

Revision des Strafgesetzbuches

(Vermögensstrafrecht)

Änderung des Bundesgesetzes vom 19. Dezember 1986 gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG) / Massnahmen gegen unlautere Absatzmethoden, die das Ansehen der Schweiz im Ausland beeinträchtigen

vom 28. August 1991

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen gestützt auf den Auftrag gemäss Bundesratsbeschluss vom 28. August 1991 eine Änderung des Bundesgesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb mit dem Antrag auf Zustimmung.

Die vom Bundesrat vorgeschlagene Änderung des UWG steht in engem Konnex mit der Revision des Betrugstatbestandes im Strafgesetzbuch sowie mit den neuen firmenrechtlichen Strafbestimmungen. Aus diesem Grunde hat es der Bundesrat als am zweckmässigsten erachtet, die Änderung des UWG der Revision des Strafgesetzbuches anzugehören und den diesses Geschäft vorberatenden Kommissionen zuzuleiten.

Wir versichern Sie, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, unserer ausgezeichneten Hochachtung.

28. August 1991

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement:
Koller

Bericht

1 Ausgangslage

Seit Jahren missbrauchen un seriöse Firmen den guten Ruf der Schweiz im Ausland für die weltweite Verbreitung ihrer zweifelhaften Angebote von Telex- und Telefaxverzeichnissen, privaten Patent- und Markenregistern usw. Zum Teil haben diese Firmen ihren Sitz tatsächlich in der Schweiz, zum Teil operieren sie mittels Postfachadressen von der Schweiz aus (zu den Erscheinungsformen unlauterer Akquisitionsmethoden vgl. Botschaft vom 24. April 1991 über die Änderung des Schweizerischen Strafgesetzbuches, Vermögensstrafrecht, BBl 1991 II 1017f.). Als Folge dieser Geschäftsmethoden werden die schweizerischen Vertretungen im Ausland von Reklamationen betroffener Unternehmen überschwemmt. Unternehmen in Ländern, die einen strengeren Betrugstatbestand kennen als die Schweiz (angelsächsischer Rechtskreis, Deutschland), verstehen nicht, wieso die Schweizer Behörden gegenüber solchen Machenschaften nicht von Amtes wegen einschreiten. Darunter leidet in erster Linie der gute Ruf der Schweiz als seriöser Handelspartner.

In jüngster Zeit wird der Absender Schweiz in zunehmendem Masse auch für unlautere Werbegewinnspiele und Werbesendungen im Gebiet der ehemaligen DDR missbraucht. Fast täglich treffen Beschwerden von betroffenen Bürgern bei kantonalen und Bundesstellen ein, die sich über die unlauteren Praktiken von Schweizer Firmen beklagen. Diese Art von Vertriebsmethoden bringt das Ansehen der Schweiz im Ausland ebenfalls in Verruf.

2 Ungenügendes gesetzliches Instrumentarium

Die bestehenden gesetzlichen Grundlagen, die sich zur Unterbindung von Praktiken der genannten Art anbieten, haben sich als relativ unwirksam erwiesen:

21 Betrugstatbestand im Strafgesetzbuch (StGB)

Ein Betrug gemäss Artikel 148 StGB, der von Amtes wegen zu verfolgen wäre, liegt erfahrungsgemäss selten vor, weil die hier in Frage stehenden Geschäftsmethoden meist keine arglistige, sondern bloss eine einfache Täuschung darstellen.

22 Irreführung im Sinne des Bundesgesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG)

In der Regel handelt es sich dabei um irreführende und damit unlautere Werbe- und Verkaufsmethoden im Sinne von Artikel 3 Buchstabe b des Bundesgesetzes vom 19. Dezember 1986 gegen den unlauteren Wettbewerb (SR 241). Zur Abwehr stehen den Konkurrenten, Kunden, Berufs- und Wirtschaftsverbänden

sowie den Konsumentenorganisationen zum einen zivilrechtliche Klagen zur Verfügung (Art. 9 und 10 UWG). Die vorsätzliche Irreführung ist ferner gemäss Artikel 23 UWG strafbar, doch handelt es sich dabei – entsprechend der zivilrechtlichen Ausrichtung des UWG – um ein Antragsdelikt. Weil für die betroffenen Unternehmen und Kunden im Ausland der Aufwand sowohl einer Zivilklage wie eines Strafantrages sehr beträchtlich ist, wird in aller Regel davon abgesehen. Ein wirksamer Rechtsschutz gegen die fraglichen Geschäftsmethoden versagt daher von vornherein aus prozessualen Gründen.

