. «Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlamentes und des Rates über Rechte der Verbraucher», 2008/0196 (COD), KOM (2008) 614
20. «Regulation for conservatives: behavioral economics and the case for asymmetric paternalism», Camerer C., Issacharoff S., Loewenstein G., O'Donoghue T., Rabin M., 2003
21. «Roundtable on demand-side economics for consumer policy. Summary report», OECD, 20.04.2006
22. «Roundtable on economics for consumer policy. Summary report», OECD, 26.07.2007
23. «Verbraucherpolitische Strategie der EU (2007–2013)», Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, 2007
24. «Strategie Nachhaltige Entwicklung: Leitlinien und Aktionsplan 2008–2011», Schweizerischer Bundesrat, 16.04.2008
25. «Summary report on the FTC behavioral economics conference», Mulholland J.P., Federal Trade Commission FTC, 20.04.2007
26. «The interface between Competition and Consumer Policies», Roundtable, OECD, 2008



Le rôle du consommateur
dans la compétitivité,
l'innovation et la croissance
économique

Le rôle du consommateur dans la compétitivité, l'innovation et la croissance économique

L'objet de cet article est de mettre en évidence le rôle joué par les consommateurs en tant qu'acteurs économiques. En se basant sur la théorie du diamant, cet article analysera l'influence des aspects qualitatifs des consommateurs sur la compétitivité, l'innovation et la croissance économique d'un pays. Il est dès lors important d'avoir des consommateurs bien informés, éduqués, sophistiqués, exigeants et capable de jouer davantage un rôle direct au sein des marchés. C'est aussi le rôle de la politique à l'égard des consommateurs de leur mettre à disposition les outils nécessaires.

1 Introduction

Le caractère des consommateurs (leur niveau d'éducation, d'information, de sophistication etc.) peut engendrer un effet dynamique sur le processus de croissance économique et le niveau d'innovation d'un pays et en conséquence sur la compétitivité. Cette édition spéciale démontre l'importance des consommateurs nationaux¹ dans la compétitivité d'un pays et met ainsi en valeur les aspects qualitatifs de ces derniers, comme par exemple leur degré de sophistication, d'exigence et d'éducation. Pour ce faire nous avons prévu de structurer notre article en deux parties.

Dans la première partie, nous illustrerons brièvement la théorie du diamant du professeur Michael Porter de l'Université de Harvard². Cette théorie est issue d'une étude de quatre ans portant sur dix³ pays économiquement développés⁴. Michael Porter, à travers elle, identifie les déterminants microéconomiques de la compétitivité d'un pays. Parmi ces

paramètres on retrouve les caractéristiques quantitatives et qualitatives de la demande domestique.

La deuxième partie de cet article se consacrera à la portée de la demande helvétique en tant que déterminant microéconomique de la compétitivité suisse. Premièrement, elle analysera, d'une façon plus détaillée quelles sont, du point de vue théorique, les caractéristiques qualitatives déterminantes de la demande domestique d'un pays. Deuxièmement, elle étudiera les aspects qualitatifs de la demande nationale helvétique et analysera leur contribution à la formation d'un avantage concurrentiel pour l'économie suisse. Autrement dit, nous nous pencherons sur les caractéristiques des consommateurs présents sur le territoire suisse qui influencent directement la compétitivité de la nation.

En conclusion, cette analyse nous permettra notamment d'élucider les mesures nécessaires à prendre afin d'exploiter au maximum

les caractéristiques de la demande domestique suisse qui sont source de compétitivité.

2 Les déterminants de la compétitivité d'une nation

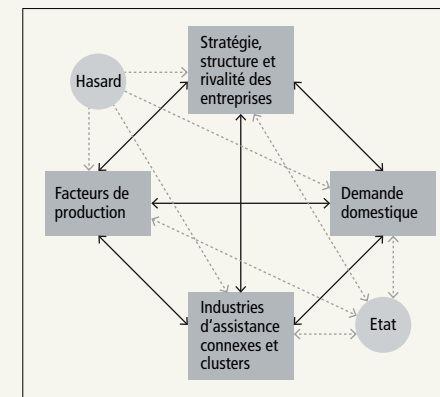
L'objectif de ce chapitre est de mettre en évidence et de comprendre les éléments nationaux qui stimulent la productivité, voient la compétitivité, et donc entretiennent et améliorent la prospérité d'un pays. Parallèlement, il s'agit de repérer ceux qui agissent négativement dans le processus de croissance et de création de la richesse. Pour ce faire le présent travail fait appel à la théorie du diamant du professeur Michael Porter⁵.

2.1 Introduction à la théorie du diamant

Michael Porter définit la prospérité nationale comme quelque chose qui ne s'hérite pas. Elle ne dépend ni des dotations en facteurs de production, ni des ressources naturelles, ni des imperfections des marchés. Elle découle en revanche du niveau de productivité qu'un pays peut atteindre. Les facteurs qui déterminent la productivité sont en outre très divers entre eux et interdépendants. Il s'agit essentiellement de facteurs domestiques. La productivité est par ailleurs caractérisée, avant tout, par des facteurs microéconomiques.

Le professeur Porter identifie quatre attributs nationaux microéconomiques qui déterminent le niveau de productivité d'un pays. Ces attributs forment le système nommé le diamant ou losange (cf. figure 1).

Figure 1:
Le diamant de Porter et les déterminants de la compétitivité d'une nation



Source: Porter, M.E. (2004) La Concurrence selon Porter, Paris, Village Mondial, p. 175

Le système est interactif: chaque paramètre est dépendant des autres. Dans la «figure 1», les flèches à double sens soulignent l'interdépendance de ces déterminants.

Les caractéristiques de ces paramètres divergent entre les pays en raison de l'unicité de

¹ Dans cet article on entend par «consommateurs nationaux» tous les consommateurs présents sur le territoire d'un pays.

² Porter, M.E. (1993) L'avantage concurrentiel des nations, Paris: InterÉditions, chapitre 3.

³ Allemagne, Corée, Danemark, Etats-Unis, Italie, Japon, Royaume-Uni, Singapour, Suède, Suisse.

⁴ Pour plus de détails sur cette étude voir Porter, M.E. (1993) op. cit., chapitre 1.

⁵ Porter, M.E. (1993) op. cit., chapitre 3.

chaque nation. La culture, la tradition, les habitudes, les comportements sociaux, l'histoire, les religions, l'idéologie et la politique sont parmi les éléments qui fondent l'identité d'un pays et contribuent à son unicité.

Les caractéristiques des attributs nationaux, ainsi que leurs interactions, favoriseront des secteurs et des industries spécifiques⁶. La compétitivité d'une nation dépendra des entreprises domestiques qui détiennent un avantage concurrentiel dans certains domaines.

Dans la «figure 1», deux autres variables, influençant les déterminants qui composent le diamant, sont mises en évidence: l'État et le Hasard. Il faut garder à l'esprit que les conditions de l'environnement microéconomique sont le point de départ de la construction de l'avantage concurrentiel. Dans ce cas, l'État peut influencer de manière positive ou négative les quatre paramètres composant cet environnement. L'État joue sur les déterminants à travers, par exemple, les subventions, les réglementations des marchés, la politique fiscale, la législation sur la concurrence, l'éducation, etc. Il ne peut cependant pas créer directement des avantages; son influence est importante, mais partielle, car, comme le relève Porter, l'action gouvernementale ne saurait demeurer la seule source de l'avantage concurrentiel national sans finir par échouer. Les politiques d'intervention publique réussissent dans les industries où les déterminants de l'avantage concurrentiel national sont présents et où l'intervention de l'État vient

en renfort⁷. Autrement dit, l'intervention de l'État dans un domaine spécifique aura des effets positifs à long terme seulement s'ils existent préalablement des conditions microéconomiques qui supposent la possibilité de construire un avantage concurrentiel. Selon Porter, en effet, la productivité dépend avant tout des éléments microéconomiques qui composent l'économie d'un pays et non des politiques économiques et sociales menées par les gouvernements. L'action de l'État n'est par ailleurs pas significative en soi; elle est à considérer en relation avec son influence sur le diamant. Par exemple, une réglementation sur la concurrence qui porte sur la structure industrielle affectera le déterminant stratégie, structure et rivalité des entreprises. Ou encore, la fixation de normes techniques relatives aux produits influencera la demande domestique. Dans cet article le rôle de l'État sera intégré, d'une manière indirecte, dans l'analyse de chaque paramètre.

En ce qui concerne le rôle du hasard, il s'agit d'estimer l'impact de certains faits, indépendants des entreprises nationales et du gouvernement, sur les caractéristiques du diamant. Les événements relevant du hasard qui influencent la compétitivité d'une nation sont, par exemple: les inventions proprement dites, les décisions politiques des gouvernements de pays tiers et les catastrophes naturelles⁸.

2.2 Explications des déterminants de la compétitivité

Ce chapitre s'attachera à expliquer les quatre attributs nationaux de la productivité (facteurs de production; industries d'assistance, industries connexes et clusters; stratégie, structure et rivalité des entreprises; demande domestique) de façon générale et statique. Le processus de formation de l'avantage doit cependant être recherché dans l'interaction de ces déterminants, ce qui implique une analyse dynamique. Cette question sera reprise dans le chapitre 4, dans la partie consacrée à l'analyse du diamant en tant que système dynamique.

2.2.1 Facteurs de production

Chaque pays possède des facteurs de production⁹ qui lui permettent de produire des biens et des services. Il se peut cependant que chaque nation ne possède pas forcément les mêmes facteurs de production. De plus, bien que les pays possèdent des facteurs de production analogues, il se peut que ces derniers soient différents en quantité et en qualité.

La productivité d'un pays dépend de plus en plus de facteurs complexes¹⁰, qui sont créés par des investissements privés et publics substantiels sur une longue durée. La contribution des privés à la création de l'avantage concurrentiel est indiscutable. *Par exemple, en comparaison internationale, l'effort financier en Suisse des entreprises privées dans la Recherche et le Développement (R&D) est considérable. Les dépenses privées de R&D étaient de l'ordre de 2,2% du PIB en 2008,*

*ce qui permettait à la Suisse de se classer en sixième position devant les USA*¹¹. La R&D est un des piliers de la compétitivité d'un secteur et donc d'un pays. En ce qui concerne les investissements publics, il est possible de citer comme exemple les efforts des États dans la mise en place d'un système d'éducation de haut niveau à travers les universités et les hautes écoles spécialisées. Le financement des infrastructures est un autre exemple de l'importante contribution des gouvernements à la création de facteurs complexes. Parmi les facteurs de production complexes on identifie par exemple les parcs scientifiques, les centres de recherche, les hautes écoles universitaires, les infrastructures dans le domaine de la santé, etc. La compétitivité ne repose donc plus essentiellement sur des facteurs élémentaires¹². Parmi ces derniers, l'on retrouve, par exemple, des facteurs comme les ressources naturelles, le climat, la situation géographique, une main d'œuvre peu qualifiée, etc.

⁶ Ketels, C. H. M. (2006) «Michael Porter's Competitiveness Framework – Recent Learning and New Research Priorities», dans *Journal of Industry, Competition and Trade*, volume 6, No. 2, p. 119.

⁷ Porter, M.E. (1993) op. cit., p. 142.

⁸ Porter, M.E. (1993) op. cit., p. 137.

⁹ Les facteurs de production sont les ressources, matérielles ou non, utilisées dans le processus de production de biens et de services.

¹⁰ Porter, M.E. (1993) op. cit., p. 84.

¹¹ Office fédéral de la statistique: <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/15/09/key/ind2.indicator.20205.202.html?open=2#2>, 14.09.2010.

¹² Facteurs hérités, naturellement disponibles.

Pour l'étude des facteurs de production d'un pays il est possible de se référer à une liste des catégories de facteurs¹³ d'analyse qui portera par exemple sur :

- Les infrastructures scientifiques (parcs scientifiques, centres de recherche, etc.) et ressources en savoir (population ayant une formation de degré tertiaire, le nombre de doctorats, etc.).
- Les infrastructures administratives (les assurances sociales, les autorités compétentes en matière de concurrence, etc.).
- Les infrastructures physiques (chemin de fer, le réseau de connexion à internet, etc.).
- Les infrastructures propagatrices d'information (journaux, revues scientifiques, etc.).
- Les ressources humaines (la distribution démographique, la participation au marché du travail, etc.).
- Les ressources en capital (le capital non financier comme les machines et équipements et le capital financier comme l'épargne).
- Les ressources naturelles (la situation géographique, les matières premières, etc.).
- Etc.

Par exemple, s'agissant de la Suisse, il est possible de soutenir que la forte proportion de personnes ayant suivi une formation continue, ainsi que la progression du nombre de diplômés des hautes écoles impliquent une amélioration des ressources en savoir de la population en générale et une tendance à la hausse du niveau de qualification des tra-

vailleurs¹⁴. Des facteurs de production complexes et sophistiqués sont donc disponibles et peuvent contribuer à la formation d'un avantage concurrentiel.

Enfin, il est important de remarquer que, comme le relève Porter, l'important, en matière d'avantage concurrentiel, est la réalité et l'efficacité du déploiement des facteurs¹⁵. C'est dans la manière d'utiliser les facteurs complexes et spécialisés que la prospérité d'une nation est créée.

2.2.2 Les industries d'assistance, les industries connexes et les clusters

Industries d'assistance:

Il est possible d'évaluer d'une façon générale la compétitivité des principales industries d'assistance d'un pays; ces dernières se résument pour l'essentiel aux industries de réseau (par exemple le réseau ferroviaire, le secteur de l'électricité, les services postaux, le secteur des télécommunications, etc.). Ces industries ont un rôle actif très important dans l'économie nationale. Une concurrence efficace dans ces secteurs pourrait entraîner des effets positifs pour tous les autres secteurs de l'économie et ainsi favoriser la compétitivité d'un pays.

