

avenir debate

Gefährdete Konsumentenfreiheit

Wie die heutigen und morgigen Konsummöglichkeiten beschränkt werden

Samuel Rutz

Autoren Samuel Rutz, Avenir Suisse
Internes Lektorat Verena Parzer-Epp, Tobias Schlegel, Avenir Suisse
Herausgeber Avenir Suisse, www.avenir-suisse.ch
Gestaltung Carmen Sopi, Avenir Suisse
Druck Staffel Druck, www.staffeldruck.ch

© September 2015 Avenir Suisse, Zürich

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt. Da Avenir Suisse an der Verbreitung der hier präsentierten Ideen interessiert ist, ist die Verwertung der Erkenntnisse, Daten und Grafiken dieses Werks durch Dritte ausdrücklich erwünscht, sofern die Quelle exakt und gut sichtbar angegeben wird und die gesetzlichen Urheberrechtsbestimmungen eingehalten werden.

Download <http://www.avenir-suisse.ch/50827/gefaehrdete-konsumentenfreiheit/>

1 _ Der Bedarf nach einem zeitgemässen Konsumentenschutz	_5
2 _ Konsumenten und Märkte	_6
2.1 _ Markante Erhöhung von Kaufkraft und Angebotsvielfalt	6
2.2 _ Märkte im Wandel	6
3 _ Hemmende Regulierungstätigkeit	_10
3.1 _ Zunehmende Regulierungsdichte mit fragwürdigem Nutzen	10
3.2 _ Wettbewerb als wirksamster Konsumentenschützer	12
4 _ Marktinterventionen als «ultima ratio»	_13
4.1 _ Marktmacht	13
4.2 _ Informationsungleichgewichte	16
4.3 _ Beschränkte Rationalität	20
5 _ Strukturierte Entscheidungsprozesse als Regulierungsbremse	_21
5.1 _ Transparente und effiziente Regulierungsprozesse	22
5.2 _ Neuorganisation der Schweizer Konsumentenpolitik	26
6 _ Schutz des Wettbewerbs und der Konsumentenfreiheit	_32
Literatur	33

1_ Der Bedarf nach einem zeitgemässen Konsumentenschutz

Konsumentenschutz umfasst die Gesamtheit aller Massnahmen, mit denen die Menschen durch den Staat in ihrer Rolle als Verbraucher und Konsumenten geschützt werden sollen. Was sich zunächst als harmlose Definition anhören mag, hat es in sich: Vom Konsumentenschutz ist heute beinahe jeder Lebensbereich betroffen. Massnahmen zum Schutz der Konsumenten werden etwa nicht nur im Bereich der Gesundheit und Produktesicherheit erlassen – wo man dies allenfalls noch erwarten würde –, sondern betreffen vom Bestattungswesen über die Hotellerie, den Optiker und die Seilbahnen auch die Energieeffizienz, die Nachhaltigkeit oder die Lebensmittelabfälle.

Aber braucht es diesen umfassenden Schutz des Konsumenten in jeder erdenklichen Lebenslage? Traditionell wird der Schutzbedarf mit einem Informationsungleichgewicht zwischen den Konsumenten und den Anbietern von Gütern und Dienstleistungen begründet. Der Konsument stellt gemäss dieser Auffassung das schwächste Glied im Wirtschaftssystem dar; er müsse daher vor Benachteiligung, Ausnutzung und Übervorteilung durch besser informierte Dritte bewahrt werden. Dieses Bild des wehrlosen Konsumenten war schon immer ein Zerrbild und entspricht in der heutigen Informationsgesellschaft erst recht nicht mehr der Realität: Die Digitalisierung unseres Lebens hat zu einem «Consumer Empowerment» in bis anhin ungesehenem Ausmass geführt.

Das Bild des wehrlosen Konsumenten war schon immer ein Zerrbild.

Während die klassische Rechtfertigung für Konsumentenschutz zusehends an Relevanz verliert, zeichnet sich immer deutlicher der Trend ab, die sich öffnende Rechtfertigungslücke mit dem Argument zu füllen, die Konsumenten seien mit der explodierenden Auswahl an Produkten und Dienstleistungen sowie mit der Informationsflut überfordert und müssten deshalb vom Staat (sanft) an die Hand genommen werden. Ein «Kindermädchenstaat», der vorgibt zu wissen, was gutes Konsumverhalten darstellt und was nicht, lässt sich jedoch nicht mit einer freiheitlichen Gesellschaftsordnung vereinbaren. Anstatt die Konsumenten zu lenken, zu bevormunden und zu erziehen, sollte sich der Staat darauf beschränken, die Wahlfreiheit und die Eigenverantwortung seiner Bürger durch die Schaffung geeigneter Rahmenbedingungen zu stärken.

Nachfolgend wird in Kapitel 2 dargelegt, wie sich die Konsumentenfreiheit und -souveränität dank Wettbewerb, Innovation und Handel in den letzten 20 bis 30 Jahre erhöht hat. Wie Kapitel 3 aufzeigt, gefährdet jedoch die wachsende Regulierungstätigkeit des Staates diese neugewonnene Konsumentenfreiheit zusehends. Kapitel 4 diskutiert, welche Motive (theoretisch) überhaupt staatlichen Interventionsbedarf zugunsten der Konsumenten rechtfertigen könnten, thematisiert aber gleichzeitig deren abnehmende Bedeutung in der digitalen Gesellschaft. Da Regulie-

rungen in der Praxis nicht gänzlich verhindert werden können, werden in Kapitel 5 Reformen für die schweizerische Konsumentenpolitik präsentiert, die zumindest als «Regulierungs- und Bevormundungsbremse» wirken können.

2_ Konsumenten und Märkte

Noch nie in der Geschichte stand den Konsumenten eine grössere Auswahl an Produkten und Dienstleistungen zur Verfügung als heute. Dank Wettbewerb, Innovation, Handel und Wachstum hat sich nicht nur die Palette an Produkten und Dienstleistungen verbreitert und qualitativ verbessert, sondern die meisten Güter sind über die Zeit auch billiger geworden, d.h. die Konsumenten können sich heute merklich mehr leisten als in der Vergangenheit.

Noch nie in der Geschichte stand den Konsumenten eine grössere Auswahl an Produkten und Dienstleistungen zur Verfügung.

2.1_ Markante Erhöhung von Kaufkraft und Angebotsvielfalt

Wie sehr die Konsumentenfreiheit in den letzten 100 Jahren zugenommen hat, zeigt ein Blick auf die Entwicklung der Haushaltsausgaben: Gaben die Schweizer Haushalte 1922 noch die Hälfte ihres Budgets für Nahrungsmittel aus, reduzierte sich dieser Betrag bis Mitte der 1960er-Jahre auf rund einen Drittel. Heute sind es grade noch 12 % (vgl. Abbildung 1). Die frei gewordenen Mittel fliessen in Mobilität, Gesundheit, Bildung und Freizeitaktivitäten.

Neben der substanziellen Erhöhung der Kaufkraft der Schweizer Haushalte, dürfte die massiv gewachsene Auswahl an Produkten und Dienstleistungen die prägende Marktentwicklung der letzten Dekaden gewesen sein. Für Deutschland schätzen Schuh und Schwenk (2001) beispielsweise, dass sich allein in den 1990er-Jahren, also innerhalb eines Jahrzehnts, die Zahl der verfügbaren Artikel um bis zu 130 % und diejenige der Produktvarianten um über 400 % erhöht hat. Anekdotische Evidenz für die wachsende Vielfalt der Produktvarianten liefert etwa die Automobilindustrie, in der sich gemäss Kotouc (2006) allein die angebotenen Modellreihen des VW-Konzerns (VW und Audi) seit den 1970er-Jahren verdreifacht haben.

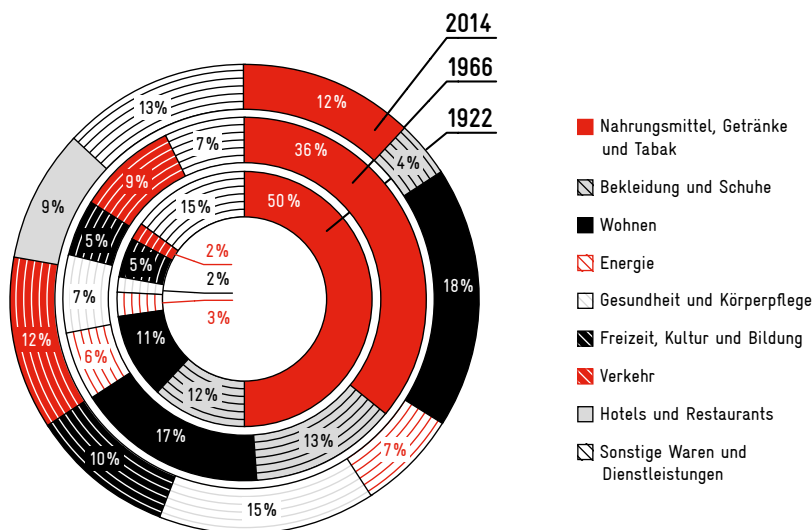
2.2_ Märkte im Wandel

Als hauptsächliche Treiber der beschriebenen Entwicklung können vier Trends genannt werden, die in den letzten 20 bis 30 Jahren zu einer spürbaren Intensivierung des Wettbewerbs auf nationaler und internationaler Ebene geführt haben: Die Liberalisierung einst staatlicher geschützter Wirtschaftsbereiche, die anhaltende Globalisierung, das Aufkommen neuer Informations- und Kommunikationstechnologien und die zunehmende Bedeutung von Dienstleistungen in der heutigen Gesellschaft.