Dem Bund steht grundsätzlich keine Klagelegitimation zu, es sei denn, er sei wie ein privater Marktpartner in seinen wirtschaftlichen Interessen betroffen. Dies ist dann möglich, wenn er als Anbieter von Waren oder Leistungen durch unlauteren Wettbewerb behindert wird. Als Beispiel kann hier der Fall erwähnt werden, wo private Anbieter von Marken- oder Patentregistern tel quel marktreife Erzeugnisse des Bundes kopieren. Ebenfalls wie ein privater Marktpartner betroffen ist der Bund dann, wenn er selbst Adressat von unlauteren Angeboten wird. In diesem Fall ist der Bund als von unlauterem Wettbewerb gefährdeter Kunde klageberechtigt.

Dass der Bund wie ein privates Unternehmen von unlauteren Akquisitionsmethoden, sei es als Anbieter oder als Kunde, betroffen und damit nach UWG aktivlegitimiert wird, bleibt indes die Ausnahme und trägt darum zur Unterbindung der eingangs erläuterten Missbräuche wenig bei.

23 Zusammenfassung

Das geltende rechtliche Instrumentarium ist vor allem für ausländische Unternehmen und Kunden, die von unlauteren Angebotsmethoden schweizerischer Firmen betroffen sind, ungenügend. Um unlautere Absatzmethoden, die das Ansehen der Schweiz im Ausland beeinträchtigen, wirkungsvoll bekämpfen zu können, schlägt der Bundesrat eine Teilrevision des UWG vor. Diese ist als flankierende Massnahme zu den im Rahmen der Vermögensstrafrechtsrevision vorgeschlagenen firmenrechtlichen Übertretungsvorschriften zu sehen (vgl. dazu Botschaft vom 24. April 1991 über die Änderung des Strafgesetzbuches, BBl 1991 II 1017f. und 1086f.).

3 Einführung eines beschränkten Klagerechts des Bundes

31 Einleitung

Die wirksamste Methode, um gegen Praktiken der genannten Art vorgehen zu können, sieht der Bundesrat in der Schaffung eines zivilen Klagerechts des Bundes im Rahmen des UWG. Dieses Recht ist auf Unlauterkeitsfälle zu beschränken, die den guten Ruf der Schweiz im Ausland beeinträchtigen. Der Bund nähme in diesen Fällen stellvertretend für betroffene Unternehmen und Kunden im Ausland die Klagebefugnis wahr.

Die Einführung eines solchen Klagerechts erfordert eine Änderung von Artikel 10 UWG. Diese Bestimmung legt die zivilrechtliche Klagebefugnis von

Kunden, Berufs- und Wirtschaftsverbänden sowie von Konsumentenorganisationen fest und kann mit der begrenzten Klageberechtigung des Bundes ergänzt werden. Der Privatrechtscharakter des UWG bleibt mit dieser Lösung gewahrt.

32 Kommentierung der neuen Bestimmung

Der neue Artikel 10 Absatz 2 Buchstabe c UWG gibt dem Bund die Möglichkeit zu klagen, wenn er es zum Schutz des Ansehens der Schweiz im Ausland als nötig erachtet. Es soll dabei dem Bund überlassen bleiben zu entscheiden, wann eine solche Klage nötig ist. Das dürfte sicher dann der Fall sein, wenn eine gewisse Anzahl von Beschwerdeschreiben von Betroffenen im Ausland vorliegt. Das Klagerecht für den Bund soll jene Bundesstelle wahrnehmen, die im engsten Konnex mit der gerügten Materie steht.