En ce qui concerne la Suisse, les industries de réseau ne sont pas vraiment performantes. En effet, l'OCDE affirme dans son périodique «Etude économique de l'OCDE: Suisse» de 2007 que beaucoup reste à faire dans les industries de réseau pour rendre la réglementation des marchés des produits plus

favorable à la concurrence¹⁶. Il est donc important de comprendre les lacunes existantes dans la réglementation des ces industries de manière à pouvoir prendre les mesures visant à encourager la concurrence¹⁷.

Industries connexes:

Les industries connexes, ou apparentées¹⁸, d'un pays peuvent influencer la compétitivité des secteurs spécifiques d'un pays. L'effet induit par les industries connexes dépend du degré d'intensité des liens entre les différentes industries. Des collaborations prenant diverses formes peuvent être envisagées: de la simple coopération à la fusion, en passant par les consortiums. Il est donc opportun de partager les coûts et le savoir-faire. Il n'est toutefois pas possible, à priori, de définir une collaboration positive. Il est nécessaire d'analyser les résultats de celle-ci dans les détails. Néanmoins, le dialogue, la communication et l'échange d'opinions sont toujours positifs.

S'agissant de la Suisse, le développement de l'industrie de la microtechnique induit par la présence de l'industrie horlogère constitue un exemple d'interaction positive entre industries connexes¹⁹. Comme le relève M. Pfister au départ chaque horloger produit ses propres outils, mais on passe progressivement à une production commerciale assurée par des faiseurs d'outils spécialisés. On assiste ainsi, peu à peu, au développement d'une branche d'outillage capable de créer de nouveaux instruments, de nouvelles machines et de nouvelles techniques²⁰. La dynamique de mécanisation dans la production horlogère,

qui s'est développée dès le XIX^{ème} siècle, a fait naître de nouvelles activités spécialisées dans la fabrication de pièces, d'outils et de machines.

Les clusters:

Un cluster est une région, généralement urbanisée, où s'accumulent des savoir-faire dans un domaine technique, qui peuvent procurer, une fois une masse critique atteinte, un avantage compétitif au niveau international. Les clusters, selon un secteur spécifique, peuvent aussi bien consister en une industrie d'assistance qu'en une industrie connexe.

En Suisse, par exemple, les clusters pharmaceutiques constituent des industries d'assistance d'une importance capitale pour le

¹³ Voir en partie: Ketels, C. H. M. (2006) op. cit., p. 120.

¹⁴ Olivo, E. (2009) Analyse microéconomique de la compétitivité de la Suisse, travail de Master, Université de Fribourg, sous-chapitre 4.1.1.

¹⁵ Porter, M.E. (1993) op. cit., p. 84.

¹⁶ OCDE (2007) Etude économique de l'OCDE: Suisse, volume 2007/19, novembre 2007, p. 105.

¹⁷ Olivo, E. (2009), op.cit., sous-chapitre 4.3.1.

¹⁸ On appelle industries apparentées celles dont certaines activités figurant dans leurs chaînes de production respectives peuvent être coordonnées ou partagées [...] sont aussi visées les industries qui mettent en jeu des produits complémentaires» (Porter, M.E. (1993) op. cit., p. 115). Sont, par exemple des industries connexes l'industrie horlogère et celle de la microtechnique ou encore l'industrie pharmaceutique et celle des colorants synthétiques.

¹⁹ Olivo, E. (2009), op.cit., p. 92.

²⁰ Pfister, M. (1995) Microtechniques et réseaux d'innovation, Neuchâtel: Imprimerie de l'Evole, p. 23.

secteur de la santé suisse. Sur le territoire suisse sont par ailleurs présents des clusters très compétitifs construits sur des bases solides (comme par exemple le cluster biopharmaceutique bâlois, le cluster des banques privées à Genève ou encore le cluster horloger de l'arc jurassien).

En conclusion, de manière générale il est possible de mettre en évidence les avantages induits par ce type d'industries (d'assistance, connexes et clusters) dans les domaines de l'incitation à l'innovation et de l'accès aux meilleurs matériaux de production.

2.2.3 Stratégie, structure et rivalité des entreprises

La stratégie et la structure des entreprises

Les choix des entreprises en termes de stratégie seront influencés par les objectifs poursuivis par ces dernières, en tant qu'entités autonomes, et par les objectifs poursuivis par les individus qui les dirigent. En retraçant ces objectifs, il est possible de déduire les stratégies des entreprises nationales et de prévoir ainsi dans quels secteurs et de quelle manière l'avantage concurrentiel sera susceptible de se réaliser. Les objectifs de l'État peuvent aussi influencer la stratégie des entreprises. Enfin, il est essentiel de souligner que la structure des entreprises a des effets sur leur stratégie. Il y aura en effet un ajustement des objectifs selon les ressources disponibles.

Par exemple, la stratégie privilégiée par une grande partie des entreprises actives sur le

territoire suisse est la suivante: elles sont ouvertes vers l'étranger et tournées vers des segments différenciés et sophistiqués, ce qui représente un avantage pour la compétitivité du pays²¹.

La rivalité des entreprises

La concurrence domestique a beaucoup d'effets positifs. Entre autres, elle créera un climat dynamique et incitera les entreprises à innover et à se dépasser sans cesse. Pour expliquer cela, il est utile de discuter, tout d'abord, du concept d'incitation à l'innovation. Une forte rivalité pousse les entreprises à se dépasser pour faire face à leurs concurrents. La concurrence s'exercera à travers les attributs des produits, comme le prix, la qualité, les performances, etc. Cet environnement dynamique est source de progrès et d'innovation. Les efforts de certaines entreprises seront, dans le moyen terme, bénéfiques à toute l'industrie. À moyen terme en effet la diffusion des informations et du savoir-faire dans toute l'industrie ne peut pas être freinée. De plus, cet environnement dynamique contribue à ce que l'industrie domestique acquiert de l'avance sur les concurrents étrangers.

Une forte rivalité impliquera par ailleurs aussi que les entreprises domestiques, dans le but d'accroître les revenus, seront plus incitées à se tourner vers les exportations²². Il s'agira donc d'un premier pas vers la conquête des marchés étrangers et vers la construction de l'avantage concurrentiel.

S'agissant de la Suisse, certains marchés souffrent d'un manque de dynamisme qui se manifeste notamment de la façon suivante: une concurrence inefficace, la présence de rivaux domestiques, des autorités de la concurrence qui n'ont à disposition que des instruments peu efficaces ou encore des lacunes législatives qui lèsent la concurrence. Ce point est donc un inconvénient pour la compétitivité helvétique²³. Ces affirmations peuvent être confirmées par le score obtenu par la Suisse dans le «Global Competitiveness Index GCI 2010–2011²⁴», dans les «sous-piliers Intensity of local competition» et «Effectiveness of anti-monopoly policy» du sixième pilier «Goods market efficiency» qui est le reflet des inconvénients pour la compétitivité helvétique. Elle se classe en effet à la 36^{ème} place, respectivement 23^{ème}, sur 139.

2.2.4 Demande domestique

Pour plusieurs raisons, afin d'obtenir la formation d'un avantage concurrentiel, la demande intérieure doit être plus importante que la demande globale²⁵. Premièrement, afin de satisfaire pleinement les clients et donc d'être compétitives, les entreprises doivent connaître les besoins, les goûts ainsi que les désirs de ces derniers dans les moindres détails. C'est ainsi grâce à leur proximité géographique avec leurs clients domestiques que les entreprises nationales²⁶ peuvent collecter les informations les plus précises possible. Deuxièmement, la proximité permet la collecte d'informations d'une façon moins coûteuse et presque instantanée. La demande

domestique fonde ainsi les bases d'une réussite internationale solide.

La demande contient des éléments quantitatifs (le volume de la demande domestique²⁷, le taux de croissance de la demande domestique²⁸ et la saturation précoce des marchés domestiques²⁹) et qualitatifs (la nature des besoins des consommateurs³⁰). Cependant, comme le relève Porter, dans la relation entre demande domestique et avantage concurrentiel, les considérations de qualité³¹ l'emportent sur les considérations de quantité. Pour les entreprises, la nature des besoins des consommateurs est le facteur principal dans la production et l'offre des biens. Les entreprises n'obtiendront un avantage concurrentiel que si elles décryptent mieux les besoins des clients et avant les concurrents.

²¹ Olivo, E. (2009), op.cit., p. 98.

²² Porter, M.E. (2004) La Concurrence selon Porter, Paris: Village Mondial, p. 190.

²³ Olivo, E. (2009), op.cit., sous-chapitre 4.4.3.

²⁴ WEF (2010) The Global Competitiveness Report 2010–2011, Genève: SRO-Kundig, p. 313.

²⁵ Porter, M.E. (1993) op. cit., p. 96.

²⁶ Dans le présent article on entend par entreprise nationale les entreprises actives sur le territoire d'un pays.

²⁷ Dans cet article on entend par volume de la demande domestique la quantité de biens et services demandée.

²⁸ Il mesure la croissance de la demande domestique d'un pays d'une année à l'autre.

²⁹ La saturation du marché implique que pour un bien ou un service il ne semble plus possible de séduire de nouveaux consommateurs ou d'augmenter la consommation de la part des consommateurs actuels.

³⁰ Voir chapitre 3, p. 5.

³¹ Porter, M.E. (1993) op. cit., p. 95.

Il s'agit donc tout d'abord de répondre à la demande en offrant le produit qui correspond au mieux aux exigences des acheteurs et c'est par la suite qu'on pourra exploiter les aspects quantitatifs comme par exemple un volume élevé qui se répercutera en ventes élevées. Par conséquent, des caractéristiques qualitatives positives présentes dans la demande nationale sont des conditions préalables afin d'exploiter des éventuelles caractéristiques avantageuses du point de vue quantitatif³².

Volume de la demande domestique:

Le volume de la demande domestique joue un rôle complexe dans le processus qui conduit à la formation de l'avantage concurrentiel. Dans certaines industries, un volume important de la demande intérieure pourrait agir comme élément rassurant, par exemple dans celles qui nécessitent d'importants efforts d'investissement initial. En revanche, un volume faible incitera les entreprises nationales à se tourner vers les exportations. Il est donc indispensable d'analyser la situation au cas par cas afin d'estimer la mesure dans laquelle l'ampleur du volume de la demande peut influencer la création et l'entretien de l'avantage concurrentiel.

De manière générale, le volume de la demande intérieure suisse est faible par rapport à celui d'autres pays ayant une structure économique et sociale similaire, comme par exemple la France ou l'Allemagne. Cette situation peut expliquer la tendance générale des entreprises suisses à se tourner vers l'étranger d'une façon précoce et intéressée³³. Leur réussite dépend

cependant des caractéristiques qualitatives de la demande domestique.

Taux de croissance de la demande domestique:

Le taux de croissance de la demande intérieure peut stimuler ou freiner l'investissement. S'il est élevé, les entreprises pourraient être poussées à innover plus rapidement; elles peuvent en effet alors envisager de rentabiliser l'investissement sans trop de difficultés. Rappelons que l'innovation alimente la compétitivité. De plus, le taux de croissance de la demande domestique est corrélé au taux de croissance de l'économie.

Le taux de croissance de la demande suisse est relativement faible par rapport à d'autres pays de l'OCDE et par rapport à l'UE-27 et l'UE-15³⁴. En se référant aux considérations précédentes, on peut en déduire qu'il s'agit d'un point négatif par rapport aux caractéristiques quantitatives de la demande nationale.

Saturation précoce des marchés domestiques:

La saturation précoce des marchés est un autre facteur qui conduit les entreprises à se tourner, plus rapidement, vers les exportations et les pousse à s'améliorer afin de revitaliser la demande domestique. Dans le cas d'une saturation précoce du marché et afin de revitaliser la demande domestique, l'innovation joue un rôle important.

En Suisse, la petite taille du marché intérieur tend à une saturation précoce de ce dernier et

donc à une économie tournée vers les exportations et l'innovation³⁵.

3 La demande domestique: aspect qualitatif

Ce chapitre va nous permettre d'étudier dans les détails l'influence de la demande domestique dans la détermination de la compétitivité d'une nation. Il analysera donc l'ascendant de la demande intérieure sur la création et le maintien d'un avantage concurrentiel et il permettra de valoriser le rôle des consommateurs nationaux dans la compétitivité et le processus de croissance économique d'une nation.

M. Porter analyse l'importance qualitative de la demande nationale par deux caractéristiques spécifiques³⁶: l'anticipation des besoins des clients globaux et la présence de clientèles sophistiquées et exigeantes. Ces deux caractéristiques sont interdépendantes et indissociables. De plus, elles dépendent directement des autres déterminants.

Anticipation des besoins des clients globaux:

L'anticipation des besoins des clients globaux est la première caractéristique qualitative qu'une demande domestique doit satisfaire afin de devenir source d'avantage concurrentiel. Il est aisément compréhensible que, pour jouer un rôle important en ce qui concerne l'avantage concurrentiel, la demande domestique doit être précoce, c'est-à-dire que les

besoins, avant de se manifester dans les autres pays, doivent l'être dans la population locale³⁷. En d'autres termes, afin de favoriser la compétitivité, la demande domestique doit présenter un potentiel d'internationalisation. Si les besoins des clients locaux se généralisent et ils se diffusent à l'étranger, ils agissent, comme le relève Porter, comme des indicateurs avancés des évolutions du marché global³⁸. Il en résultera une internationalisation de la demande domestique. Les biens et les services identifiés par les consommateurs domestiques seront donc susceptibles d'être exportés.