Abbildung 1

Zusammensetzung des Haushalts-Warenkorbs (1922, 1966 und 2014)

Der Anteil der Haushaltsausgaben für Nahrungsmittel hat über die Zeit stetig abgenommen. Wurden 1922 noch 50% des Haushaltsbudgets für Nahrungsmittel eingesetzt, reduzierte sich dieser Betrag bis 1966 auf 36% und lag 2014 bei 12%.



Quelle: BFS (Landesindex der Konsumentenpreise), Avenir Suisse (2014)

Liberalisierung zum Wohle der Konsumenten

Auch wenn die Schweiz in Sachen Liberalisierung kaum zu den Muster-schülern gezählt werden kann und ihren Nachbarländern in vielen Be-reichen hinterherhinkt (SECO 2005), zeigen sich die Effekte, die von einer Marktöffnung ausgehen können, exemplarisch etwa im Telekommuni-kationsbereich, in dem 1998 eine Liberalisierung eingeleitet wurde. Gab es gemäss der aktuellen Amtlichen Fernmeldestatistik im Jahre 1998 noch 23 Festnetzbetreiberinnen in der Schweiz, erhöhte sich deren Zahl bis 2012 auf 100 Anbieter. Für Mobilfunkdienste wuchs die Zahl der Anbie-ter in derselben Zeitperiode von 2 auf 15. Eine ähnliche Entwicklung fin-det sich im Bereich der Internetdienste, wo 2012 rund 170 Anbieterinnen gezählt wurden (1998: 75). Zwar wird zu Recht moniert, dass die Schwei-zer Preise für Telekommunikationsdienstleistungen im internationalen Vergleich auch heute noch sehr hoch sind. Trotzdem, auch die helveti-schen Konsumenten konnten erheblich von der Liberalisierung profitie-ren: So sind die Preise für Mobilfunkdienstleistungen über die Zeit kon-stant gesunken (vgl. Abbildung 2).

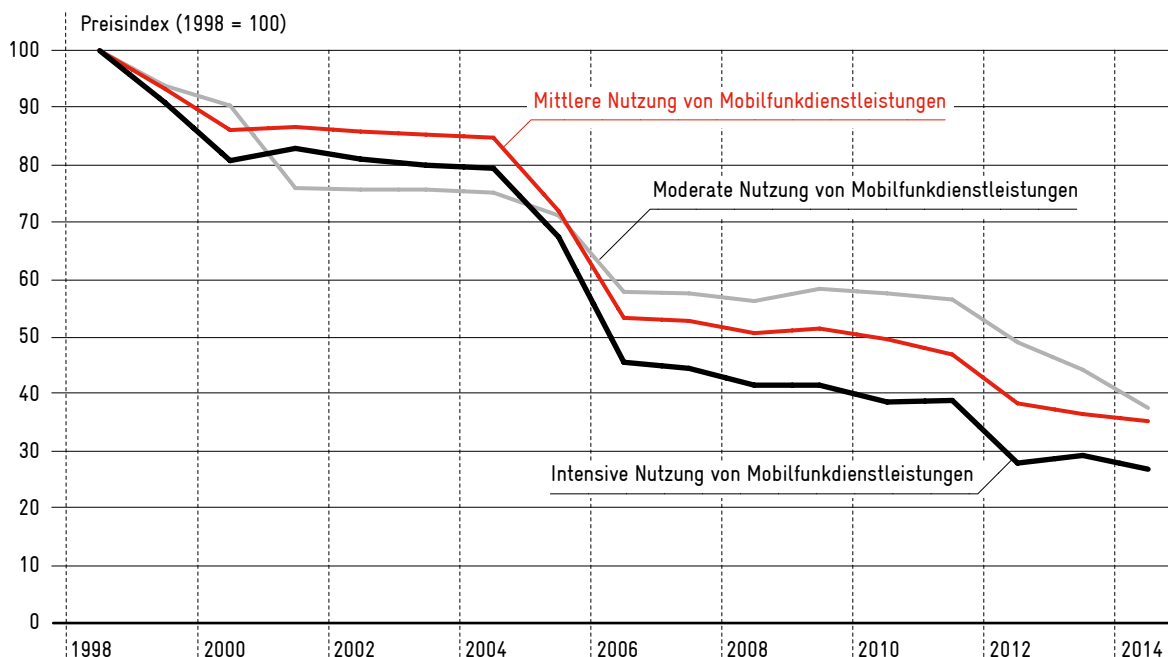
Konsumenten als Globalisierungsgewinner

Auch die Globalisierung und der internationale Handel haben die hiesi-gen Wettbewerbsverhältnisse in den letzten Dekaden stark beeinflusst: Zwischen 1990 und 2014 haben sich die Importe wertmässig beinahe ver-

Abbildung 2

Preisindizes für Mobilfunkdienstleistungen (1998 – 2014)

Im Mobilfunkbereich sind die Endkundenpreise in den letzten 15 Jahren für alle Nutzer deutlich gesunken. Am meisten profitiert haben die «Vieltelefonierer» – sie bezahlen heute für Mobilfunkdienstleistungen noch rund einen Viertel der Preise von 1998.



Quelle: Bakom

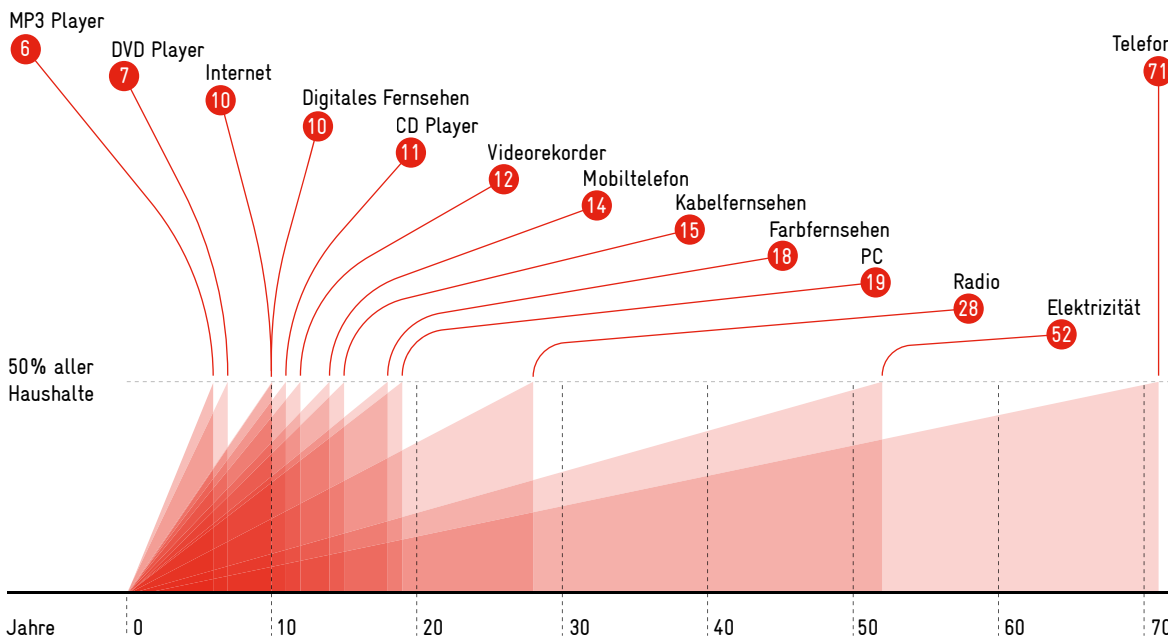
dreifacht (von 97 auf 253 Mrd. Franken), die Exporte sind sogar um mehr als Faktor 3 gewachsen (von 88 auf 285 Mrd. Franken). Gleichzeitig hat sich der Schweizer Aussenhandel auch regional diversifiziert: Stammen 1990 noch rund 80 % aller eingeführten Waren aus einem der 28 EU-Länder, hat sich dieser Anteil bis 2014 um 14 Prozentpunkte auf 66 % verringert.

Ein zentraler Treiber der beschriebenen Entwicklung war die 1995 – als Nachfolgerin des «General Agreement on Tariffs and Trade (GATT)» – gegründete World Trade Organization (WTO), über die vormals weltweit bestehende Zölle und andere Handelshemmnisse abgebaut werden konnten. Überdies hat die Schweiz – unilateral und im Rahmen der EFTA-Mitgliedschaft – seit Beginn der 1990er-Jahre ein beachtliches Netz von Freihandelsabkommen aufgebaut. Gegenwärtig bestehen, neben der EFTA-Konvention und dem Freihandelsabkommen mit der EU, 28 Freihandelsabkommen mit 38 Partnern ausserhalb der EU. Aus Konsumentensicht bewirkt diese stetig zunehmende aussenwirtschaftliche Öffnung und Verflechtung nicht nur eine grössere Produktvielfalt, sondern sie trägt über den internationalen Wettbewerbsdruck auch dazu bei, die heimischen Anbieter zu besseren Leistungen anzuspornen, sei dies in Form von attraktiven Preisen, hoher Qualität oder einem zuvorkommenden Kundenservice.

Abbildung 3

Zeitliche Adaptionsraten neuer Informations- und Kommunikationstechnologien

Die Anzahl Jahre, bis 50 % der amerikanischen Haushalte über relevante neue Informations- und Kommunikationstechnologien verfügen, schrumpft stetig.