Die neue Bestimmung legitimiert den Bund in den geschilderten Fällen zur Klage auf Unterlassung, Beseitigung und Feststellung, nicht aber zur Schadenersatz- und Genugtuungsklage. Es stehen ihm damit die gleichen zivilrechtlichen Ansprüche zu wie den klageberechtigten Verbänden und Organisationen. Der Bund trägt die üblichen Risiken eines Zivilklägers. Die Ermittlung des zuständigen Gerichts erfolgt nach Artikel 12 UWG. Die Berechtigung zur Zivilklage beinhaltet zugleich das Recht, Strafantrag zu stellen (Art. 23 UWG). Damit hat der Bund die Wahl, bei Unlauterkeitsfällen, die den guten Ruf der Schweiz im Ausland beeinträchtigen, den zivil- oder strafrechtlichen Weg einzuschlagen.

Bundesgesetz gegen den unlauteren Wettbewerb

Entwurf

Änderung vom

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft
beschliesst:*

I

Das Bundesgesetz vom 19. Dezember 1986¹⁾ gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG) wird wie folgt geändert:

Art. 10 Sachüberschrift und Abs. 2 Bst. c (neu)

Klagen von Kunden, Organisationen und des Bundes

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

c. der Bund, wenn er es zum Schutz des Ansehens der Schweiz im Ausland als nötig erachtet.

II

¹ Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

² Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten.

5121

¹⁾ SR 241

**Zusatzbericht
des Bundesamtes für Industrie, Gewerbe und Arbeit
zur Teilrevision des Bundesgesetzes gegen den unlauteren
Wettbewerb (UWG)¹⁾**

vom 30. September 1991

1 Verfassungsmässigkeit

Grundlage für die vorliegende Änderung des UWG sind zunächst die Artikel 64 und 64^{bis} der Bundesverfassung, wonach der Bund befugt ist, Privat- und Strafrecht zu setzen. Darüber hinaus stützt sich die Vorlage auch auf Artikel 31^{bis} Absatz 2 Bundesverfassung, der den Bund ermächtigt, Vorschriften über die Ausübung von Handel und Gewerben zu erlassen. Der Bund ist dabei an die Handels- und Gewerbefreiheit gebunden. Dem trägt die Vorlage Rechnung: Es geht wie bis anhin um den Schutz von Treu und Glauben im Geschäftsverkehr. Das ist ein wirtschaftspolizeiliches Anliegen, das nach einhelliger Lehre mit der Handels- und Gewerbefreiheit vereinbar ist.

2 Verhältnis zum europäischen Recht

Die Richtlinie 84/450/EWG vom 10. September 1984 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über irreführende Werbung verpflichtet die Mitgliedstaaten, für geeignete und wirksame Möglichkeiten zur Bekämpfung der irreführenden Werbung zu sorgen. Dabei nennt die Richtlinie die Einleitung gerichtlicher Schritte durch eine Verwaltungsbehörde als eine mögliche Massnahme. Das beschränkte Klagerecht des Bundes, wie es die Vorlage einführen will, ist in diesem Sinn eurokompatibel.

Die unlauteren Absatzmethoden, die mit der Vorlage getroffen werden sollen, erfüllen darüber hinaus in gewissen Ländern der EG den Betrugstatbestand, da dieser nicht überall eine arglistige Täuschung voraussetzt (z. B. Grossbritannien, Deutschland).

3 Finanzielle und personelle Auswirkungen für Bund und Kantone

Die Ausübung des Bundesklagerechts dürfte zusätzliche Kosten im Masse der Mehrbelastung von Untersuchungsbehörden und Gerichten bewirken. Hingegen

¹⁾ Dieser Bericht wurde auf Antrag der vorberatenden Kommission des Nationalrates erstellt.

sind keine Auswirkungen auf den Personalbestand zu erwarten. Bereits heute müssen sich eine beträchtliche Zahl von Bundesstellen (Botschaften, Bundesämter) mit den eintreffenden Beschwerden auseinandersetzen.