Le fait que la demande soit précoce implique par ailleurs un autre avantage lié aux entreprises. En effet, la pénétration précoce des entreprises sur les marchés peut les aider à accumuler de l'expérience et du savoir-faire qui les protégeront de la concurrence étrangère³⁹.

³² Porter, M.E. (1993) op. cit., p. 95.

³³ Olivo, E. (2009), op.cit., sous-chapitre 4.2.2.

³⁴ Olivo, E. (2009), op.cit., p. 82.

³⁵ Olivo, E. (2009), op.cit., p. 83.

³⁶ Porter, M.E. (1993) op. cit., pp.95–103.

³⁷ Porter, M.E. (1993) op. cit., p. 101.

³⁸ Porter, M.E. (2004), op. cit., p. 184.

³⁹ Porter, M.E. (1993) op. cit., p. 106.

La situation économique et sociale de la Suisse laisse entrevoir que la demande intérieure est capable d'anticiper celle d'autres pays ayant des structures économiques et sociales similaires. La Suisse est un pays riche avec un niveau de vie élevé, sa situation est comparable à celle de nombreux pays industrialisés, comme par exemple ceux de l'UE-15 ou les USA. La qualité de vie des Suisses tend à ce que la demande intérieure soit focalisée principalement sur des produits haut de gamme et sophistiqués. Il s'agit de segments susceptibles de déboucher sur le marché international des pays décrits précédemment. En effet, la Suisse est souvent un *early adopter* (utilisateur précoce)⁴⁰ de nouvelles technologies, comme le démontre les classements élevés que lui attribue le *Global Competitiveness Index GCI 2010–2011*⁴¹ dans les sous-indices du 9^{ème} pilier *Technological Readiness* (cf. tableau 1).

Parmi les secteurs suisses précurseurs de l'innovation, on retrouve celui des médicaments et des appareils médicaux⁴². Il est important cependant de souligner que ce constat n'est pas valable dans les TIC (Technologie de l'Information et de la Communication) où la Suisse est plutôt *follower*⁴³.

Tableau 1:
GCI 2010-2011 of Switzerland in detail:
Technological readiness

	Rank (out of 139)
9 th pillar: Technological readiness	
	7
Availability of latest technologies	5
Firm-level technology absorption	4
FDI and technology transfer	46
Internet users*	24
Broadband Internet subscribers*	5
Internet bandwidth*	9

Notes: Ranks of notable competitive advantages are highlighted.

An asterisk (*) indicates that data are from sources other than the WEF.

Source: World Economic Forum WEF (2010) *The Global Competitiveness Report 2010–2011*, Genève: SRO-Kundig, p. 313

Autrement dit, la Suisse n'est pas la première dans ce domaine à adopter les nouvelles technologies, mais elle suit plutôt les tendances des autres pays. La Suisse n'exploite par ailleurs pas suffisamment les avantages induits par l'implémentation et l'utilisation des TIC, comme le montre son classement dans le *Digital Economy Rankings 2010*⁴⁴ établi par «*The Economist*» où elle glisse de la 12^{ème} à la 19^{ème} place. La Confédération, consciente des enjeux des TIC, a réagi à ce constat et elle a créé, en collaboration avec le secteur privé, un nouvel organe baptisé *eEconomy Board*⁴⁵, qui a pour tâches de donner des impulsions, de définir des priorités, de lancer des projets et d'assurer

le transfert de savoir entre les principaux acteurs dans le domaine des TIC.

Il est intéressant de faire une parenthèse concernant l'utilisation d'internet. Il est à relever que le sous-pilier *Internet users* du *Global Competitiveness Index GCI 2010–2011* est considéré comme un inconvénient pour la compétitivité de la Suisse (cf. tableau 1). En effet, bien qu'internet soit disponible pour la majorité de la population, son utilisation dans les différents domaines reste faible. Internet est tenu pour le vecteur moderne de l'information, d'ordre scientifique également, et depuis quelques années il est aussi un outil très intéressant pour faire ses achats. En 2010, 85% des ménages suisses étaient connectés à internet. Ce résultat se situe au-dessus de la moyenne des pays de l'Union européenne qui était de 70%⁴⁶. L'utilisation d'internet afin d'effectuer des achats de biens et services est de plus en plus intensive. En comparaison internationale, en 2010, avec 47% de la population adulte ayant effectué au moins un achat sur internet dans l'année, la Suisse se situe au-dessus de la moyenne de l'OCDE (29%)⁴⁷ et de l'Union européenne (31%)⁴⁸. En comparaison avec l'ensemble des dépenses de consommation des ménages suisses les dépenses de e-commerce restent cependant modestes. En 2008, le e-commerce en Suisse représentait environ 1,7% des dépenses de consommation des ménages⁴⁹. De ce fait, bien que le taux de ménages connectés à internet reste élevé, l'utilisation d'internet, notamment dans le e-commerce, reste faible malgré le fait que le développement du

commerce électronique a montré une croissance remarquable ces dernières années. Il faudrait favoriser davantage l'e-commerce, étant donné qu'il permet l'émergence de nouveaux modèles commerciaux et qu'il est intéressant pour l'économie suisse de prendre de l'avance par rapport à ses concurrents internationaux dans l'exploitation et le développement de ce nouveau circuit commercial. Autrement dit, afin de soutenir les entreprises dans l'anticipation des besoins des clients globaux et de leur permettre ainsi de

⁴⁰ Le terme utilisateur précoce indique un utilisateur de nouveaux produits, de nouveaux services ou de nouvelles technologies, juste avant leur entrée sur le marché de masse international.

⁴¹ World Economic Forum WEF (2010) op. cit., p. 313.

⁴² Paris, V. et Docteur, E. (2007) «Pharmaceutical Pricing and Reimbursement Policies in Switzerland», Health Working Papers, OECD, No. 27, p. 4.

⁴³ Dubs, A. et Vickery, G. (2004) ICT diffusion to business, Working Party on the Information Economy, OECD, JT00163496, p. 6.

⁴⁴ Economist Intelligence Unit: http://www.eiu.com/site_info.asp?info_name=digitaleconomy_2010&rf=0#, 20.09.2010.

⁴⁵ Secrétariat d'Etat à l'économie: <http://www.seco.admin.ch/themen/00476/04308/index.html?lang=fr>, 20.09.2010.

⁴⁶ Office fédéral de la statistique: http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/16/04/key/approche_globale.indicator.30109.301.html, 24.01.2011.

⁴⁷ Ces chiffres se réfèrent à l'année 2009

⁴⁸ Office fédéral de la statistique: http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/16/04/key/approche_globale.indicator.30108.301.html, 26.01.2011.

⁴⁹ Office fédéral de la statistique: http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/16/04/key/approche_globale.indicator.30108.301.html, 20.09.2010.

construire un avantage concurrentiel⁵⁰, il est indispensable de se familiariser tout de suite avec ces nouvelles méthodes commerciales électroniques de façon à mieux maîtriser à l'avenir. Il est donc dans l'intérêt de la Suisse de prendre les mesures nécessaires (juridiques, économiques, administratives, etc.) afin que le commerce électronique se diffuse davantage dans les habitudes des consommateurs. Par exemple, une meilleure information sur l'e-commerce et une meilleure protection juridique dans ce domaine pousseront les consommateurs à utiliser davantage ce moyen pour faire leurs achats. Ceci dit, le raisonnement reste valable pour toutes les nouvelles méthodes de vente qui sont susceptibles de devenir une tendance internationale et où il serait donc intéressant de prendre de l'avance par rapport aux concurrents étrangers.

Pour revenir à l'anticipation des besoins des clients globaux, il est intéressant de remarquer que la situation géographique de la Suisse et son plurilinguisme impliquent que l'interaction avec les pays limitrophes soit forte, de manière à augmenter les possibilités d'anticiper les goûts mondiaux.

La multiculturalité de la Suisse agit dans le même sens. Elle ajoute de la dynamique au processus de formation de l'avantage concurrentiel. Il en résulte que la Suisse, grâce à ces diverses cultures, bénéficie d'un avantage remarquable par rapport à des pays industrialisés ayant des caractéristiques économiques comparables.

Clientèle sophistiquée et exigeante:

La deuxième caractéristique permettant d'évaluer la portée qualitative de la demande domestique est la présence d'une clientèle sophistiquée et exigeante qui pousse les entreprises à se dépasser et à s'améliorer sans cesse⁵¹. Afin de satisfaire une clientèle exigeante, les entreprises sont stimulées à innover et peuvent aussi engendrer un effet dynamique sur la compétitivité d'un pays. Ce type de clientèle favorise aussi la conception de nouveaux produits car elle est source de nouveaux besoins. La présence de consommateurs sophistiqués et exigeants, en plus d'être primordiale pour la formation d'un avantage concurrentiel, est par ailleurs essentielle à la préservation durable de cet avantage. Elle incitera en effet les entreprises à progresser constamment.

En Suisse, on peut déduire du niveau du PIB par habitant et de la qualité de vie de ses citoyens que la demande domestique est plutôt sophistiquée car, comme expliqué précédemment, les clients vont adapter leur besoins à leur style de vie aisé. Ceci dit, il est possible d'envisager une diffusion des exigences des acheteurs suisses dans les pays qui ont atteint, ou atteindront, le même niveau de bien-être helvétique. Afin d'évaluer le niveau de vie des citoyens d'une nation il est possible de se référer à l'indice de développement humain IDH⁵² calculé par le Programme des Nations Unies pour le développement PNUD. Dans le classement 2010 de cet indice la Suisse se situe au 13^{ème} rang⁵³. Ce classement témoigne d'une société suisse

parmi les plus développées au monde. Le niveau élevé de l'IDH suisse implique la présence sur le territoire helvétique de consommateurs sophistiqués et exigeants. En effet, on peut admettre que l'IDH est corrélé à la qualité de la demande domestique du fait que les individus adaptent leurs exigences à leur niveau de vie. Autrement dit, un pays ayant un IDH élevé est un pays qui témoigne d'un niveau de développement remarquable; cela implique aussi que ses citoyens soient, en moyenne, en bonne santé, d'un niveau d'éducation élevé, aisés et qu'ils consomment en conséquence des biens et des services «haut de gamme». Il faut souligner par ailleurs qu'un niveau semblable de bien-être entre les pays, mesuré au sens large à travers l'IDH, permet d'établir des similitudes dans la structure de ces nations. Il permet aussi de conclure à la présence, dans la demande domestique desdits pays, de caractéristiques analogues; les échanges commerciaux s'en trouveront facilités. À relever que parmi les 15 premiers pays classés selon l'IDH 2010, 5⁵⁴ d'entre eux comptent parmi les partenaires commerciaux les plus importants de la Suisse⁵⁵. Ce constat vient donc confirmer que les pays ayant un niveau de bien-être similaire commerceront davantage entre eux.

D'autres éléments viennent renforcer la thèse selon laquelle la demande domestique suisse a des traits sophistiqués et exigeants. Les normes sociales suisses évoquent lieu à des valeurs telles que la ponctualité, la précision, la sécurité, la stabilité, l'esprit critique ou le caractère exigeant⁵⁶. Il s'agit de valeurs qui

contribuent à la sophistication de la demande domestique. Il est possible de retrouver dans les produits et les services des principaux clusters suisses certaines de ces valeurs sociales. Par exemple, la précision est un atout des ingénieurs chimiques actifs dans le cluster de la biopharmaceutique.

En résumé, les caractéristiques qualitatives de la demande nationale nécessaire à un pays afin d'être source d'avantage concurrentiel sont donc présentes dans l'aspect qualitatif de la demande helvétique. Autrement dit, la Suisse peut profiter de consommateurs capables d'anticiper la demande globale dans certains secteurs, ayant des traits sophistiqués et exigeants.

⁵⁰ Grâce entre autres à une pénétration précoce du marché et à l'accumulation de l'expérience et du savoir-faire.

⁵¹ Porter, M.E. (1993) op. cit., p. 99.

⁵² L'IDH évalue le niveau de développement humain des pays à travers un indice composite compris entre 0 et 1 qui dépasse l'analyse économique du bien-être d'une nation, laquelle se mesure, habituellement, à travers le PIB. En effet, il est calculé par la moyenne de trois indices quantifiant respectivement l'espérance de vie, le niveau d'éducation et le niveau de vie.

⁵³ Programme des Nations Unies pour le développement: <http://hdr.undp.org/fr/donnees/tendances/1980-2010/>, 14.02.2011.

⁵⁴ Pays-Bas, France, Japon, Etats-Unis, Allemagne.

⁵⁵ Office fédéral de la statistique: <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/the-men/06/05/blank/key/handelsbilanz.html>, 14.02.2011.

⁵⁶ Porter, M.E. (1993) op. cit., p. 336.

Il est intéressant de faire une parenthèse sur les aspects à la fois qualitatifs et quantitatifs suivants: la segmentation de la demande domestique⁵⁷ et la pluralité des clients⁵⁸.

La segmentation de la demande domestique offre plusieurs possibilités aux entreprises d'anticiper les segments susceptibles de devenir un marché global. Il se peut que les firmes aient d'abord intérêt à se pencher sur les plus grands segments⁵⁹, mais dans le long terme, l'aspect qualitatif orientera le choix des entreprises dans leur production. En effet, comme expliqué précédemment, c'est l'aspect qualitatif de la demande qui contribue le plus à la compétitivité et à l'incitation à l'innovation dans un pays, voire dans un secteur. Si les entreprises veulent être compétitives à long terme elles doivent se concentrer sur les besoins des consommateurs; les spéculations en termes de quantité de la demande d'un produit passent en deuxième plan.