Quelle: Thierer und Eskelsen (2008)

Technologie im Dienst der Konsumenten

Die Entwicklung neuer Informations- und Kommunikationstechnologien ist ein weiterer Faktor, der die Wettbewerbsintensität in vielen Bereichen gesteigert hat. Nicht nur ermöglicht beispielsweise das Internet neue Geschäftsmodelle (Stichwort: «E-Commerce»), sondern es hilft mit, die Angebotsvielfalt zu steigern, indem es die Welt «verkleinert» und einst regional separierte Märkte zusammenführt. Das Internet hat die Globalisierung – quasi als enormer «Wirtschaftskatalysator» – gefördert und beschleunigt.¹ Unterstützt wurde diese Entwicklung durch die rasante Verbreitung neuer Informations- und Kommunikationstechnologien: Es hatte rund 70 Jahre gedauert, bis 50 % der amerikanischen Haushalte über ein Telefon verfügten, aber ans Internet wurde die Hälfte aller US-Haushalte innerhalb von 10 Jahren angeschlossen (vgl. Abbildung 3).

Mehr Gesundheit, Bildung und Freizeit für die Konsumenten

Aber nicht nur die physische Produktpalette hat sich in den letzten Dekaden vergrößert, sondern auch der Dienstleistungsbereich hat stark an Bedeutung gewonnen. Die OECD (2007) schätzt, dass in den meisten Indus-

1 Zur globalen ökonomischen Bedeutung des Internet vgl. z.B. *Pélissier du Rausas et al. (2011)*

trielländern seit den 2000er-Jahren der Anteil der Haushaltsausgaben für Dienstleistungen die 50 %-Marke überstiegen hat. Auch in der Schweiz zeigt sich dieser Trend: Der Anteil der Haushaltsausgaben für die Bereiche Mobilität, Gesundheit, Bildung und Freizeitaktivitäten hat im Zeitablauf deutlich zugenommen (vgl. Abbildung 1).

Neben dem generellen Wachstum des dritten Sektors haben sich im Zusammenhang mit den neuen Informations- und Kommunikationstechnologien zudem auch innerhalb der traditionellen Dienstleistungsbranchen viele neue Möglichkeiten ergeben. War es z.B. vor noch nicht allzu langer Zeit für viele Bankgeschäfte nötig, persönlich am Bankschalter zu erscheinen, lässt sich heute fast alles – vom Zahlungsauftrag bis zur Verwaltung des Wertschriftendepots – mit einigen Mausklicks erledigen.

3_ Hemmende Regulierungstätigkeit

Der in den letzten Dekaden neugewonnenen Konsumentenfreiheit steht eine zunehmende Regulierungstätigkeit gegenüber, die diese wieder einschränkt: Wenn Regulierung das reibungslose Funktionieren der Märkte beeinträchtigt, können diese nicht mehr optimal zum Konsumentenwohl beitragen. Gerade im Namen der Konsumenten ist deshalb einer unbedachten und überschüssenden Regulierungstätigkeit Einhalt zu gebieten.

Gerade im Namen der Konsumenten ist einer unbedachten und überschüssenden Regulierungstätigkeit Einhalt zu gebieten.

3.1_ Zunehmende Regulierungsdichte mit fragwürdigem Nutzen

Generell ist der Bestand der geltenden Erlasse des Landesrechtes² gemessen am Seitenumfang in den letzten ca. 25 Jahren deutlich gewachsen – von rund 20 000 (1990) auf 30 000 (2014) Seiten (Buomberger 2014). Auch im Konsumbereich ist die Regulierungsdynamik beachtlich. Das Büro für Konsumentenfragen (BFK) publiziert seit 2008 alle Änderungen in der Bundesgesetzgebung, die die Konsumenten direkt oder indirekt betreffen: Pro Jahr wurden im Durchschnitt auf Bundesebene 57 Gesetzesänderungen beschlossen – also rund eine Gesetzesänderung pro Woche (vgl. Abbildung 4). Hierbei betreffen die Gesetzesänderungen eine Vielzahl von Bereichen – von «A» wie Arzneimittel bis «Z» wie Zivilrechtspflege.

Aus den Ausführungen des BFK geht nicht klar hervor, ob die entsprechenden Änderungen aus einer konsumentenpolitischen Perspektive jeweils als sinnvoll erachtet werden oder nicht. Und offensichtlich sagt die nackte Zahl der Gesetzesänderungen nichts über die Qualität, die Notwendigkeit oder den Nutzen einzelner Regulierungen aus. Beispiele fragwürdiger Regulierungen im Konsumbereich gibt es aber unzählige: Zu

2 Das Landesrecht umfasst Bundesverfassung, -gesetze, -verordnungen, -beschlüsse sowie Kantonsverfassungen.

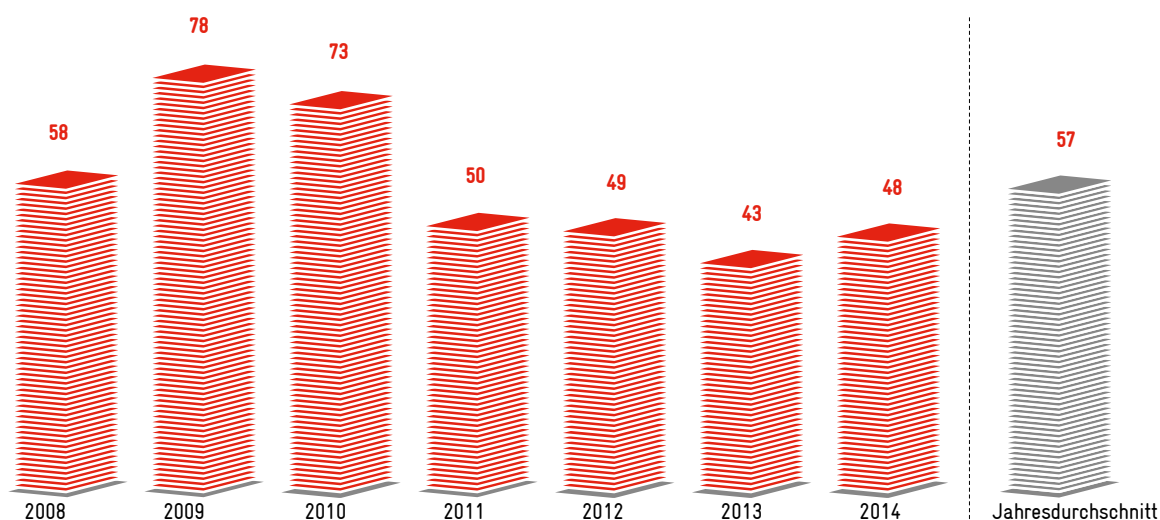
nennen sind vor allem Deklarations- und Etikettenpflichten, wo von der EU abweichende Schweizer Normen preistreibende Spezialverpackungen nötig machen. So dürfen Produkte, die zu einer besseren Bräunung der Haut beitragen sollen, nicht wie im Ausland mit dem Wort «Sonnenvorbereitung» und Hustenbonbons – wenn sie kein Zulassungsverfahren nach dem Heilmittelgesetz durchlaufen haben – nicht mit dem Hinweis «bei Husten und Heiserkeit» beworben werden.

Die starre Festlegung von Schriftarten und -grössen für aufgedruckte Produktinformationen nach schweizerischem Lebensmittelrecht und unterschiedliche Deklarationspflichten für allergene Stoffe erschweren den

Abbildung 4

Regulierungstätigkeit im Konsumbereich

In der Periode 2008 bis 2014 wurden ca. 400 Änderungen in der Bundesgesetzgebung vorgenommen, die direkt oder indirekt die Konsumenten betreffen – dies entspricht einem jährlichen Durchschnitt von 57 Gesetzesänderungen.



Regulierungsfelder (gemäss Homepage BFK):

Arzneimittel & Medizinalprodukte, Ausweise	A
Banken & Börsen	B
Chemikalien	C
Datenschutz	D
Edelmetalle, Energie	E
Geistiges Eigentum, Gesundheit	G
Kartelle, Konsumenteninformation, Konsumkredite	K
Landwirtschaft, Lebensmittel & Gebrauchsgegenstände, Lotterie, Wetten & Spielbanken, Luftfahrt	L
Marktzugang, Masse & Gewichte, Medizinalpersonen	M
Öffentlicher Verkehr, Opferhilfe	O
Post, Preise, Privatversicherungen, Produktesicherheit	P
Radio & Fernsehen, Reisen	R
Schifffahrt, Schuldbetreibung & Konkurs, Seilbahnen, Sozialversicherungen, Steuern, Strafverfolgung, Strassenverkehr	S
Telekommunikation, Tiere	T
Umwelt, Unlauterer Wettbewerb	U
Verträge	V
Zivilrecht	Z

Quelle: BFK

Import unterschiedlichster Nahrungsmittel. Aber auch das Erfordernis der Dreisprachigkeit von Warn- und Sicherheitshinweisen ist ein Beispiel für Regulierungen mit marktabschottender Wirkung. Weiter finden sich auch im Bereich der Zulassungen sowie im Zollwesen viele Beispiele, die den Handel mit Gütern und Dienstleistungen behindern und die positiven Effekte von Wettbewerb für die Konsumenten schmälern. Zulassungspflichten für Produkte, die in der EU legal in Verkehr gesetzt wurden – beispielsweise Arzneimittel, Biozide oder Düngemittel –, sind in diesem Zusammenhang zu nennen. Im Zollwesen sind es die teilweise prohibitiven Tarife im Agrarsektor, die im Lebensmittelbereich der Hauptverursacher der «Hochpreisinsel Schweiz» sind.