Il est possible d'affirmer que la Suisse fait face à une segmentation élevée de la demande grâce, d'une part, à sa structure multiculturelle et, d'autre part, à l'influence de ses voisins européens tels que, par exemple, la France ou l'Italie⁶⁰.

La pluralité des clients est un élément qui, suite à une communication multiple et diverse, favorise le processus d'innovation; rassure aussi les entreprises dans leur démarche d'investissement en argent et en temps.

C

et élément est présent parmi les caractéristiques de la demande intérieure suisse. Afin d'approfondir cette thèse, il suffit de reprendre encore une fois le raisonnement concernant la pluralité culturelle suisse, selon lequel pour un même produit, selon les cantons d'influence latine ou germanophone, il existera différents types de clients. Les consommateurs sur le territoire helvétique expriment donc les besoins de plusieurs pays à la fois.

4 Le diamant en tant que système dynamique

Ce chapitre s'attachera à expliquer le processus des interactions entre les déterminants. À travers la «figure 2» et la «figure 3» des exemples de comment se déroulent les processus d'interaction entre les déterminants seront énoncés.

Tout d'abord, il est important de faire une parenthèse sur le fait que les déterminants peuvent être classés selon l'importance de leur contribution à la compétitivité suisse. Il est donc possible d'identifier quel paramètre agit positivement ou négativement dans le processus de formation de l'avantage concurrentiel. Dans cet article seul l'évaluation complète de la demande domestique sera traitée (cf. tableau 2)⁶¹. La demande domestique dans son ensemble, représente de la sorte l'élément le plus propice à la compétitivité helvétique. Autrement dit, parmi les quatre attributs que Porter a identifié

comme les déterminants de la compétitivité d'un pays⁶², la demande domestique est celui qui, pour la Suisse, contribue le plus à la formation d'un avantage concurrentiel, donc à la compétitivité et à la croissance économique suisse.

Tableau 2:
Évaluation de la demande domestique suisse

Aspects qualitatifs	+
• anticipation des besoins des clients globaux	+
• clientèle sophistiquée et exigeante	+
Aspects quantitatifs	+
• volume de la demande domestique	+
• taux de croissance de la demande domestique	-
• saturation précoce des marchés	+
Aspects à la fois qualitatifs et quantitatifs	+
• segmentation de la demande domestique	+
• pluralité des clients	+

Source: Olivo, E. (2009) Analyse microéconomique de la compétitivité de la Suisse, travail de Master, Université de Fribourg, p. 120

De l'analyse qualitative de la demande domestique, résulte en effet une demande capable d'anticiper les besoins globaux. La nature de la demande domestique suisse implique aussi une prédisposition des consommateurs sur l'exigence et la sophistication. Le caractère du consommateur national influe donc positivement sur la compétitivité helvétique. Il est dans l'intérêt de la Suisse de profiter

au maximum de cet aspect en veillant à ce que les consommateurs puissent exprimer librement leurs choix et besoins en faisant jouer pleinement leur rôle d'anticipateur des besoins globaux, toujours plus sophistiqués et complexes.

Bien que les aspects quantitatifs de la demande domestique soient de moindre importance pour la compétitivité d'un pays que les aspects qualitatifs, il est pertinent de souligner que le taux de croissance de la demande helvétique doit être stimulé afin d'encourager les investissements. En revanche, la faiblesse de la taille de la demande intérieure, ainsi que la saturation précoce des marchés domestiques, ont orienté les entreprises sur la voie des exportations, stratégie qui s'est relevée positive.

⁵⁷ Il s'agit de la décomposition de la demande en groupes homogènes de consommateurs pour diverses variétés d'un produit.

⁵⁸ Pour un même produit il y a différents types de clients.

⁵⁹ Notamment elles envisageront la possibilité d'économie d'échelle, c'est-à-dire qu'une entreprise pourra profiter d'une baisse du coût unitaire de production d'un bien en accroissant la quantité de biens produits.

⁶⁰ Porter, M.E. (1993) op. cit., p. 336.

⁶¹ Pour l'analyse en détails des quatre paramètres et les tableaux concernant l'évaluation de ces derniers, voir: Olivo, E. (2009), op. cit., chapitre 5.1.

⁶² Voir figure 1, p. 2.

Concernant les aspects à la fois qualitatifs et quantitatifs, c'est-à-dire la segmentation de la demande domestique et la pluralité des clients, le chapitre 3 a permis de conclure qu'ils constituent, pour plusieurs raisons, des caractéristiques présentes dans la nature de la demande domestique suisse. Ces aspects contribuent positivement à la compétitivité suisse.

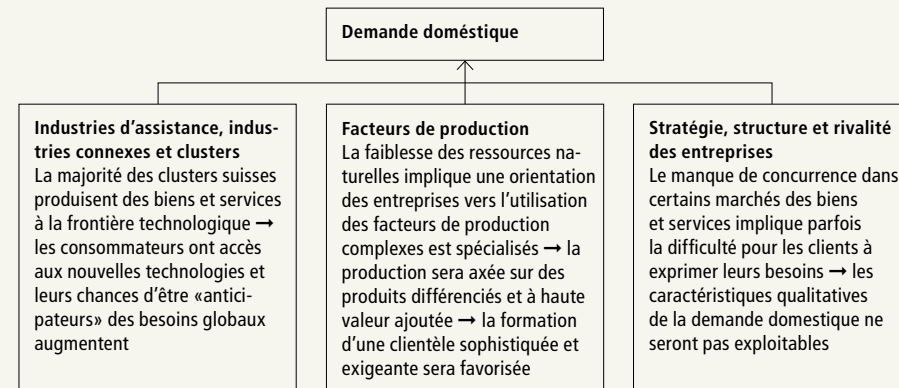
Dans le classement des déterminants les plus propices à la compétitivité helvétique suivront les industries d'assistance, les industries connexes et les clusters. En effet, bien qu'ils dévoilent des aspects négatifs, leur participation est, au total, favorable au processus de formation de l'avantage concurrentiel. La contribution des facteurs de production va dans le même sens: ils présentent des aspects négatifs, mais sont globalement positifs pour la compétitivité. Enfin, suivra le déterminant structure, stratégie et rivalité des entreprises qui, en terme de formation de l'avantage concurrentiel, agit plutôt de façon négative qu'avantageuse⁶³.

Pour revenir au diamant en tant que système dynamique, l'analyse qui va suivre procédera par des tableaux qui synthétisent les interactions pouvant naître entre les quatre déterminants du diamant. Cette approche consiste à comprendre que le diamant est un système dynamique et qu'une analyse statique ne peut pas suffire. En effet, dans le but d'agir sur les déterminants afin d'améliorer la compétitivité, il faut toujours garder à l'esprit ce caractère dynamique du diamant. Parallèlement, le fait d'agir sur un déterminant afin de le renforcer

peut provoquer des effets positifs, voire négatifs, sur les autres déterminants et amplifier ainsi les effets induits par une intervention. Étant donné que cet article se focalise sur le déterminant demande domestique, seules les interactions entre la demande domestique et les autres déterminants seront schématisées. Des exemples des interactions possibles entre les déterminants seront décrits afin de comprendre le processus dynamique d'influence réciproque entre ces derniers.

Les industries connexes, les industries d'assistance et les clusters peuvent aussi influencer la demande domestique. Par exemple, la présence de clusters qui produisent, voire offrent, des biens haut de gamme, à la frontière technologique, comme par exemple des montres de luxe, fait en sorte que les consommateurs ont accès aux nouvelles technologies et amplifient le potentiel de ces derniers à être des anticipateurs des besoins globaux. Des relations «multi-interactives» sont aussi possibles. Elles sont présentes lorsqu'un déterminant parvient à en influencer un autre à travers son action directe sur un troisième déterminant. Il s'agit, par exemple, du cas décrit dans la «figure 2», où la faible disponibilité en ressources naturelles, donc le manque de facteurs de production élémentaires, incite directement les entreprises à une production axée sur la présence de facteurs de production complexes qu'amènera par la suite à la production de biens différenciés et à haute valeur ajoutée. Ce processus conduit au développement d'une clientèle sophistiquée et exigeante.

Figure 2: Influence des autres déterminants sur la demande domestique



Ainsi, le déterminant demande domestique est influencé indirectement par les facteurs de production via le déterminant stratégie, structure et rivalité des entreprises.

Le manque de concurrence dans certains marchés des biens et services fait par ailleurs que parfois les consommateurs ne puissent pas jouer un rôle actif en exprimant leurs goûts et désirs; les entreprises n'auront en effet aucun intérêt particulier à satisfaire pleinement leurs clients – donc à avoir une compréhension fine des besoins des consommateurs – vu que de toute façon elles ne font pas face à une concurrence capable de leur soustraire des parts de marché. Autrement dit, le manque de concurrence dans certains marchés pourrait engendrer pour les consommateurs des difficultés à exprimer leurs besoins.

Si les consommateurs n'expriment pas clairement leur besoins ils ne font pas profiter

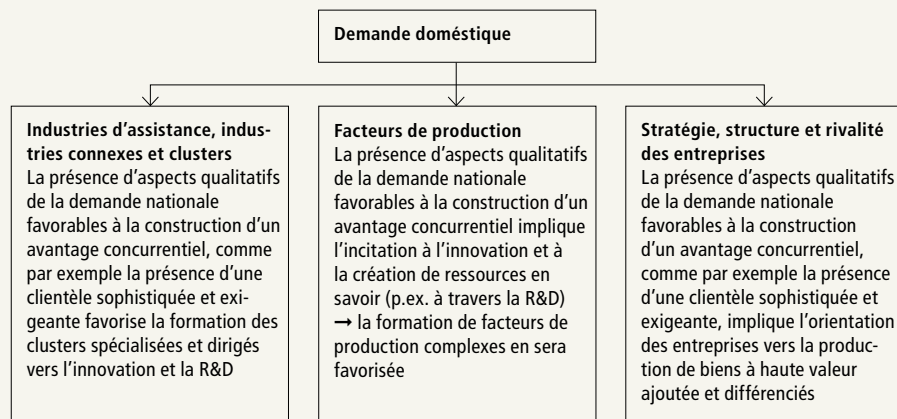
au maximum l'économie de leur rôle d'anticipateurs des besoins globaux ou d'acheteurs sophistiqués et exigeants, qui, par leurs choix,

stimulent et alimentent l'innovation. Par conséquent, les caractéristiques qualitatives positives de la demande nationale, comme la sophistication des consommateurs ou leur capacité d'anticiper les besoins globaux, ne pourront pas être exploitées et la compétitivité en souffrira. Dans ce contexte, voir aussi les recherches du comportementalisme concernant la difficulté des consommateurs à exprimer leurs besoins.⁶⁴

⁶³ Olivo, E. (2009), op. cit., chapitre 5.1.

⁶⁴ Bureau fédéral de la consommation (2010) Bulletin d'information du BFC – Edition spéciale à l'occasion de la Journée mondiale des droits des consommateurs, mars 2010.

Figure 3: Influence de la demande domestique sur les autres déterminants



La «figure 3» permet de faire le constat suivant: une demande domestique, qui, par exemple pour des raisons culturelles, présente des traits sophistiqués et exigeants, pousse les entreprises vers la production de biens différenciés et à haute valeur ajoutée (alimentant ainsi l'innovation et la croissance économique). Ces mêmes caractéristiques de la demande nationale peuvent influencer la formation de clusters spécialisés et tournés, par exemple, vers la production de biens haut de gamme. Il est par ailleurs possible de soutenir qu'une demande nationale présentant des aspects qualitatifs, tels que la sophistication ou l'anticipation des besoins globaux, a une influence sur la formation de facteurs de production complexes.

Ce type de demande favorisera en effet par exemple les investissements en R&D des entreprises en vue de satisfaire une clientèle sophistiquée et exigeante.

5 Conclusion: le potentiel des politiques publiques

La demande suisse possède donc les caractéristiques nécessaires pour être source d'un avantage concurrentiel. En effet, il s'avère que les consommateurs suisses sont capables d'anticiper les besoins globaux et d'orienter la production vers des biens toujours plus sophistiqués et complexes. Ceci dit, il faut rappeler que: qui n'avance pas recule. Si la Suisse veut maintenir, voir accroître, sa compétitivité elle doit entre autres prêter plus d'attention au potentiel des aspects qualitatifs de la demande nationale.

Afin d'exploiter au maximum le potentiel d'internationalisation et de sophistication de la demande domestique suisse il est primordial que les consommateurs puissent exprimer clairement leurs besoins, goûts et désirs aux

entreprises. Autrement dit, un pays obtient un avantage concurrentiel dans les secteurs où ses entreprises comprennent mieux et plus vite que les concurrents étrangers la demande domestique, susceptible de devenir une demande globale. Il est donc évident que la compréhension fine des besoins des consommateurs revêt une grande importance pour la compétitivité. Il est dans l'intérêt de l'économie dans son ensemble d'avoir des consommateurs bien informés, éduqués, sophistiqués, exigeants et capables de jouer davantage un rôle direct au sein des marchés. La politique à l'égard des consommateurs doit donc aussi se focaliser sur ces aspects. Le rôle joué par la politique à l'égard des consommateurs dans la compétitivité nationale est en conséquence considérable.

5.1 Les différents outils:

Informer les consommateurs:

Porter relève que l'État peut améliorer la qualité de la demande en donnant une information précise et complète aux acheteurs, ou en obligeant les entreprises à leur fournir cette information⁶⁵. Autrement dit, la politique à l'égard des consommateurs doit se focaliser davantage sur une meilleure information, par exemple à travers l'éducation des consommateurs, de telle sorte que ces derniers puissent opérer des choix éclairés en identifiant clairement quels sont leurs besoins et par la suite les communiquer aux entreprises. L'État doit en outre veiller à ce que les entreprises informent correctement et suffisamment les consommateurs. Il est donc important que l'État instaure les condi-

tions permettant l'échange et le dialogue entre les entreprises et les consommateurs.

Agir contre les défaillances de marché du côté de la demande:

Les recherches expérimentales de l'économie comportementale montrent que les consommateurs peuvent être amenés à prendre des décisions en contradiction avec leurs propres intérêts⁶⁶. Il résulte de ces études que la rationalité de l'être humain est limitée et qu'il n'agit pas toujours en vue de maximiser ses préférences; le comportement des consommateurs peut être biaisé: les consommateurs peuvent être amenés à prendre des décisions qui vont à l'encontre de celles qui maximiseraient leur bien-être. Un autre objectif de la politique à l'égard des consommateurs doit donc être celui de contrer en partie les causes de ces comportements biaisés, lorsqu'on est en présence d'un biais coûteux; il s'agit de faire en sorte que les consommateurs puissent formuler clairement leurs vrais besoins, source potentielle d'avantage concurrentiel. Autrement dit, la construction d'un avantage concurrentiel, qui s'appuie entre autres sur les aspects qualitatifs favorables de la demande domestique, peut être en effet possible que si les besoins identifiés comme sophistiqués et anticipateurs des besoins globaux sont réels et non pas biaisés. Les comportements

⁶⁵ Porter, M.E. (1993) op. cit., p.633.

⁶⁶ Bureau fédéral de la consommation (2010), op. cit.

biaisés des consommateurs ne pourront pas, à long terme, être susceptibles d'être des comportements avec un potentiel d'internationalisation.

Une autre conséquence possible des biais auxquels font face les consommateurs résulte du biais appelé surcharge de choix⁶⁷. Un consommateur qui est en effet confronté à des choix trop nombreux et à des informations trop complexes peut décider de ne pas choisir ou de déléguer son choix. Ainsi faisant, les entreprises, faute d'un manque de choix réel et concret, ne pourront pas profiter de saisir quel bien et quel service a un potentiel d'internationalisation ainsi quelles sont les améliorations en terme de sophistication que les consommateurs souhaitent.

Garantir la concurrence:

La politique à l'égard des consommateurs doit aussi veiller à soutenir une concurrence au sein des marchés; c'est en effet seulement si les consommateurs sont confrontés à une rivalité entre les entreprises qu'ils peuvent se montrer les plus exigeants et sophistiqués possible⁶⁸. La concurrence permettra en effet aux consommateurs de ne pas rester des acheteurs passifs et d'exercer ainsi leur influence, en tant qu'anticipateurs des besoins globaux et clients sophistiqués et exigeants, au sein de la compétitivité nationale. Dans des marchés très réglementés, ou en présence de monopoles, il est possible que les consommateurs auront plus de difficultés à exprimer leurs besoins, voir à se faire entendre, car le manque de pression concurren-

tielle rend souvent les entreprises moins attentives aux exigences des ces derniers. En tant qu'acheteur passif le consommateur voit parfois son rôle d'anticipateur des besoins globaux, toujours plus sophistiqué et exigeant, se réduire. Il s'agit donc d'un point sur lequel les politiques publiques pourraient aussi se concentrer davantage, par exemple en privilégiant la concurrence dans la réglementation des marchés. Il s'agira par exemple d'agir sur les réglementations touchant les prix, les structures industrielles, les pratiques concurrentielles autorisées ou encore les restrictions aux importations.

Identifier les marchés non performants:

Parmi les autres outils qu'ont les gouvernements pour repérer les marchés qui posent des problèmes aux consommateurs, par exemple en termes de manque d'information ou de concurrence, figurent les réclamations. À ce propos, afin d'identifier quelles sont les composantes du marché intérieur moins performantes pour les consommateurs, l'Union européenne a introduit un système standardisé d'évaluation des réclamations⁶⁹. Cet outil aidera les gouvernements à établir les secteurs défaillants du marché intérieur et les guidera dans la mise en œuvre de politiques publiques adéquates. Les systèmes d'évaluation des réclamations sont donc très utiles aux décideurs publics dans la réalisation d'une politique à l'égard des consommateurs efficaces.

Soutenir la normalisation:

Pour soutenir et favoriser une demande précoce et sophistiquée les gouvernements

peuvent aussi prendre en considération des normes techniques. La fixation de normes techniques peut dans certains cas inciter les entreprises à introduire des technologies et des méthodes de production plus sophistiquées⁷⁰. Il s'agit par exemple de fixer des normes en matière de sécurité des produits, de performance, d'environnement, de consommation énergétique, etc. L'application des normes incombe aux entreprises, mais, comme illustré précédemment, le diamant est un système dynamique et la fixation de normes qui visent la sophistication des produits et des procédés de production influencent directement la demande domestique. Les consommateurs auront ainsi tendance à être plus sophistiqués et exigeants si des normes visant ces critères sont en vigueur et s'ils en ont connaissance. En revanche, il n'y aura des effets positifs induits par la fixation de normes que si celles-ci anticipent la tendance future des marchés internationaux.

Inciter la consommation de certains biens et services:

L'État peut aussi favoriser la demande de certains biens et services à travers certaines formes d'incitation⁷¹. Il y a, par exemple, l'incitation monétaire, à travers des subventions à l'achat, ou encore à travers des incitations sociales, comme par exemple la diffusion de certaines valeurs, telles que l'écologie, l'efficacité énergétique, la consommation durable, etc. À noter que si les conditions des déterminants⁷² ne sont pas réunies pour créer un avantage concurrentiel dans la production desdits produits ou services, l'incitation de

l'État à leur consommation ne sera d'aucun avantage pour la compétitivité du pays.

Il est intéressant de terminer par une parenthèse sur les nouvelles technologies. Dans ce domaine, pour être compétitif, il faut entre autres avoir le niveau de sophistication nécessaire pour anticiper les besoins des clients globaux et pouvoir se créer ainsi un avantage concurrentiel. Afin d'atteindre un niveau de sophistication élevé il est indispensable que les consommateurs aient des exigences élevées et recherchées. Il est donc nécessaire de produire un climat d'acceptation pour les nouvelles technologies (par ex. nanotechnologie, OMG, etc.) afin que les consommateurs puissent exprimer clairement leurs désirs sans être induits en erreur par le manque d'information ou par une compréhension erronée du sujet. Cela offre à la Suisse la possibilité de prendre de l'avance par rapport à d'autres pays en matière de développement et d'exploitation des nouvelles technologies.

Cet article est un condensé d'une recherche de stage effectuée par Mme Elena Olivo, ancienne stagiaire auprès du BFC. Il ne s'agit pas d'un rapport scientifique officiel.

⁶⁷ Bureau fédéral de la consommation (2010) op. cit., p. 3.

⁶⁸ Porter, M.E. (1993) op. cit., p. 100.

⁶⁹ http://ec.europa.eu/consumers/strategy/complaints_en.htm

⁷⁰ Porter, M.E. (1993) op. cit., p. 633.

⁷¹ Porter, M.E. (1993) op. cit., p. 631.

⁷² Voir chapitre 2, p. 2

Bibliographie

1. Dubs, A. et Vickery, G. (2004) ICT diffusion to business, Working Party on the Information Economy, OECD, JT00163496.
2. Ketels, C. H. M. (2006) «Michael Porter's Competitiveness Framework – Recent Learning and New Research Priorities», dans Journal of Industry, Competition and Trade, volume 6, No. 2.
3. OCDE (2007) Etude économique de l'OCDE: Suisse, volume 2007/19, novembre 2007.
4. Olivo, E. (2009) Analyse microéconomique de la compétitivité de la Suisse, travail de Master, Université de Fribourg.
5. Paris, V. et Docteur, E. (2007) «Pharmaceutical Pricing and Reimbursement Policies in Switzerland», Health Working Papers, OECD, No. 27.
6. Porter, M.E. (2004) La concurrence selon Porter, Paris: Village Mondial.
7. Porter, M.E. (1993) L'avantage concurrentiel des nations, Paris: InterÉditions.
8. WEF (2010) The Global Competitiveness Report 2010–2011, Genève: SRO-Kundig.



Empfehlung der EKK
Recommandation
de la CFC
Raccomandazione
della CFC

Empfehlung der Eidgenössischen Kommission für Konsumentenfragen EKK vom 2. September 2010 zur Verbesserung des Konsumentenschutzes vor dem Hintergrund der Marktöffnung

Gestützt auf Artikel 9 Absatz 2 Konsumenteninformationsgesetz (KIG) vom 5. Oktober 1990 und Artikel 1 Reglement der Eidgenössischen Kommission für Konsumentenfragen (EKK) vom 1. Februar 1966 unterbreitet die Eidgenössische Kommission für Konsumentenfragen (EKK) dem Bundesrat folgende

EMPFEHLUNG

Der Bundesrat ergreift Massnahmen zur Ergänzung der Schweizer Gesetzgebung, um das Vertrauen der Konsumenten vor dem Hintergrund der Marktöffnung im Zusammenhang mit der Übernahme des «Cassis-de-Dijon»-Prinzips zu stärken. Er sorgt dabei insbesondere dafür, dass die Konsumenten informierte Entscheide treffen können, indem der Schutz ihrer wirtschaftlichen Interessen im folgenden Sinn verbessert wird: Das Schweizer Recht soll die Mindeststandards des EU-Rechts erfüllen, damit der Schweizer Konsument so gut informiert und gegen Missbräuche geschützt wird wie der europäische.

BEGRÜNDUNG

1 Am 12. Juni 2009 haben die Eidgenössischen Räte den Entwurf zur Teilrevision des Bundesgesetzes über die technischen Handelshemmnisse (THG) verabschiedet und damit die autonome Anwendung des «Cassis-de-Dijon»-Prinzips durch die Schweiz erlaubt. Gemäss diesem Prinzip können Produkte, die in der EU bzw. im EWR rechtmässig in Verkehr sind, grundsätzlich auch in der Schweiz ohne vorgängige Kontrollen frei zirkulieren (Artikel 16a THG).

2 Im Nachgang zur Annahme des Prinzips im Jahr 1979 hat der europäische Gesetzgeber die wichtigsten Richtlinien zum Konsumentenschutz verabschiedet. Damals wurde ein politischer Entscheid gefällt: Um die Entwicklung des gemeinsamen Binnenmarktes zu ermöglichen, wurde den einzelnen Mitgliedstaaten verboten, technische Produktnormen vorzuschreiben. Stattdessen wurden gemeinsame Regeln eingeführt, mit denen das Vertrauen der Konsumenten in den freien Warenverkehr gewährleistet und Wettbewerbsverzerrungen vermieden werden sollten. Aus diesem Grund wird heute die Annahme des «Cassis-de-Dijon»-Prinzips als eigentlicher Ausgangspunkt der gemeinschaftlichen Regeln zum Schutz der Konsumenten angesehen.

Die Eidgenössische Kommission für Konsumentenfragen

Die Eidgenössische Kommission für Konsumentenfragen (EKK) berät den Bundesrat sowie die Departemente in Angelegenheiten, welche die Konsumenten betreffen. Die EKK erarbeitet hauptsächlich Stellungnahmen und Empfehlungen. Sie fördert zudem mit den interessierten Wirtschaftskreisen gemeinsame Lösungen von Konsumentenfragen.

Die EKK setzt sich aus Vertreterinnen und Vertretern der Konsumenten, der Wirtschaft und der Wissenschaft zusammen.

Seit 2006 wird die EKK von Melchior Ehrler präsiert.

Die EKK führt ihre Arbeit sowohl in Plenarsitzungen wie in Sitzungen von Unterkommissionen durch. Ihre Prioritäten ergeben sich aufgrund der Konsumentenbedürfnisse und der politischen Aktualität.

Das Sekretariat der EKK wird durch das Eidgenössische Büro für Konsumentenfragen (BFK) geführt.

Ehrler Melchior (Präsident)	
Koller-Tumler Marlis (Vizepräsidentin)	Schlichtungsbehörde Bern-Mittelland
Cottier Bertil	Università della Svizzera italiana
Etter Rolf	Kantonales Labor Zürich
Fleury Mathieu	Fédération romande des consommateurs
Hofer Brigit	Coop
Jäggli Mario	Associazione consumatrici e consumatori della Svizzera italiana
Morin Ariane	Université de Lausanne
Neuhaus Peter	Schweizerischer Gewerbeverband
Schwizer Erich	Touring Club Schweiz
Spieser Sandra	economiesuisse
Stalder Sara	Stiftung für Konsumentenschutz
Streich Franziska	Schweizerischer Versicherungsverband
Uebelhart Muriel	Konsumentenforum
Wiederkehr-Luther Christine	Migros-Genossenschafts-Bund
Nitz-Röthlin Sandra (Beobachterin)	Amt für Handel (FL)

So wurden insbesondere Standards eingeführt, die eine Mindestqualität der in Verkehr gesetzten Produkte garantieren. Ausserdem wurden Regeln entwickelt, mit denen die korrekte Information der Konsumenten und der Schutz vor Missbräuchen so weit wie möglich gewährleistet werden sollen, damit die Konsumenten in der Lage sind, selber informierte Entscheide zu treffen und so zum Funktionieren des Marktes beizutragen, statt dass der Staat diese Entscheide vorwegnimmt («*Information statt Verbot – soweit wie möglich*»). Dabei handelt es sich unter anderem um die europäischen Richtlinien zu den Haustürgeschäften, zu den Pauschalreisen und zum Verbrauchercredit (die in der Schweiz in Artikel 40a ff. Obligationenrecht, im Bundesgesetz über Pauschalreisen sowie im Bundesgesetz über den Konsumkredit übernommen wurden), aber zum Beispiel auch um Richtlinien zu missbräuchlichen Vertragsklauseln, zum Fernabsatz oder zu den Verkaufsgarantien (die bisher in der Schweiz noch nicht übernommen wurden).