3.2_ Wettbewerb als wirksamster Konsumentenschützer

Die genannten Beispiele zeigen deutlich, dass Regulierung nur zu oft das gute Funktionieren der Märkte beeinträchtigt und sich letztlich nachteilig für die Konsumenten auswirkt: Falsch ausgestaltete oder überschüssende Regulierung hindert die Anbieter von Produkten und Dienstleistungen daran, optimal auf die Wünsche und Bedürfnisse der Konsumenten einzugehen. Sie verteuert die Produktions- und Vertriebsprozesse und führt so zu höheren Endkundenpreisen. Oftmals erhöht Regulierung überdies die Markteintrittsschranken und schafft künstlich Marktmacht, was sich in der Regel ebenfalls preistreibend auswirkt. Die regulatorischen Rahmenbedingungen beeinflussen neben den Preisen auch die Angebotsvielfalt und können die – heutigen und zukünftigen – Wahlmöglichkeiten der Konsumenten einschränken.

Box 1

Die Konsumenten als Lenker des Angebots

Damit die Märkte bestmöglich zum Konsumentenwohl beitragen können, ist es wichtig, dass sie reibungslos funktionieren. Bedingung hierfür ist, dass die Konsumenten die Möglichkeit haben, ihre Ausgaben immer wieder zu denjenigen Unternehmen zu verlagern, die ihre Wünsche und Bedürfnisse am besten befriedigen. Über ihr Kaufverhalten signalisieren die Konsumenten den Unternehmen, welche Güter und Dienstleistungen gefragt sind. Sie lenken das Angebot und geben den Unternehmen wichtige Hinweise, in welche Richtung neue Produkte entwickelt werden sollen. Konsumententscheidungen wirken für die Unternehmen gleichzeitig disziplinierend: Wer an der Nachfrage vorbeiproduziert, wer ungenügende Qualität, zu hohe Preise oder schlechten Service anbietet, wird durch Nichtkauf bestraft und kann – über kurz oder lang – am Markt nicht bestehen.

Regulierungen (auch wenn sie gut gemeint sind) gefährden also fast immer den längerfristig effektivsten Konsumentenschützer – nämlich den Wettbewerb. Daraus lässt sich die grundsätzliche Forderung ableiten, auf eine spezifische staatliche Konsumentenpolitik weitestgehend zu verzichten. Mit anderen Worten, das Gemeinwesen sollte sich primär darauf beschränken, die Menschen mittels allgemeiner Rechtsgrundsätze in ihrer Rolle als Verbraucher und Konsumenten zu stärken und dafür zu sorgen,

dass der Wettbewerb spielen kann und die Konsumenten ihre Funktion als «Lenker des Angebots» (vgl. Box 1) bestmöglich wahrnehmen können.

4_ Marktinterventionen als «ultima ratio»

Konsumentenpolitik sollte in einer liberalen Gesellschaftsordnung darin bestehen, dafür zu sorgen, dass der Wettbewerb möglichst gut funktioniert und sich die Konsumenten mit ihren Wünschen und Bedürfnissen am Markt durchsetzen können. Hingegen darf Konsumentenpolitik keinesfalls bevormunden, erziehen oder lenken. Staatlicher Interventionsbedarf zugunsten der Konsumenten beschränkt sich folglich höchstens auf Situationen, in denen die Märkte nicht wunschgemäss funktionieren, sprich: ein Marktversagen vorliegt. Mögliche Formen von Marktversagen und ihre Bedeutung in der heutigen Informationsgesellschaft werden nachfolgend diskutiert. Dabei wird durchgehend eines deutlich: die traditionellen Argumente für spezifische staatliche Interventionen zugunsten der Konsumenten sind aufgrund der technischen und ökonomischen Entwicklungen weitgehend bedeutungslos geworden. Wenn die Konsumenten heute vor etwas geschützt werden müssen, dann vor staatlicher Bevormundung.

Konsumentenpolitik soll keinesfalls bevormunden, erziehen oder lenken.

4.1_ Marktmacht

Auch gut informierte Konsumenten können nur dann lenkend und disziplinierend wirken, wenn sie Unternehmen gegenüber stehen, die nicht über allzu grosse Marktmacht verfügen. Sind Unternehmen nämlich keinem wesentlichen Wettbewerbsdruck (mehr) ausgesetzt, eröffnet dies Spielräume für Preiserhöhungen, Qualitätsabbau sowie die Errichtung von Markteintrittsbarrieren für Konkurrenten. Marktmacht besteht einerseits, wenn ein Anbieter über eine monopolartige Stellung verfügt, und andererseits, wenn Unternehmen den Wettbewerb durch Abreden (Kartelle) beschränken oder gar ausschalten. Die Verhinderung solcher für die Konsumenten und für die Volkswirtschaft schädlicher Beeinträchtigungen des Wettbewerbs ist in erster Linie Aufgabe des Wettbewerbsrechts.³

Verbesserungsfähiger Schutz des Wettbewerbs

Von einem starken Wettbewerbsrecht, das möglichst effektiv zur Bewahrung der wettbewerbsrechtlichen Rahmenbedingungen beiträgt, profitieren

3 Kein Ziel des Wettbewerbsrechts darf es hingegen sein, das Marktergebnis zugunsten einzelner Marktakteure – seien dies Konsumenten, kleine und mittlere Unternehmen (KMU) oder spezielle Branchen – zu beeinflussen.

immer auch die Konsumenten. Das schweizerische Kartellgesetz erlaubt im Grossen und Ganzen bereits heute einen wirksamen Schutz des Wettbewerbs. Im Rahmen einer umfassenden Evaluation des Kartellgesetzes wurde dem Gesetzgeber 2008 jedoch aufgezeigt, dass auch hierzulande verschiedene kleine und grössere Verbesserungsmöglichkeiten bestehen, die zu einer weiteren Stärkung des Wettbewerbs führen würden (Eval. KG 2008), darunter auch solche, die ganz direkt den Konsumenten den Rücken stärken würden (vgl. Box 2).

In der Folge verabschiedete der Bundesrat im Februar 2012 eine Botschaft zur Revision des Kartellgesetzes (Bundesrat 2012). Anstatt sich jedoch an den insgesamt ausgewogenen und kohärenten Expertenbericht zu halten, wurde in wesentlichen Punkten von den entsprechenden Empfehlungen abgewichen: Einerseits wurde nur ein Teil der Empfehlungen übernommen, anderseits wurden gewisse Revisionsvorschläge unter dem Eindruck des im Sommer 2011 erstarkten Schweizer Frankens kurzfristig massiv abgeändert. Die Revision des Kartellgesetzes wurde vom Bundesrat nun plötzlich als wichtiges Instrument im Kampf gegen die Frankenstärke dargestellt. Die anschliessende parlamentarische Debatte wurde zudem durch verschiedene, von Partikularinteressen getriebene Vorstösse verkompliziert. Nach rund zweijähriger, mehrheitlich fruchtloser Debatte erlitt die Kartellgesetzrevision im Herbst 2014 schliesslich Schiffbruch im Parlament – zu unvereinbar waren die Positionen, zu unausgewogen die einzelnen Vorschläge und zu konzeptlos das Gesamtrevolutionsvorhaben.⁴ Nach wie vor wäre aber aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive und aus Konsumentensicht eine Stärkung des Kartellrechts zu begrüssen.

Aus Konsumentensicht wäre eine Stärkung des Kartellrechts zu begrüssen.

Problematische administrierte Preise

Marktmacht ist nicht nur in privatwirtschaftlich organisierten Märkten ein Problem für die Konsumenten, sondern auch im staatlichen Bereich: Wo immer der Staat die Preise für Produkte und Dienstleistungen administriert – den Preismechanismus also willentlich ausser Kraft setzt –, besteht die Gefahr, dass die Konsumenten und Unternehmen aufgrund des fehlenden Wettbewerbs zu hohe Preise bezahlen. Zu denken ist in diesem Kontext an vom Staat übernommene Versorgungsaufgaben (z.B. im Gesundheits-, Post-, Transport- oder Abfallwesen) oder an von Privaten ausgeführte Tätigkeiten, die einer behördlichen Tarifordnung unterliegen (z.B. das Kaminfeger- oder Notariatswesen). Viele dieser Bereiche wären dem freien Wettbewerb grundsätzlich zugänglich, wurden in der Schweiz aber bis heute nicht oder nur halbherzig dereguliert. Deshalb darf es als gerechtfertigt bezeichnet werden, solche Bereiche einer Preiskontrolle zu unterstellen, wohlwissend, dass diese den fehlenden Wettbewerb nicht ersetzen können.