■ Wenn man nun in der Schweiz das «Cassis-de-Dijon»-Prinzip eingeführt hat, um den Warenverkehr mit der Europäischen Union zu vereinfachen und den Wettbewerb zu fördern, dann sollte diese Reform mit denselben Massnahmen ergänzt werden, die in der Europäischen Union im Zusammenhang mit diesem Prinzip getroffen wurden, um das Vertrauen der Konsumenten sicherzustellen und informierte Entscheide zu gewährleisten. Dies wird zu einer (quantitativen und qualitativen) Zunahme des Konsums beitragen und

damit auch das Angebot und die Nachfrage stärken und die Innovation fördern. Davon wird der ganze Schweizer Wirtschaftsstandort profitieren und es werden sich auch positive Auswirkungen auf die Preise ergeben.

■ Das Schweizer Recht liegt bei den Mindeststandards für den Schutz der wirtschaftlichen Interessen der Konsumenten nach wie vor hinter dem europäischen Recht zurück.

Gewisse Anstrengungen zur Verbesserung der Informationen der Konsumenten wurden zwar insbesondere mit der Annahme des Bundesgesetzes über die Produktesicherheit (PrSG) unternommen. Die Schweizer Gesetzgebung ist jedoch weiterhin von einigen Mängeln gekennzeichnet:

a) Einerseits gewährleistet das Schweizer Recht keinen ausreichend kohärenten Schutz der Konsumenten. So lässt sich nicht rechtfertigen, dass die Schweizer Konsumenten heute auf dem Gebiet der Pauschalreisen, der Haustürverkäufe und des Konsumkredits von einem insgesamt gleichwertigen Schutz profitieren wie die europäischen Konsumenten, nicht jedoch bei anderen Verträgen, die für die Befriedigung ihrer persönlichen Bedürfnisse ebenso wichtig sind, wie zum Beispiel der Fahrniskauf, der Fernabsatz oder der E-Commerce. Diese Inkohärenz ist teilweise auf den bisher verfolgten sektoralen Ansatz zurückzuführen, dessen Grenzen heute deutlich sichtbar werden und der durch horizontale Regeln ersetzt werden

sollte. Diese Regeln sollten soweit möglich in den allgemeinen Teil des Obligationenrechts (OR) aufgenommen werden, da der Vertrag das Instrument ist, über das die Konsumenten mit den Anbietern Geschäfte tätigen. Andernfalls besteht die Gefahr, dass sich die unterschiedliche rechtliche Behandlung der Konsumverträge noch verschärft, was der Sicherheit und Vorhersehbarkeit des Rechts und damit auch dem Vertrauen der Konsumenten schadet.

b) Andererseits berücksichtigt das Schweizer Recht noch zu wenig, dass eine korrekte Information der Konsumenten nicht ausreicht, um ihre wirtschaftlichen Interessen wirksam zu schützen.

Die Korrektur der Informationsdefizite stösst nämlich an ihre Grenzen bei der Alternative *take it or leave it*, vor welche die Anbieter die Konsumenten oft stellen.

Das Problem liegt hier in der Tatsache, dass die Konsumenten häufig in einem solchen Fall keine weiteren Angebote prüfen, obwohl sie durchaus über den Inhalt des Angebots informiert sind und der Wettbewerb spielt. Die Passivität der Konsumenten kann sich aus der Feststellung ergeben, dass die anderen Anbieter auf dem Markt die gleichen Rationalisierungsziele verfolgen und daher empirisch gesehen den Konsumenten dieselben Bedingungen auferlegen. Ein Konsument, der vor der Alternative

take it or leave it steht, kann allerdings auch auf die Prüfung weiterer Angebote verzichten, da die Kosten für die Suche nach einem anderen Anbieter im Verhältnis zum Preis der nachgesuchten Ware oder Dienstleistung unverhältnismässig wären. Ein weiterer Grund, der die Grenzen des auf die Information konzentrierten Konsumentenschutzes aufzeigt, ist, dass die Konsumenten gegenüber den Anbietern nicht unbedingt rational reagieren. Dies ist unter anderem darauf zurückzuführen, dass sie die Befriedigung grundlegender Bedürfnisse (Kleidung, Nahrung, Unterkunft) anstreben und sich in dieser Hinsicht ihrer marktgestaltenden Rolle nicht bewusst sind. In all diesen Situationen besteht das Risiko, dass die Anbieter Profit daraus ziehen und den Konsumenten nachteilige Bedingungen aufzwingen, die nur den Interessen der Anbieter und nicht auch denjenigen der Konsumenten entsprechen (siehe dazu Artikel 12 Preisüberwachungsgesetz oder Artikel 270 OR). Dieses Ergebnis ist unerwünscht, da es das Vertrauen des Konsumenten in den Markt untergräbt und ihn dazu bringen kann, auf das Treffen seiner Entscheide zu verzichten. Das Konsumentenvertrauen wird in einem offenen Markt umso mehr geschwächt, da hier die negativen Auswirkungen der Alternative *take it or leave it* nicht mehr durch zwingende Regeln kompensiert werden können, die den Inhalt der in Verkehr gesetzten Produkte vereinheitlichen.

Der Bundesrat ist sich dieses Problems durchaus bewusst, wie die Revisionsvorlage zu Artikel 8 des Bundesgesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb zeigt. Es ist jedoch zu wünschen, dass er dies gegenüber den Eidgenössischen Räten klar zum Ausdruck bringt. Informations- und Bildungsanstrengungen sind in dieser Hinsicht weiterhin erforderlich, um die grundlegende Bedeutung der Bekämpfung von Missbräuchen auf dem Gebiet der allgemeinen Geschäftsbedingungen hervorzuheben.

5 In diesem Zusammenhang sollte der Bundesrat unterstreichen, dass die Massnahmen zum Schutz der wirtschaftlichen Interessen der Konsumenten der Vertragsfreiheit nicht widersprechen. Da Verträge immer aus einer Vereinbarung zwischen zwei Parteien resultieren, ist die Freiheit beider Seiten zu schützen. Damit Konsumverträge einen Sinn behalten, ist dafür zu sorgen, dass sie die Interessen der Anbieter wie auch diejenigen der Konsumenten schützen.

So verfolgt die Verbesserung des Konsumentenschutzes auf dem Gebiet der Fernabsatzverträge (zum Beispiel durch die Einführung eines Widerrufsrechts) dieses Ziel, da sie die Tatsache berücksichtigt, dass der Konsument vor Abschluss des Vertrags keinen Zugang zur Ware hat. Auch Mechanismen zur Bekämpfung von Missbräuchen sind durchaus annehmbar, da sie nicht im Voraus den Parteien den Vertragsinhalt vorschreiben, sondern hinterher einschreiten, um Fehlverhalten zu bestrafen.

6 Die Anpassung des Schweizer Rechts an das höhere Niveau des europäischen Rechts schadet den Interessen des Wirtschaftsstandorts Schweiz nicht, wie das folgende Beispiel zeigt: Wenn dem Schweizer Konsumenten, der zwischen dem Kauf eines in der Schweiz hergestellten Lavabos und eines aus Spanien importierten und gemäss anderen Normen hergestellten Lavabos zögert, gewährleistet wird, dass er in der Schweiz über dieselben vertraglichen Garantien hinsichtlich korrekter Information und Bekämpfung von Missbräuchen verfügt, erlaubt ihm dies, einen vertrauensvollen Entscheid zu treffen. Der Verlust an Einheitlichkeit auf der Ebene der Herstellungskriterien der auf dem Schweizer Markt verkauften Lavabos wird dann nämlich durch die Einheitlichkeit seines Kenntnisstandes und durch die Garantie der Bestrafung missbräuchlicher Verhaltensweisen seitens der Anbieter kompensiert. Dies trägt auch dazu bei, dass der Schweizer Lavabohersteller und der spanische Hersteller denselben Spielregeln unterliegen, in einem System, das zugunsten beider Seiten von der Schwerfälligkeit eines vorgängigen Bewilligungssystems befreit ist, wobei zugleich eine Angleichung nach unten («*rise to the bottom*») auf Kosten der Konsumenten vermieden wird. So wird verhindert, dass der Schweizer Konsument, der ein spanisches Lavabo in der Schweiz kauft, im Endeffekt weniger gut behandelt wird als der ausländische Konsument, der dasselbe Lavabo in einem EU-Mitgliedstaat erwirbt.

Schlussfolgerung: Ergänzend zur Verabschiedung des Bundesgesetzes über die Produktesicherheit (PrSG), das durch die Übernahme der europäischen Normen, die eine Mindestqualität der in Verkehr gesetzten Produkte garantieren, das Vertrauen der Konsumenten steigert, sind also weitere begleitende Massnahmen im folgenden Sinn zu ergreifen: Der Schweizer Konsument muss ebenso gut informiert und gegen Missbräuche geschützt sein wie der europäische Konsument. Zur Erreichung dieses Ziels ist es notwendig, dass das Schweizer Recht endlich das Niveau der Mindeststandards des europäischen Rechts auf dem Gebiet des Schutzes der wirtschaftlichen Interessen der Konsumenten erreicht. Nur so kann der Schweizer Konsument seine gestaltende Rolle in einem offenen Markt – der sich je nach Entwicklung der Beziehungen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union eventuell noch weiter öffnen wird – umfassend wahrnehmen.

*Eidgenössische Kommission für
Konsumentenfragen (EKK)*

Recommandation de la Commission fédérale de la consommation CFC concernant l'amélioration de la protection du consommateur dans le contexte d'ouverture des marchés, du 2 septembre 2010

Conformément aux art. 9 al. 2 de la Loi fédérale du 5 octobre 1990 sur l'information des consommatrices et des consommateurs et 1^{er} du Règlement de la Commission fédérale de la consommation (CFC) du 1^{er} février 1966, la Commission fédérale de la consommation (CFC) adresse au Conseil fédéral la

RECOMMANDATION

suivante:

Le Conseil fédéral prend les mesures pour que la législation suisse soit complétée de façon à assurer la confiance des consommateurs dans le contexte d'ouverture des marchés lié notamment à l'adoption du principe «Cassis de Dijon». Pour ce faire il veille en particulier à garantir les choix éclairés des consommateurs par une amélioration de la protection de leurs intérêts économiques, ce dans le sens suivant: mettre le droit suisse au niveau des standards minimaux du droit européen de manière à ce que le consommateur suisse soit aussi bien informé et protégé contre les abus que le consommateur européen.

MOTIFS

1 Le 12 juin 2009, les Chambres fédérales ont adopté le projet de révision partielle de la loi fédérale sur les entraves techniques au commerce (LETC) et permis ainsi l'adoption autonome en Suisse du principe «Cassis de Dijon», selon lequel les produits légalement mis sur le marché dans la CE ou l'EEE doivent dans la règle pouvoir circuler librement en Suisse sans autre contrôle (art. 16a LETC).

2 C'est précisément à la suite de l'adoption de ce principe en 1979 que le législateur européen a adopté les principales directives sur la protection des consommateurs. Un choix politique a alors été fait: pour permettre le développement du marché commun, on a interdit aux Etats membres d'imposer des normes techniques en matière de produits. A la place, on a introduit des règles communes propres à assurer la confiance des consommateurs dans la libre circulation et à éviter les distorsions de concurrence. C'est la raison pour laquelle on considère que l'adoption du principe «Cassis de Dijon» constitue le véritable point de départ des règles communautaires protégeant les consommateurs.

Commission fédérale de la consommation (CFC)

La Commission fédérale de la consommation (CFC) assiste, à titre consultatif, le Conseil fédéral et les départements dans les questions touchant à la consommation. Ses travaux consistent principalement en des prises de position et en des recommandations. Elle encourage, en outre en accord avec les groupes économiques intéressés, la recherche et l'application de solutions concertées des problèmes touchant la consommation.

La CFC est composée de représentants des consommateurs, de l'économie ainsi que de la science.

De 2006 à 2011 la CFC est présidée par M. Melchior Ehrler.

La CFC accomplit son travail en séances plénières ou en séances de sous-commissions. Ses priorités sont définies en fonction des besoins du consommateur et de l'actualité politique.