4 Ein kurzer Abriss der gescheiterten Revision des Kartellgesetzes findet sich in Rutz (2015)

Stärkung des Kartellgesetzes zugunsten der Konsumenten

Im Grundsatz erhöhen jegliche Massnahmen, die den Wettbewerb stützen, kurz- oder längerfristig das Konsumentenwohl. Im Kartellrecht gäbe es zudem einige spezifische Verbesserungsmöglichkeiten zugunsten der Konsumenten. Besonders drei Massnahmen wären zu begrüssen (vgl. dazu auch Eval. KG 2008):

01_ Intensiverer Austausch mit ausländischen Wettbewerbsbehörden: Mit der wachsenden internationalen Verflechtung der Schweizer Wirtschaft nehmen auch grenzüberschreitende Wettbewerbsbeschränkungen zu. So machen etwa Kartelle je länger je weniger an Landesgrenzen Halt. Die internationalen Kooperationsmöglichkeiten, die den schweizerischen Wettbewerbsbehörden (WEKO) dabei zur Verfügung stehen, sind jedoch begrenzt. Damit hat die WEKO de facto auch keine griffige Handhabe gegen ausländische Kartelle oder marktbeherrschende Unternehmen jenseits der Grenze – etwa solche, die die Schweizer Konsumenten ungerechtfertigt diskriminieren. Zu einer effektiveren Bekämpfung grenzüberschreitender Wettbewerbsbeeinträchtigungen sollte es der WEKO deshalb erlaubt sein, unter gewissen Voraussetzungen vertrauliche Informationen mit (ausgewählten) Schwesterorganisationen im Ausland auszutauschen. Dies ist heute – aufgrund eines im Dezember 2014 in Kraft getretenen Kooperationsabkommens – nur mit den europäischen Wettbewerbsbehörden möglich.⁵

02_ Griffigere Fusionskontrolle: Die allermeisten Fusionen sind unproblematisch und können sogar gesellschaftlich wünschbare Effizienzsteigerungen bewirken. In konzentrierten Märkten mit hohen Markteintrittsschranken besteht aber regelmässig die Gefahr, dass Fusionen den Wettbewerb über Gebühr beeinträchtigen. Die unmittelbarste Folge solcher Fusionen für die Konsumenten sind Preiserhöhungen.⁶ Die Eingreifkriterien in der heutigen schweizerischen Fusionskontrolle werden jedoch so permissiv ausgelegt, dass noch nie ein Verbot einer Fusion vor den Gerichten standgehalten hat. Damit ist es für die Wettbewerbsbehörden so gut wie unmöglich, volkswirtschaftlich und aus Konsumentensicht schädliche Fusionen (z.B. auf Stufe Detailhandel) zu verhindern.

03_ Klagerecht für Konsumenten und Konsumentenorganisationen: Grundsätzlich kann das Kartellgesetz auch zivilrechtlich – beispielsweise von kantonalen Gerichten – angewandt und durchgesetzt werden.⁷ In der Praxis ist das Interesse am zivilrechtlichen Weg jedoch gering, was hauptsächlich mit dem hohen Prozesskostenrisiko zusammenhängt. Im Rahmen der Diskussion über eine Aufwertung des zivilrechtlichen Wegs wurde auch über die Einführung eines Klagerechts für die Konsumenten diskutiert, denn heute stehen diesen in der Schweiz keine kartellrechtlichen Ansprüche zu. Dies ist insofern paradox, als dass Wettbewerb u.a. die Konsumentensouveränität stärken soll. Da die Geltendmachung von kartellrechtlichen Individualansprüchen für den einzelnen Verbraucher aber in den meisten Fällen mit unverhältnismässigem Aufwand verbunden sein dürfte, wurde dem Gesetzgeber empfohlen zusätzlich ein Klagerecht (sogenannte Aktivlegitimation) für Konsumentenorganisationen im Kartellgesetz zu verankern. Eine solche Aktivlegitimation umfasst in erster Linie Unterlassungs- und Beseitigungsansprüche. Fraglich ist hingegen, ob sie auch Schadenersatzansprüche beinhalten sollte: Der Anspruch auf Schadenersatz fördert zwar die privatrechtliche Durchsetzung des Wettbewerbsrechts, kann aber – je nach Ausgestaltung – auch Exzesse in der privaten Klageführung hervorrufen, wie dies etwa im amerikanischen Kartellprivatrecht zu beobachten ist. Solange solche unerwünschten Anreize nicht ausgeschlossen werden können, ist von der Einführung einer Aktivlegitimation mit Schadenersatzansprüchen abzuraten.

⁵ Zum Kooperationsabkommen im Bereich des Wettbewerbsrechts mit der EU vgl. Rutz (2013b)

⁶ US-Evidenz für dieses Phänomen findet sich z.B. in Ashenfelter und Hosken (2010)

⁷ Zur privatrechtlichen Durchsetzung des Kartellrechts im Allgemeinen und der Aktivlegitimation für Konsumentenorganisationen im Speziellen vgl. Heinemann (2009)

Die Aufgabe im staatlichen Bereich Preiskontrollen vorzunehmen, kommt der Preisüberwachung zu. Unnötigerweise verfügt diese jedoch auch über Interventionskompetenzen gegenüber privaten Unternehmen, die keiner staatlichen Preisregulierung unterstehen, zumindest wenn sie marktmächtig oder an einer Abrede beteiligt sind. Dies führt zu einer Überschneidung der Zuständigkeiten von Preisüberwachung und Wettbewerbsbehörden – bis heute ist unklar, ob das Preisüberwachungs- oder das Kartellgesetz Vorrang hat (Dietrich und Bürgi 2005) – und hat eine Ungleichbehandlung gleicher Sachverhalte zur Konsequenz.⁸ Aus ordnungspolitischer Sicht ist aber vor allem entscheidend, dass die Preisüberwachung mit ihrem Instrument der Preisregulierung immer nur Symptombekämpfung betreiben kann, während die Wettbewerbsbehörden grundsätzlich die Möglichkeit haben, wettbewerbliche Probleme an ihrer Wurzel anzupacken (beispielsweise indem sie Markteintrittsschranken und schädliche Abreden beseitigen oder missbräuchliche Verhaltensweisen unterbinden). Deshalb sollten Interventionen auf Märkten ohne staatliche Preisordnung den Wettbewerbsbehörden vorbehalten sein.⁹

Interventionen auf Märkten ohne staatliche Preisordnung sollten den Wettbewerbsbehörden vorbehalten sein.

4.2_ Informationsungleichgewichte

Im Lehrbuchmodell der vollständigen Konkurrenz verfügt jeder Konsument für jeden Kaufentscheid über allumfassende Informationen. Die Beschaffung und Verarbeitung von Information ist in der Realität jedoch ein kostspieliger Prozess, für den Zeit und allenfalls auch Geld aufgewendet werden muss. Dies führt dazu, dass die Verbraucher oft über geringere Fachkenntnisse, Informationen, Ressourcen, Erfahrung etc. verfügen als die Anbieter. Solche Informationsungleichgewichte stellen die klassische Begründung für die Notwendigkeit einer staatlichen Konsumentenpolitik dar.

Nicht-beobachtbare Qualitätsmerkmale und komplexe Konsumentscheide

Für die Konsumenten kann es mitunter effektiv schwierig sein, auf denselben Informationsstand wie der Anbieter eines Produktes oder einer Dienstleistung zu gelangen. Zu denken ist etwa an Erfahrungs- und Vertrauensgüter, deren Qualität sich erst nach dem Konsum (Hält das Produkt – das Buch, der Film, die Flasche Wein etc. – was es verspricht?) oder möglicherweise niemals gänzlich offenbart (Ist die Genesung effektiv auf die Therapie zurückzuführen oder anderen Umständen zu verdanken?). Märkte, die durch solche Informationsasymmetrien geprägt sind, funktionieren suboptimal. Im Falle nicht-beobachtbarer Qualitätsmerkmale ist auch der Wert von Information durch den Anbieter fragwürdig, könn-

8 Während die Feststellung eines «unangemessenen» Preises nach dem Kartellgesetz seit 2003 massive Bussen nach sich ziehen kann, hat die Preisüberwachung keine Kompetenzen, Sanktionen zu verhängen.

9 Vgl. dazu auch Rutz (2013a)

te dieser doch seine Produkte und Dienstleistungen schönfärberisch darstellen.

Als weitere Begründung für eine staatliche Konsumentenpolitik wird überdies oftmals moniert, Konsumententscheidungen seien in den letzten Jahrzehnten – als Kehrseite von Liberalisierung und Globalisierung – generell komplexer geworden: Neue Herausforderungen ergäben sich etwa in liberalisierten Märkten dadurch, dass die Anbieter vielfach versuchten, ihre relativ homogenen Produkte mittels Marketing und unterschiedlichen Vertragsbedingungen zu differenzieren. Bündelungspraktiken (z.B. Telefonie, Internet und Fernsehen als Paket), verklausulierte juristische Sprache, lange Vertragsdauer, hohe Ausstiegskosten sowie unterschiedliche Typen von Verträgen (z.B. Prepaid- vs. Flatrate-Abonnemente) würden eine informierte Entscheidung erschweren und dazu führen, dass die Konsumenten nicht immer das optimale Angebot auswählten. In einer globalisierten Welt, so die Befürchtung, sei es zudem schwieriger, Informationen über Herkunft, Sicherheit, Qualität, Produktionsbedingungen usw. eines ausländischen Produktes zu erhalten.

Informationsprobleme sind kein Persilschein für staatliche Interventionen

Das Bestehen von Informationsproblemen darf allerdings keinesfalls als Persilschein für staatliche Interventionen verstanden werden. So gibt es etwa für alle Beteiligten starke Anreize, Informationsasymmetrien zu überwinden. Private Lösungsansätze gibt es viele: Der seriöse Gebrauchtwagenhändler, der eine längere Garantie als marktüblich gewährt und damit ein «Qualitätssignal» an seine Kunden aussendet, ist ein typisches Beispiel. Ebenso dient das von unabhängiger Seite überwachte Bio-Label dazu, dem Konsumenten zu signalisieren, dass die erworbenen Nahrungsmittel tatsächlich nach biologischen Standards produziert wurden. Vielfach tragen zudem Intermediäre wie Broker zur Überwindung von Informationsasymmetrien bei.

Auch die allenfalls zunehmende Komplexität von Konsumententscheidungen in gewissen Bereichen ist kein Argument für einen bevormundenden «Kindermädchenstaat», denn parallel zu dieser Entwicklung hat die Digitalisierung der Gesellschaft die Konsumentensouveränität markant erhöht. Generell haben Informationsprobleme im digitalen Zeitalter stark an Bedeutung verloren – die Idee eines Staates, der sich um das Informationsgefälle zwischen Konsumenten und Produzenten kümmern muss, verkommt immer mehr zum Anachronismus.