Le secrétariat de la CFC est assuré par le Bureau fédéral de la consommation. Ehrler Melchior (Président)

Ehrler Melchior (Président)	
Koller-Tumler Marlis (Vice-Présidente)	Autorité régionale de conciliation de Berne-Mittelland
Cottier Bertil	Università della Svizzera italiana
Etter Rolf	Kantonales Labor Zürich
Fleury Mathieu	Fédération romande des consommateurs
Hofer Brigit	Coop
Jäggi Mario	Associazione consumatrici e consumatori della Svizzera italiana
Morin Ariane	Université de Lausanne
Neuhaus Peter	Union suisse des arts et métiers
Schwizer Erich	Touring Club Suisse
Spieser Sandra	economiesuisse
Stalder Sara	Stiftung für Konsumentenschutz
Streich Franziska	Association Suisse d'Assurances
Uebelhart Muriel	Konsumentenforum
Wiederkehr-Luther Christine	Fédération des coopératives Migros
Nitz-Röthlin Sandra (Observatrice)	Amt für Handel (FL)

Cela a notamment conduit à l'introduction de standards garantissant une qualité minimum des produits mis sur le marché. Cela a aussi conduit au développement de règles qui visent autant que possible à assurer l'information correcte des consommateurs et leur protection contre les abus, afin qu'ils soient en mesure d'opérer par eux-mêmes des choix éclairés et de faire ainsi fonctionner le marché, plutôt que de voir ces choix définis par l'Etat («*Information statt Verbot – soweit wie möglich*»). Il s'agit entre autres des directives européennes sur le démarchage à domicile, sur les voyages à forfait et sur le crédit à la consommation (reprises en Suisse aux art. 40a ss du Code des obligations, dans la loi fédérale sur les voyages à forfait et la loi fédérale sur le crédit à consommation), mais aussi, par exemple, sur les clauses abusives, les contrats à distance ou encore sur les garanties en matière de vente (pas reprises pour le moment en Suisse).

■ Dès lors, si l'on a introduit en Suisse le principe «Cassis de Dijon» pour faciliter la circulation des marchandises avec l'Union Européenne et stimuler la concurrence, il faut accompagner cette réforme de mesures identiques à celles qui ont été prises dans l'Union Européenne en relation avec ledit principe pour assurer la confiance du consommateur et garantir ses choix éclairés. Cela contribuera à un accroissement de la consommation (tant en volume qu'en qualité) et, par conséquent, à un renforcement de l'offre et de la demande ainsi qu'à une

stimulation de l'innovation, dont profitera la place économique suisse; il s'ensuivra aussi un impact positif sur les prix.

■ Le droit suisse reste pour le moment en dessous des standards minimaux du droit européen en ce qui concerne la protection des intérêts économiques des consommateurs.

Un certain effort a certes été fait pour améliorer leur information, notamment par l'adoption de la loi fédérale sur la sécurité des produits (LSPro). Mais la législation suisse se caractérise encore par un certain nombre de lacunes:

a) Premièrement, le droit suisse n'assure pas une protection suffisamment cohérente du consommateur. Rien ne justifie que le consommateur suisse bénéficie aujourd'hui d'une protection dans l'ensemble équivalente à celle du consommateur européen en matière de voyage à forfait, de démarchage à domicile ou de crédit à la consommation mais pas dans d'autres contrats au moins aussi essentiels à la satisfaction de ses besoins privés, comme par exemple la vente mobilière, les contrats à distance ou le commerce électronique. Cette incohérence découle en partie de l'approche sectorielle qui a été suivie jusqu'à présent, qui montre aujourd'hui clairement ses limites et devrait être remplacée par des règles horizontales, intégrées autant que possible dans la Partie générale du

Code des obligations (CO), puisque le contrat est l'instrument par lequel les consommateurs traitent avec les professionnels. A défaut, nous courons le risque de voir s'accroître des régimes juridiques distincts pour les contrats de consommation, ce qui ne pourra que porter atteinte à la sécurité et à la prévisibilité du droit et, par là, à la confiance du consommateur.

b) Deuxièmement, le droit suisse ne prend pas encore assez en compte le fait qu'il ne suffit pas d'assurer une information correcte du consommateur pour protéger efficacement ses intérêts économiques.

La correction des déficits d'information trouve en effet ses limites dans l'alternative *take it or leave it* dans laquelle les professionnels placent souvent les consommateurs.

Le problème réside ici dans le fait que très souvent, le consommateur placé dans cette alternative ne va pas voir ailleurs, même s'il est parfaitement informé du contenu de l'offre du professionnel et même si le marché est concurrentiel. La passivité du consommateur peut découler du constat que tous les autres professionnels actifs sur le marché visent les mêmes buts de rationalisation et, partant, imposent empiriquement les mêmes conditions aux consommateurs. Un consommateur placé devant l'alternative *take it or leave it* peut aussi renoncer à aller voir ailleurs parce que le coût de la recherche d'un autre pro-

fessionnel est disproportionné par rapport au prix de la marchandise ou au service qu'il désire. Une autre raison, qui montre les limites d'une protection du consommateur centrée sur l'information, est que les consommateurs ne réagissent pas nécessairement d'une façon rationnelle face aux professionnels, ce qui s'explique entre autres par le fait qu'ils cherchent à satisfaire des besoins de première nécessité (se vêtir, se nourrir, se loger) et qu'ils n'ont pas conscience à cet égard de leur fonction d'arbitre du marché. Dans toutes ces circonstances, le risque existe que les professionnels en profitent pour imposer aux consommateurs des conditions déséquilibrées, parce que dictées en fonction de leurs seuls intérêts et non aussi en fonction des intérêts des consommateurs (cf. à ce propos l'art. 12 de la loi fédérale sur la surveillance des prix ou l'art 270 CO). Ce résultat n'est pas souhaitable, car il sape la confiance du consommateur dans le marché, ce qui peut le faire renoncer à exercer ses choix. La confiance du consommateur sera d'autant plus fragilisée dans un marché ouvert, où les effets pervers de l'alternative *take it or leave it* ne peuvent plus être compensés par des règles impératives uniformisant le contenu des produits mis sur le marché.

Le Conseil fédéral n'ignore certes pas ce problème, comme le montre le projet de réforme de l'art. 8 de la loi fédérale contre la concurrence déloyale. Il est toutefois souhaitable qu'il l'explique clairement à

l'intention en particulier des Chambres fédérales. Un effort d'information et de pédagogie reste donc nécessaire à cet égard, afin notamment de souligner l'importance fondamentale d'une lutte contre les abus en matière de conditions générales.

5 Dans ce cadre, le Conseil fédéral devrait souligner que les mesures visant à protéger les intérêts économiques des consommateurs ne sont pas contraires à la liberté contractuelle. Comme les contrats résultent toujours d'un accord entre deux parties, il faut protéger la liberté de chacune d'elles. Pour que les contrats de consommation gardent un sens, il faut donc veiller à ce qu'ils protègent les intérêts des professionnels comme ceux des consommateurs.

Ainsi, l'amélioration de la protection des consommateurs en matière de contrats à distance (par exemple par l'introduction d'un droit de révoquer de tels contrats) vise cet objectif, dans la mesure où elle permet de prendre en compte le fait que le consommateur n'a pas accès à la marchandise avant de conclure le contrat. Des mécanismes de lutte contre les abus sont également tout à fait acceptables, puisqu'ils ne dictent pas à l'avance le contenu du contrat aux parties, mais interviennent a posteriori pour sanctionner les dérapages.

6 L'adaptation du droit suisse au niveau plus élevé du droit européen ne nuira pas aux intérêts de la place économique suisse, ainsi

que l'illustre l'exemple suivant: si l'on assure au consommateur suisse qui hésite entre l'achat d'un lavabo fabriqué en Suisse et celui d'un lavabo importé d'Espagne et fabriqué selon d'autres standards qu'il bénéficiera en Suisse des mêmes garanties contractuelles en ce qui concerne son information correcte et la lutte contre les abus, on l'incite à opérer son choix en toute confiance. La perte d'uniformité au niveau des critères de fabrication des lavabos mis sur le marché suisse est en effet alors compensée par l'uniformité de son niveau de connaissances et par des garanties d'une sanction des comportements abusifs de la part des professionnels. Cela contribue aussi à ce que le fabricant de lavabo suisse et le fabricant espagnol soient soumis aux mêmes règles du jeu dans un système affranchi à leur bénéfice des lourdeurs d'un régime d'autorisations préalables, tout en évitant une «*rise to the bottom*» au détriment des consommateurs. On empêche en effet ainsi que le consommateur suisse qui achète un lavabo espagnol en Suisse soit en définitive moins bien traité que le consommateur étranger qui achète le même lavabo dans un Etat membre de l'Union européenne.

En conclusion, en complément à l'adoption de la loi fédérale sur la sécurité des produits (LSPro), qui, en reprenant les normes européennes garantissant une qualité minimum des produits mis sur le marché, accroît la confiance des consommateurs, il convient de prendre d'autres mesures d'accompagnement dans le sens suivant: le consommateur

suisse doit être aussi bien informé et protégé contre les abus que le consommateur européen. Pour atteindre cet objectif, il est nécessaire que le droit suisse soit enfin mis au niveau des standards minimaux du droit européen en matière de protection des intérêts économiques du consommateur. Ce n'est qu'ainsi que le consommateur suisse pourra pleinement jouer son rôle d'arbitre d'un marché ouvert – et appelé peut-être à s'ouvrir plus encore suivant l'évolution des relations entre la Suisse et l'Union européenne.

Commission fédérale de la consommation (CFC)

Raccomandazione della Commissione federale del consumo CFC concernente il perfezionamento della tutela dei consumatori nel contesto dell'apertura dei mercati, del 2 settembre 2010

Conformemente all'articolo 9 capoverso 2 della legge federale del 5 ottobre 1990 sull'informazione dei consumatori e all'articolo 1 del Regolamento della Commissione federale del consumo (CFC) del 1° febbraio 1966, la Commissione federale del consumo (CFC) rivolge al Consiglio federale la

RACCOMANDAZIONE

seguente:

Il Consiglio federale adotta le misure necessarie affinché la legislazione svizzera sia integrata in maniera da salvaguardare la fiducia dei consumatori nel contesto di apertura dei mercati risultante, in particolare, dall'adozione del principio «Cassis de Dijon». A tal fine, egli si impegna in particolare a garantire, mediante una migliore tutela degli interessi economici dei consumatori, che questi ultimi possano operare scelte oculate. In quest'ottica, il Consiglio federale deve ravvicinare il diritto svizzero al livello degli standard minimi del diritto europeo in maniera che il consumatore svizzero sia informato e tutelato contro gli abusi come il consumatore europeo.

MOTIVAZIONE

Il 12 giugno 2009 le Camere federali hanno accolto il progetto di revisione parziale della legge federale sugli ostacoli tecnici al commercio (LOTIC), consentendo in tal modo alla Svizzera di adottare in via autonoma il principio «Cassis de Dijon», secondo cui i prodotti legalmente immessi in commercio nella CE o nello SEE devono, di regola, poter circolare liberamente in Svizzera senza ulteriori controlli (art. 16a LOTIC).

È proprio in seguito all'adozione di tale principio, nel 1979, che il legislatore europeo ha adottato le principali direttive in materia di tutela dei consumatori. In tal modo egli ha operato una scelta politica: per consentire lo sviluppo del mercato comune è stato vietato agli Stati membri di imporre norme tecniche in materia di prodotti. Per contro, si sono introdotte regole comuni finalizzate a salvaguardare la fiducia dei consumatori nella libera circolazione e ad evitare le distorsioni della concorrenza. Per questo motivo, l'adozione del principio «Cassis de Dijon» viene considerato il vero e proprio punto di partenza delle regole comunitarie a tutela dei consumatori.

Commissione federale del consumo (CFC)

La Commissione federale del consumo (CFC) costituisce l'organo consultivo del Consiglio federale e dei Dipartimenti per ogni questione concernenti il consumo. Le sue mansioni consistono principalmente in prese di posizione e raccomandazioni. Essa promuove inoltre, d'intesa con le cerchie economiche interessate, la ricerca e l'applicazione di soluzioni concrete ai problemi attinenti ai consumi.

La CFC è composta da rappresentanti dei consumatori, dell'economia così come della scienza.

Dal 2006 la CFC è presieduta da Melchior Ehrler.

La CFC svolge le sue attività in sessioni plenarie o in sottocommissioni. Le sue priorità vengono definite in funzione delle esigenze dei consumatori e dell'attualità politica.

Il Segretariato della CFC è affidato all'Ufficio federale del consumo.

Ehrler Melchior (Presidente)	
Koller-Tumler Marlis (Presidente supplente)	Autorité régionale de conciliation de Berne-Mittelland
Cottier Bertil	Università della Svizzera italiana
Etter Rolf	Kantonales Labor Zürich
Fleury Mathieu	Fédération romande des consommateurs
Hofer Brigit	Coop
Jäggi Mario	Associazione consumatrici e consumatori della Svizzera italiana
Morin Ariane	Université de Lausanne
Neuhaus Peter	Unione svizzera delle arti e mestieri
Schwizer Erich	Touring Club Svizzera
Spieser Sandra	economiesuisse
Stalder Sara	Stiftung für Konsumentenschutz
Streich Franziska	Associazione Svizzera d'assicurazioni
Uebelhart Muriel	Konsumentenforum
Wiederkehr-Luther Christine	Migros-Genossenschafts-Bund
Nitz-Röthlin Sandra (Osservatrice)	Amt für Handel (FL)

Questo fatto ha portato, in particolare, all'introduzione di determinati standard a garanzia di una qualità minima dei prodotti immessi in commercio. Un ulteriore effetto è stato lo sviluppo di una normativa tesa a garantire il più possibile che i consumatori vengano informati correttamente e tutelati contro eventuali abusi, mettendoli nella condizione di poter operare autonomamente scelte oculate, facendo in tal modo funzionare il mercato, piuttosto che delegare allo Stato la scelta («*Information statt Verbot – soweit wie möglich*»). Si tratta tra l'altro delle direttive europee sulla vendita a domicilio, sui viaggi «tutto compreso» e sul credito al consumo (riprese in Svizzera negli articoli 40a segg. del codice delle obbligazioni, nella legge federale sui viaggi «tutto compreso» e nella legge federale sul credito al consumo), ma anche, ad esempio, sulle clausole abusive, sui contratti a distanza o ancora sulle garanzie in materia di vendita (non ancora riprese in Svizzera).