Die Idee eines Staates, der sich um das Informationsgefälle zwischen Konsumenten und Produzenten kümmern muss, verkommt immer mehr zum Anachronismus.

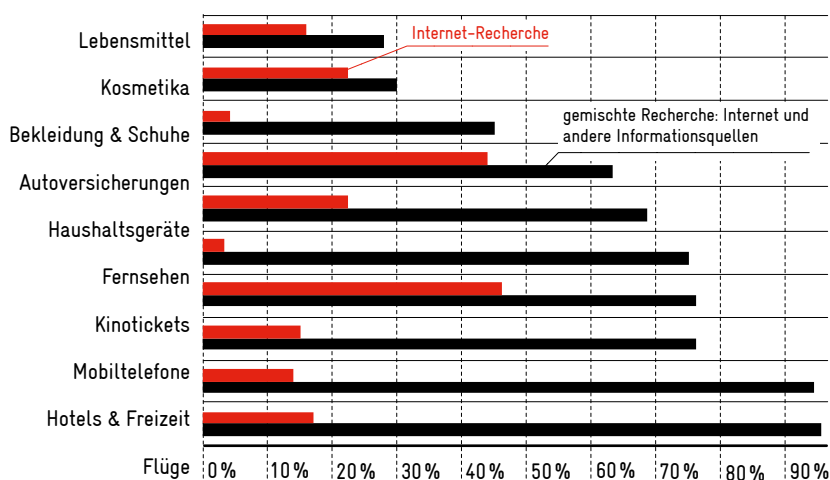
Vom passiven Rezipienten zum aktiven Informationsbeschaffer

Informierten sich die Schweizer Konsumenten früher vor allem über Fernseh- und Radiosendungen wie Kassensturz, A bon entendre, Patti chiari oder Espresso sowie über Printpublikationen (z.B. Saldo, K-Tipp, Bon à Savoir, Die Konsumentenstimme oder Warentest), ist heute das Internet ihre zentrale Informationsquelle. Die Digitalisierung der Gesell-

Abbildung 5

Verwendung des Internets durch die Schweizer Konsumenten

Es gibt kaum mehr Konsumentenscheide, die ohne Internet-Recherche zustande kommen – das Internet ist in vielen Bereichen zur unverzichtbaren Primär- oder Sekundärinformationsquelle avanciert.



Quelle: CBS (2014)

schaft hat die Suchkosten für Informationen jeglicher Art massiv gesenkt und die Informationsdichte stark erhöht. Dabei kommt vor allem den Internetsuchmaschinen eine zentrale Rolle zu: Mittels einer einfachen Suchmaschinenanfrage lassen sich heute weltweit und in Echtzeit Konsumentinformationen beschaffen.

Dass das Internet von den Schweizer Konsumenten rege genutzt wird, zeigen Untersuchungen, wie sie etwa von «The Consumer Barometer Survey (CBS)» durchgeführt werden: Im Durchschnitt wurde über die betrachteten Produktkategorien in 59 % der Fälle vor dem Kauf eines Produktes eine Recherche im Internet vorgenommen. In 20 % der Fälle war das Internet sogar die einzige konsultierte Informationsquelle (CBS 2014). In Abbildung 5 werden die genannten Durchschnittswerte nach einzelnen Produktkategorien aufgeschlüsselt.

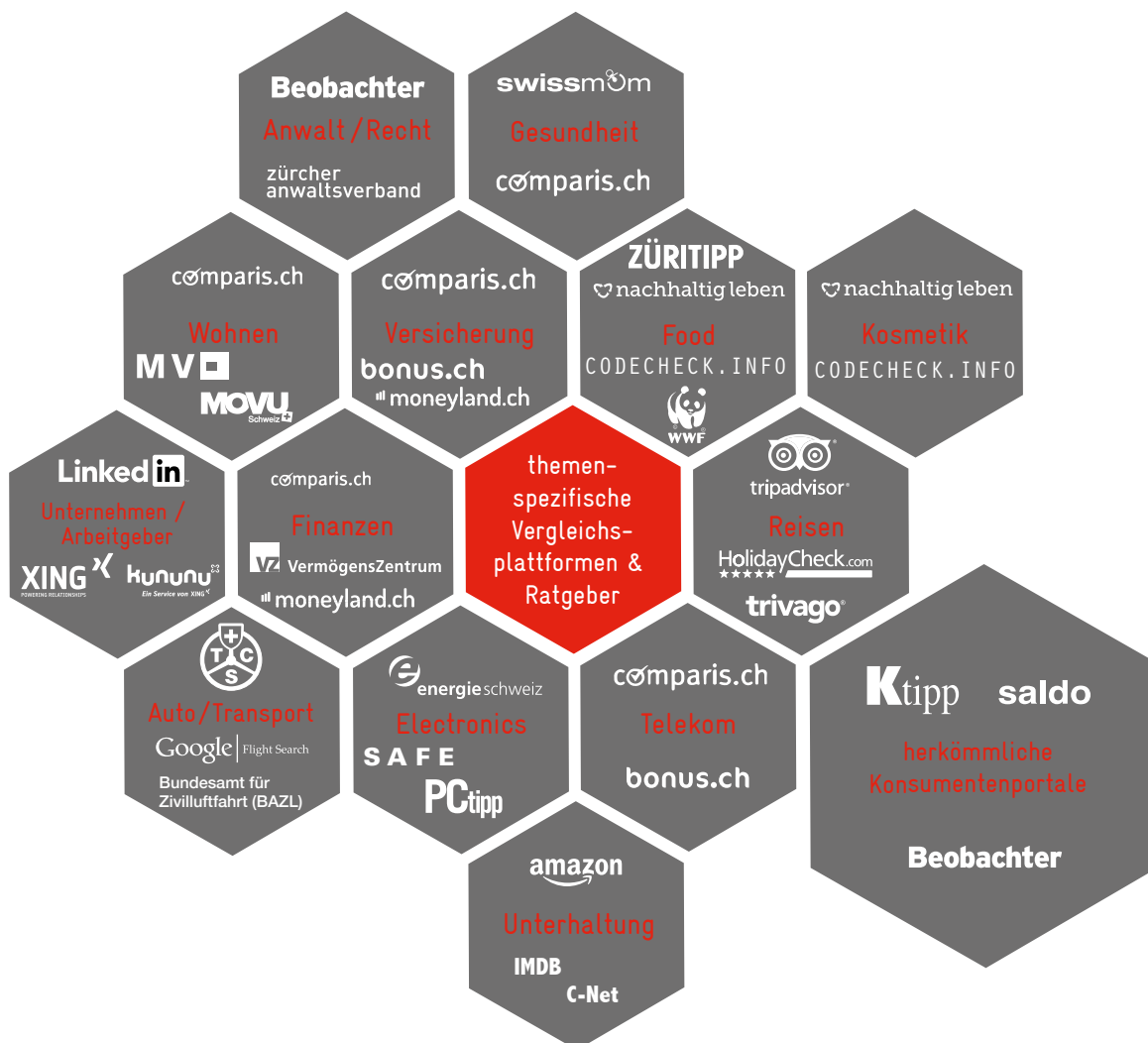
Das Internet deckt dabei die unterschiedlichsten Informationsbedürfnisse ab.¹⁰ Neben der Möglichkeit, sich über die Homepages von Produzenten und Vertreibern zu informieren, ist in den letzten Jahren ein eindruckliches Angebot an Vergleichs- und Ratgeberplattformen entstanden, die allgemeiner Natur, aber auch auf spezifische Bereiche und Themen zugeschnitten sein können. Über solche Plattformen lassen sich Preisvergleiche, Produktinformationen, Erfahrungsberichte, Kundenbewertungen etc. einsehen. In dieselbe Kategorie gehören auch Smartpho-

¹⁰ Zur Nutzung des Internets durch die Konsumenten vgl. auch Frick und Hauser (2007)

Abbildung 6

Vergleichs- und Ratgeberplattformen im Internet (Auswahl)

Neben den herkömmlichen Konsumentenportalen von K-Tipp, Saldo, Beobachter etc. existiert heute eine breite Palette an Vergleichs- und Ratgeberplattformen für die verschiedensten Lebens- und Konsumbereiche.



Quelle: Eigene Darstellung

ne-Apps, mit denen sich Strichcodes erfassen lassen und Produktinformationen bezüglich Preisen, Inhaltsstoffen, Nachhaltigkeit, Sicherheit usw. abgerufen werden können.¹¹ Abbildung 6 illustriert die reichhaltige Plattformenlandschaft anhand einer Auswahl von Beispielen, wobei nur nationale Angebote berücksichtigt wurden.

Immer mehr entwickelt sich der Konsument überdies vom passiven Informationsrezipienten zum aktiven Informationsbeschaffer und -vermittler: In sozialen Netzwerken, Online-Foren oder Blogs werden Erst-

11 Ein Beispiel für eine solche Smartphone-App ist «Codecheck», vgl. www.codecheck.info (01.09.2015).

und Zweitmeinungen ausgetauscht, Empfehlungen abgegeben und technische Debatten geführt.

4.3_ Beschränkte Rationalität

In der herkömmlichen Ökonomie wird davon ausgegangen, dass Individuen rationale Entscheidungen treffen, also nicht gegen das Eigeninteresse verstossen. Die in den letzten Jahren aufgekommene Verhaltensökonomie stellt diese Form strenger Rationalität in Frage: Menschen entscheiden sich oftmals aufgrund von einfachen Daumenregeln anstatt die vorhandenen Informationen systematisch auszuwerten, sie gewichten Verluste höher als Gewinne, sie überschätzen die eigenen Fähigkeiten oder nehmen gleichwertige heutige und zukünftige Optionen unterschiedlich wahr.

Der unheilvolle Trend des sanften Paternalismus

Immer mehr fliessen die Erkenntnisse der Verhaltensökonomie in die Regulierungsprozesse ein – auch im Bereich des Konsumentenschutzes (Lunn 2014). Ein konkretes Beispiel ist etwa die neue «EU Richtlinie über die Rechte der Verbraucher»¹², die bei Internetkäufen ein Verbot von Kästchen, die bereits mit einem Häkchen versehen sind («pre-ticked boxes»), vorsieht, mit der Begründung, dass die Konsumenten dazu tendieren, solche Häkchen nicht zu entfernen und deshalb oftmals für Dienstleistungen zur Kasse gebeten werden, die sie eigentlich gar nicht wollen. Ein anderes Beispiel ist der «Credit Card Accountability Responsibility and Disclosure Act (CARD ACT)»¹³, der 2009 in den USA in Kraft trat und Anbieter von Kreditkarten einer verschärften Regulierung unterstellte. Auslöser für die strengere Kreditkartengesetzgebung war u.a. die Beobachtung, dass die wahren Kosten von Krediten regelmässig unterschätzt werden. In der Folge wurde im CARD ACT das Erheben gewisser «versteckter» Gebühren untersagt. Zudem wurden die Kreditkartenanbieter gezwungen, auf den Abrechnungen Informationen zu Zeit und Kosten der Rückzahlung von beanspruchten Krediten auszuweisen.

Während Massnahmen zur Beseitigung von Wettbewerbsbeschränkungen oder zur Überwindung von Informationsasymmetrien darauf abzielen die wettbewerblichen Rahmenbedingungen so zu gestalten, dass sich die Konsumenten mit ihren Wünschen und Bedürfnissen bestmöglich am Markt durchsetzen können, spielen bei Konsumentenschutzmassnahmen, die auf verhaltensökonomischen Motiven basieren, immer auch erzieherische und paternalistische Elemente mit. Der Trend, die Erkenntnisse der Verhaltensökonomie als Rechtfertigung für staatliches Handeln heranzuziehen, ist deshalb mit grösster Skepsis zu betrachten: Keinesfalls

Der Trend, die Verhaltensökonomie als Rechtfertigung für staatliches Handeln heranzuziehen, ist mit grösster Skepsis zu betrachten.

¹² Vgl. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:304:0064:0088:de:PDF> (01.09.2015)

¹³ Vgl. <https://www.govtrack.us/congress/bills/111/hr627/text> (01.09.2015)

sollte die Verhaltensökonomie dazu missbraucht werden, die sich aufgrund der ökonomischen und technischen Entwicklungen öffnende Rechtfertigungslücke für staatlichen Konsumentenschutz zu füllen. Ein «Kindermädchenstaat», der vorgibt zu wissen, was gutes Konsumverhalten darstellt, lässt sich nicht mit einer freiheitlichen Gesellschaftsordnung vereinen.

Verhaltensökonomie und Regulierungsdesign

Damit sei nicht gesagt, dass die Verhaltensökonomie nicht einen wichtigen Beitrag zum Konsumentenschutz leisten kann. Dieser Beitrag liegt jedoch nicht darin, Motive für staatliche Marktinterventionen zu liefern. Vielmehr können die Erkenntnisse dieser wissenschaftlichen Disziplin beim Design von Markteingriffen und Regulierungen, die man ohnehin – aus anderen Gründen – vornehmen will, hilfreich sein. So ist etwa die Informationspflicht für Anbieter eine weitverbreitete Konsumentenschutzmassnahme. Je nachdem, wie eine solche Informationspflicht ausgestaltet ist (z.B. bezüglich Art, Menge und Präsentation), kann sie sich erheblich auf das Kaufverhalten der Konsumenten auswirken: Lange und komplexe Verträge werden etwa von den Konsumenten schlicht nicht gelesen, und eine schier unendliche Liste von Sicherheitshinweisen für einen einfachen Gebrauchsgegenstand wird in der Regel nicht als hilfreich empfunden.¹⁴ Ein staatlich verordnetes Zuviel an Informationen oder unbedacht präsentierte Informationen können Konsumenten also zu falschen Kaufentscheiden verleiten – oder sie vom Erwerb nützlicher Produkte abhalten.

Ein staatlich verordnetes Zuviel an Informationen kann die Konsumenten zu falschen Kaufentscheiden verleiten.

5_ Strukturierte Entscheidungsprozesse als Regulierungsbremse

Spezifischer staatlicher Interventionsbedarf zugunsten der Konsumenten besteht – wie im vorangehenden Kapitel dargelegt – höchstens in einigen wenigen Situationen, vorwiegend, wenn die Konsumenten ihre Signal- und Disziplinierungsfunktion aufgrund von Marktversagen nicht befriedigend wahrnehmen können. Besonders die historische Hauptbegründung für eine staatliche Konsumentenpolitik, das Informationsgefälle zwischen Produzenten und Verbrauchern, verliert im digitalen Zeitalter zusehends an Bedeutung und rechtfertigt je länger je weniger regulatorische Markteingriffe. Das Internet hat nicht nur Informationsungleichgewichte verringert, sondern stellt auch ein äusserst effizientes Disziplinierungsmittel dar: In der digitalisierten Welt ist «Schummeln» für die

¹⁴ Vgl. dazu z.B. BRE & NCC (2007)

Unternehmen zu einer höchst riskanten Strategie geworden – wer ertappt wird, muss mit dem Totalverlust seiner Reputation rechnen. |¹⁵

Bis dato reflektiert sich dieser Bedeutungsverlust staatlicher Konsumentenpolitik nicht im Gesetzgebungsprozess (vgl. Abbildung 4 in Abschnitt 3.1). Mit durchschnittlich beinahe 60 Gesetzesänderungen pro Jahr, die die Interessen der Konsumenten in der einen oder anderen Weise tangieren, verharret die Regulierungstätigkeit des Bundes auf konstant hohem Niveau, und nur schon die in Kapitel 3 angeführten Beispiele zeigen deutlich, dass den negativen Effekten von Regulierung in der Praxis ungenügend Rechnung getragen wird. Es ist zu befürchten, dass die Eigeninitiative und -verantwortung der Konsumenten nicht gestärkt, sondern in kleinen Schritten ausgehöhlt wird. Dieser Prozess wird sich – aus verschiedenen Gründen – nicht von heute auf morgen gänzlich umkehren lassen: So ist der Glaube an die Lösung von gesellschaftlichen und ökonomischen Problemen mittels Regulierung in weiten Kreisen der Politik und der Administration ungebrochen. Teilweise verlangt aber auch die fortschreitende Globalisierung und Internationalisierung nach zusätzlicher Regulierung und nur zu oft liegt es im Interesse gut organisierter Gruppen von Unternehmen, sich unter dem Deckmantel des Konsumentenschutzes für Regeln einzusetzen, die ihnen einen Wettbewerbsvorteil verschaffen. Umso wichtiger sind deshalb Entscheidungsprozesse und Institutionen, die sicherstellen, dass keine Regulierungen, die die Konsumentensouveränität schwächen oder gar den Interessen der Verbraucher entgegenstehen, umgesetzt werden.

Es ist zu befürchten, dass die Eigenverantwortung der Konsumenten in kleinen Schritten ausgehöhlt wird.

5.1 – Transparente und effiziente Regulierungsprozesse

Generell kann ein klar strukturierter, auf ökonomischen Kriterien basierender Entscheidungsprozess dazu beitragen, volkswirtschaftlich schädliche Auswirkungen von Regulierungen zu verhindern bzw. zu minimieren. Deshalb sollte routinemässig abgeklärt werden, ob ein spezifisches Problem überhaupt eine Intervention erfordert und – falls ja – mit welchen Mitteln das gesetzte Ziel am besten erreicht werden kann.

Der «Checklisten-Approach»

Im Bereich des Konsumentenschutzes sollten im Rahmen eines solchen Prozesses Fragen der folgenden Art gestellt und beantwortet werden: Was genau wird als Problem bezeichnet und wodurch wird es verursacht? Wie äussert sich ein allfälliger Schaden (Art und Ausmass) für die Konsumenten und rechtfertigt er eine Intervention? Schon die seriöse Beantwortung dieser wenigen Fragen dürfte in den allermeisten Fällen genügen, um