■ In Svizzera, l'introduzione del principio «Cassis de Dijon» nell'ottica di facilitare la circolazione delle merci con l'Unione europea e di stimolare la concorrenza dev'essere accompagnata da misure analoghe a quelle adottate nell'Unione europea in relazione a tale principio al fine di salvaguardare la fiducia dei consumatori e consentir loro di operare scelte oculate. Ciò comporterà un aumento del consumo (in termini sia quantitativi che qualitativi) e, di conseguenza, un potenziamento dell'offerta e della domanda, nonché un'incentivazione dell'innovazione, tutti fattori di beneficio per la piazza economica

svizzera. Ne conseguirà pure un impatto positivo sui prezzi.

■ Il diritto svizzero permane per il momento a un livello inferiore rispetto agli standard minimi del diritto europeo in materia di tutela degli interessi economici dei consumatori.

È stato sì profuso qualche sforzo per migliorare l'informazione dei consumatori, in particolare mediante l'adozione della legge federale sulla sicurezza dei prodotti (LSPro). Tuttavia, la legislazione svizzera presenta ancora diverse lacune:

a) in primo luogo, il diritto svizzero non garantisce una tutela sufficientemente coerente del consumatore. Nulla giustifica il fatto che il consumatore svizzero benefici di una tutela complessivamente equivalente a quella europea in materia di viaggi «tutto compreso», di vendite a domicilio o di crediti al consumo, ma non per altri contratti almeno altrettanto essenziali alla soddisfazione delle sue esigenze private quali ad esempio le vendite mobiliari, i contratti a distanza o il commercio elettronico. Quest'incoerenza deriva in parte dall'approccio settoriale fin qui seguito, che oggi evidenzia chiaramente i suoi limiti e che dovrebbe essere sostituito mediante regole orizzontali da integrare il più possibile nella parte generale del Codice delle obbligazioni (CO), in quanto il contratto è lo strumento con cui i consumatori trattano con i commercianti. In assenza di tali regole corriamo il rischio di

assistere al proliferare di regimi giuridici distinti per i singoli contratti di consumo, il che andrà a scapito della sicurezza e della prevedibilità del diritto e, di conseguenza, della fiducia dei consumatori;

b) in secondo luogo, il diritto svizzero non tiene ancora sufficientemente conto del fatto che non basta garantire un'informazione corretta nei confronti del consumatore al fine di tutelare efficacemente i suoi interessi economici.

La correzione dei deficit informativi trova i suoi limiti nell'alternativa *take it or leave it* che i commercianti tendono a imporre ai consumatori.

In questo caso, il problema risiede nel fatto che molto spesso i consumatori, messi di fronte a una tale alternativa, non vanno in cerca di altre soluzioni, anche se perfettamente informati sull'offerta del commerciante e benché il mercato sia concorrenziale. La loro passività può nascere dalla constatazione che tutti gli altri operatori di mercato puntano ai medesimi obiettivi di razionalizzazione e che, dunque, impongono le stesse condizioni. Un consumatore che si trova di fronte all'alternativa *take it or leave it* può anche rinunciare a ricercare altre soluzioni poiché i costi della ricerca di un altro commerciante sono sproporzionati rispetto al prezzo del bene o del servizio desiderato. Un'altra ragione che evidenzia i limiti di una tutela del consumatore incentrata sull'informazione è che

i consumatori non reagiscono necessariamente in modo razionale di fronte alle offerte dei commercianti, il che si spiega con il fatto che cercano di soddisfare esigenze di prima necessità (vitto, alloggio, indumenti) e che non sono consapevoli, a questo stadio, della loro funzione di arbitri del mercato. In tutte queste circostanze sussiste il rischio che i commercianti ne approfittino per imporre ai consumatori condizioni inique, dettate unicamente dai loro interessi e non anche da quelli della controparte (cfr. a tale proposito l'art. 12 della legge federale sulla sorveglianza dei prezzi o l'art. 270 CO). Questo risultato non è auspicabile dato che mina la fiducia del consumatore nel mercato, inducendolo eventualmente a non più operare libere scelte. La fiducia del consumatore sarà tanto più a rischio in un mercato aperto, in cui gli effetti nefasti dell'alternativa *take it or leave it* non possono più essere compensati mediante regole imperative tese a uniformare i contenuti dei prodotti immessi in commercio.

Come dimostra il progetto di revisione dell'articolo 8 della legge federale sulla concorrenza sleale, il Consiglio federale è pienamente consapevole di questo problema. È auspicabile, tuttavia, che ne riferisca esplicitamente alle Camere federali. Sussiste dunque la necessità, a tal proposito, di uno sforzo informativo e pedagogico teso a sottolineare, in particolare, l'importanza fondamentale della lotta contro gli abusi in materia di condizioni generali.

5 In questo contesto, il Consiglio federale dovrebbe ribadire che le misure tese a tutelare gli interessi economici dei consumatori non sono contrarie alla libertà contrattuale. Dato che i contratti sono sempre l'espressione di un'intesa tra due parti, è necessario tutelare la libertà di ciascuna di esse. Affinché i contratti di consumo abbiano un senso, occorre dunque garantire che difendano gli interessi sia dei commercianti che dei consumatori.

In questo senso, il miglioramento della tutela dei consumatori in materia di contratti a distanza (ad esempio mediante l'introduzione di un diritto di revoca) è in linea con questo obiettivo nella misura in cui tiene conto del fatto che il consumatore non ha accesso alla merce prima di concludere il contratto. I meccanismi di lotta contro gli abusi sono del tutto accettabili, in quanto non impongono a priori alle parti il contenuto dei contratti, bensì intervengono a posteriori per sanzionare eventuali illegalità.

6 Il ravvicinamento del diritto svizzero a quello europeo, di livello superiore, non pregiudicherà gli interessi della piazza economica svizzera, come dimostra l'esempio che segue: garantendo a un consumatore svizzero, indeciso se acquistare un lavandino fabbricato in Svizzera o uno importato dalla Spagna e fabbricato secondo altri standard, che beneficerà nel nostro Paese delle medesime garanzie contrattuali in materia di informazione corretta e lotta contro gli abusi, lo si incita ad operare una scelta di fiducia. In tal caso, la diversità dei criteri di fabbricazione dei lavandini immessi sul mercato svizzero è

compensata dall'uniformità del livello di conoscenza del consumatore e dalla certezza che eventuali comportamenti abusivi da parte dei commercianti saranno sanzionati. Inoltre, ciò contribuisce a sottoporre i fabbricanti svizzeri e spagnoli alle medesime regole del gioco in un sistema alleggerito, a loro beneficio, dai gravami di un regime d'autorizzazioni preliminari, evitando in tal modo un «*rise to the bottom*» a scapito dei consumatori. Si evita inoltre che il consumatore svizzero che acquista un lavandino spagnolo in Svizzera sia, in definitiva, trattato peggio di un consumatore straniero che effettua lo stesso acquisto in uno Stato dell'Unione europea.

In conclusione – a complemento dell'adozione della legge federale sulla sicurezza dei prodotti (LSP) che aumenta la fiducia dei consumatori riprendendo norme europee a garanzia di una qualità minima dei prodotti immessi in commercio – è opportuno adottare altre misure d'accompagnamento tese ad informare il consumatore svizzero e a tutelarlo contro gli abusi analogamente a quello europeo. Per raggiungere questo obiettivo è necessario elevare il diritto svizzero al livello degli standard minimi di quello europeo in materia di tutela degli interessi economici del consumatore. In tal modo il consumatore svizzero potrà esercitare pienamente la sua funzione di arbitro di un mercato aperto, destinato eventualmente a dischiudersi ulteriormente a seconda dell'evoluzione delle relazioni tra il nostro Paese e l'Unione europea.

Commissione federale del consumo (CFC)

Liste mit den Empfehlungen der EKK Liste des recommandations de la CFC Lista delle raccomandazioni della CFC

Empfehlung der Eidgenössischen Kommission für Konsumentenfragen vom 2. September 2010 betreffend die Verbesserung des Konsumentenschutzes im Zusammenhang mit der Öffnung der Märkte

Recommandation de la Commission fédérale de la consommation du 2 septembre 2010 concernant l'amélioration de la protection du consommateur dans le contexte d'ouverture des marchés

Raccomandazione della Commissione federale del consumo CFC concernente il perfezionamento della tutela dei consumatori nel contesto dell'apertura dei mercati, del 2 settembre 2010

Empfehlung der Eidgenössischen Kommission für Konsumentenfragen vom 05. Juni 2008 betreffend RAPEX

Recommandation de la Commission fédérale de la consommation du 5 juin 2008 concernant le RAPEX
Raccomandazione della Commissione federale del consumo del 5 giugno 2008 riguardo al RAPEX

Empfehlung der Eidgenössischen Kommission für Konsumentenfragen vom 6. November 2007 betreffend Allgemeine Geschäftsbedingungen

Empfehlung der Eidgenössischen Kommission für Konsumentenfragen vom 6. März 2007 betreffend den Telefonverkauf

Recommandation du 6 mars 2007 de la Commission fédérale de la consommation au Conseil fédéral concernant le démarchage par téléphone

Recommandation du 1 février 2005 de la Commission fédérale de la consommation au Conseil fédéral concernant l'endettement des jeunes

Empfehlung der Eidgenössischen Kommission für Konsumentenfragen (EKK) vom 7. Dezember 2004 betreffend Sicherheit von Dienstleistungen

Recommandation du 2 mars 2004 de la Commission fédérale de la consommation au Conseil fédéral concernant les spams ou pourriels

Empfehlung der Eidgenössischen Kommission für Konsumentenfragen (EKK) vom 3. Juni 2003 betreffend Allgemeine Geschäftsbedingungen

Recommandation de la Commission fédérale de la consommation du 3 juin 2003 sur les conditions générales

Empfehlung der Eidg. Kommission für Konsumentenfragen vom 4. Mai 2003 betreffend die Revision des Bundesgesetzes über die Information der Konsumentinnen und Konsumenten (Konsumenteninformationsgesetz, KIG)

Recommandation du 4 mai 2003 de la Commission fédérale de la consommation concernant la révision de la loi sur l'information des consommatrices et des consommateurs (LIC)

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

Recommandation du 5 novembre 2002 de la Commission fédérale de la consommation au Conseil fédéral concernant la protection des consommateurs par un renforcement des sanctions pénales

Empfehlung der Eidgenössischen Kommission für Konsumentenfragen betreffend der Revision des Kartellgesetzes vom 7. Mai 2002

Recommandation du 7 mai 2002 de la Commission fédérale de la consommation au Conseil fédéral concernant la révision de la Loi fédérale sur les cartels

Recommandation de la Commission fédérale de la consommation du 5 mars 2002, au Conseil fédéral, sur l'indication des prix chez les dentistes

Recommandation du 2 octobre 2001 de la Commission fédérale de la consommation au Conseil fédéral concernant l'indication des prix

Empfehlung der Eidgenössischen Kommission für Konsumentenfragen vom 27. September 2001 an den Bundesrat betreffend die Prävention von Täuschungen der Konsumenten (Betrug)

Recommandation du 27 septembre 2001 de la Commission fédérale de la consommation au Conseil fédéral concernant la prévention des tromperies du consommateur (fraudes)

Empfehlung der Eidgenössischen Kommission für Konsumentenfragen vom 6. Februar 2001 betreffend die aussergerichtliche Streitbeilegung von Verbraucherrechtsstreitigkeiten

Recommandation du 6. février 2001 de la Commission fédérale de la consommation au Conseil fédéral concernant la résolution extrajudiciaire des litiges de consommation

Empfehlung der Eidg. Kommission für Konsumentenfragen vom 7. Dezember 1999 über den elektronischen Handel

Recommandation du 7 décembre 1999 de la Commission fédérale de la consommation au Conseil fédéral concernant le commerce électronique

Empfehlung der Eidg. Kommission für Konsumentenfragen vom 7. Dezember 1999 über Vertragsabschlüsse im Fernabsatz

Recommandation du 7 décembre 1999 de la Commission fédérale de la consommation au Conseil fédéral concernant la vente à distance

Empfehlung der Eidgenössischen Kommission für Konsumentenfragen vom 12. Juni 1997 betreffend Time-Sharing

Recommandation du 12 juin 1997 de la Commission fédérale de la consommation concernant les contrats d'utilisation à temps partiel de biens immobiliers (time-share)

Empfehlung der Eidgenössischen Kommission für Konsumentenfragen vom 12. Juni 1997 betreffend die allgemeine Geschäftsbedingungen

Recommandation du 12 juin 1997 de la Commission fédérale de la consommation au Conseil fédéral concernant les conditions générales

Empfehlung der Eidgenössischen Kommission für Konsumentenfragen vom 18. Juli 1995 für eine Neuordnung des Konsumkreditrechts

Recommandation du 18 juillet 1995 de la Commission fédérale de la consommation pour une révision de la législation sur le crédit à la consommation

Empfehlung der Eidgenössischen Kommission für Konsumentenfragen vom 13. April 1995 betreffend die Einlagensicherung

Empfehlung der Eidgenössischen Kommission für Konsumentenfragen vom 29. März 1995 betreffend der Dienstleistungsdeklaration

Recommandation du 29 mars 1995 de la Commission fédérale de la consommation concernant la déclaration des services