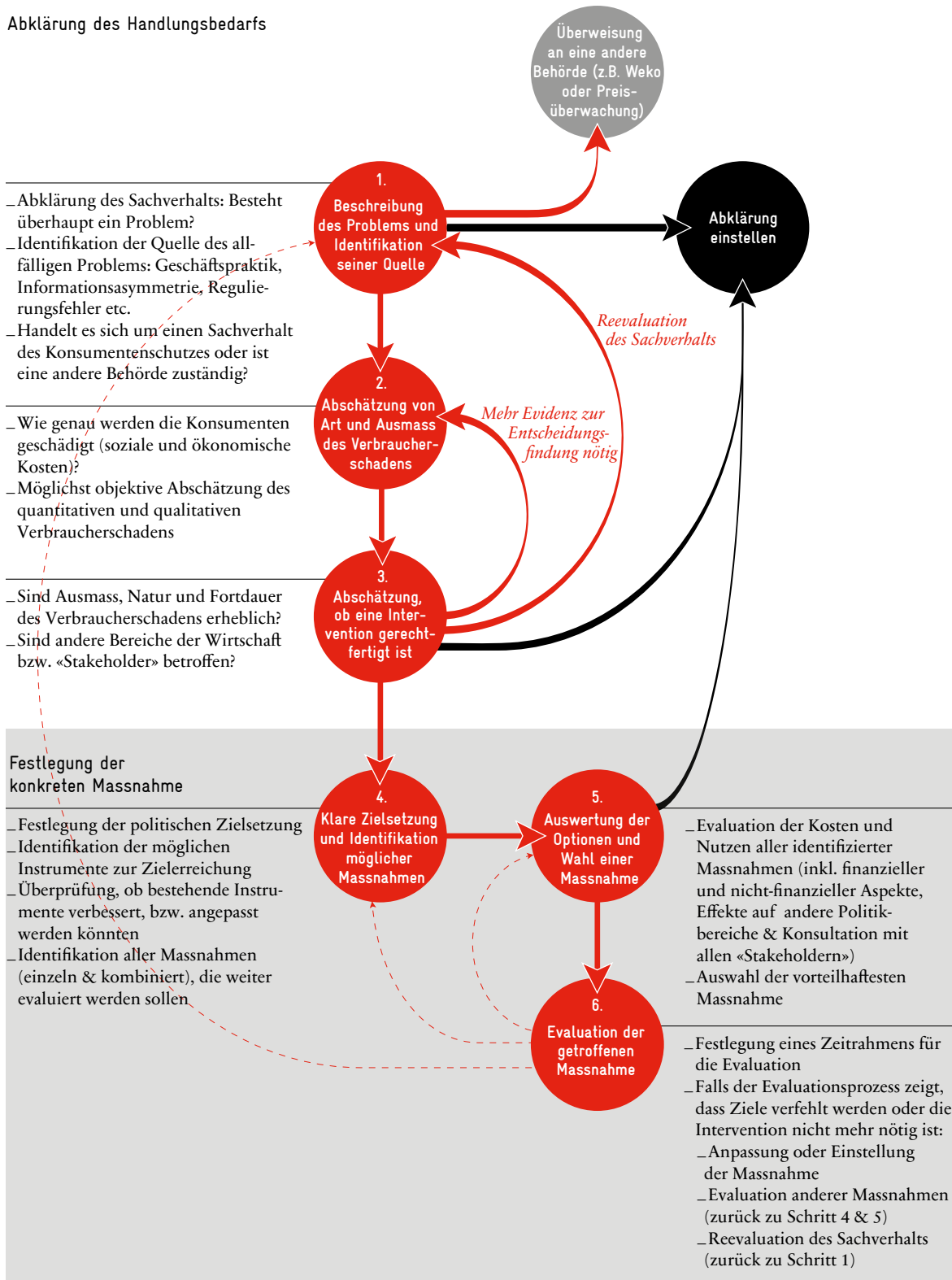
15 Als illustratives Beispiel kann der Fall der Firma «Carna Grischa» herangezogen werden, die wegen Falschdeklaration von Fleisch in die Schlagzeilen geriet – das Mutterunternehmen der «Carna Grischa» befindet sich heute am Rande des Konkurses.

Abbildung 7

Entscheidungsprozess für konsumentenpolitische Interventionen

Ob ein spezifisches Problem effektiv eine Intervention erfordert und – falls ja – mit welcher Massnahme das gesetzte konsumentenpolitische Ziel am besten erreicht werden kann, sollte routinemässig abgeklärt werden.

Abklärung des Handlungsbedarfs



Quelle: OECD (2010)

aufzuzeigen, dass kein staatlicher Interventionsbedarf besteht. Aber, selbst wenn die Beantwortung dieser Fragen auf einen möglichen Handlungsbedarf hinweist, sind verschiedene weitere Punkte abzuklären: Was soll genau mit einer allfälligen Intervention erreicht werden und welche Massnahmen stehen zur Auswahl? Welche der identifizierten Massnahmen ist am zielführendsten und kostengünstig umsetzbar? Auch in diesem Stadium des Entscheidungsprozesses wird das Kosten-Nutzen-Verhältnis oft klar gegen eine Regulierung sprechen. Werden dennoch Massnahmen getroffen, sollte schliesslich immer ein Zeitfenster festgelegt werden, nach dessen Ablauf die Intervention evaluiert wird.¹⁶ Wie ein solcher Prozess in der Praxis konkret aussehen könnte, illustriert Abbildung 7.

Kein Allheilmittel

Prozesse wie der oben skizzierte sollen primär mithelfen, Entscheidungen zu strukturieren und nachvollziehbar zu machen und – so die Hoffnung – den grössten regulatorischen Unfug zu verhindern. Sie sind aber sicherlich kein Allheilmittel und in der Praxis mit allerlei Problemen behaftet. So dürfte etwa die Identifikation und quantitative Erfassung von Verbraucherschäden oftmals mit grossen Schwierigkeiten verbunden sein, denn nicht immer äussert sich ein Schaden einfach darin, dass ein Produkt augenscheinlich fehlerhaft ist (vgl. auch Box 3). In vielen Fällen manifestiert sich ein möglicher Schaden erst nach einer gewissen Zeit (z.B. weil die Lebensdauer eines Produktes nicht dem Versprechen des Herstellers entspricht) oder er tritt gar nie ins Bewusstsein der Konsumenten (z.B. die Nichtwirksamkeit einer medizinischen Therapie). Verbraucherschäden können zudem nicht nur finanzieller Natur sein, sondern auch schwer monetarisierbare Elemente wie die Gefährdung der Gesundheit oder psychologische Effekte (Stress, Wut, Scham) umfassen. Komplizierend kommt hinzu, dass die Betroffenheit von einem Verbraucherschaden je nach sozialer Gruppenzugehörigkeit unterschiedlich ausfallen kann.

Ein weiteres Problem solcher Prozesse ist, dass sie sich in der Praxis oftmals als Papiertiger entpuppen. Bestes Anschauungsmaterial hierfür liefert die im Jahre 2000 auf Bundesebene eingeführte Regulierungsfolgenabschätzung (RFA), deren Ziel die Abklärung der volkswirtschaftlichen Auswirkungen neuer Gesetze und Verordnungen ist. Im Rahmen einer RFA sind u.a. explizit auch die Effekte neuer Vorlagen auf die Konsumenten zu untersuchen. Die Verantwortung für die Durchführung einer RFA liegt beim federführenden Bundesamt, und die Resultate werden entweder in einem separaten Kapitel der Gesetzesbotschaft oder in einem erläuternden Bericht festgehalten. Zur Unterstützung der Bundesämter besteht innerhalb des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO)

Entscheidungsprozesse sollen mithelfen, den grössten regulatorischen Unfug zu verhindern.

¹⁶ Schon *Trebilcock* (2003) betont die Wichtigkeit des «checklist approach» und formuliert wichtige ökonomische Fragen und Prinzipien, die in diesem Zusammenhang berücksichtigt werden müssen.

eigens eine Abteilung, die sich ausschliesslich mit der Analyse und Konzeption von Regulierungsinstrumenten befasst.¹⁷ Die eigentlich sinnvolle Idee einer RFA krankt seit Jahren an gravierenden Qualitätsproblemen: So sind die RFA-Berichte oft wenig informativ, es fehlen quantitative Betrachtungen und der Prüfung von Alternativen wird kaum Aufmerksamkeit geschenkt. Da die Durchführung einer RFA bei den einzelnen Bundesämtern liegt, fehlt es zudem an Standardisierung und übersichtlicher Darstellung der einzelnen Prüfpunkte (Schlegel 2015).

Box 3

Verbraucherschaden – ein unbestimmter Begriff

Verschiedene Studien beschäftigen sich – mehr oder weniger erfolgreich – mit der Schwierigkeit Verbraucherschäden zu definieren. Europe Economics (2007) schlägt in einem Bericht zuhanden der Europäischen Kommission z.B. die folgende Typologie von Verbraucherschäden vor:

- **Strukturelle Verbraucherschäden**, die auf Markt- oder Staatsversagen zurückzuführen sind. Gemeint sind Situationen, in denen der Wettbewerb die ihm zugedachte Rolle nicht wahrnehmen kann, sei dies aufgrund einer fehlerhaften Regulierung infolge von Wettbewerbsbeschränkungen (Kartelle, missbräuchliche Verhaltensweisen von marktbeherrschenden Unternehmen etc.) oder von unlauteren Geschäftspraktiken wie irreführender Werbung.
- **Persönliche Verbraucherschäden**, die sich als Differenz zwischen dem effektiven und dem vernünftigerweise zu erwartenden Nutzen einer Konsumententscheidung definieren. Solche Schäden reflektieren individuelle Konsumerfahrungen und beinhalten neben finanziellen Verlusten auch nicht-finanzielle Elemente wie Enttäuschung, Zeitkosten und allenfalls psychologische Effekte. Situationen, die zu persönlichen Verbraucherschäden führen können, beinhalten u.a. Betrug, unfaire Marketingpraktiken und Vertragsbedingungen, der Verkauf von unsicheren Produkten oder ungenügender Schadenersatz.

Auch wenn diese Typologie mithilft, die unterschiedlichen Arten von Verbraucherschäden besser zu verstehen und zu strukturieren, bleibt ein grosses Problem ungelöst: Welches Referenzszenario wird zur Bestimmung der Schäden verwendet? Soll für die strukturellen Verbraucherschäden das Lehrbuchmodell der vollständigen Konkurrenz als Referenzszenario herangezogen werden oder ein realistischeres Weltbild, in dem alle Unternehmen über ein gewisses Quantum an Marktmacht verfügen? Und für die persönlichen Verbraucherschäden: Was genau ist unter «vernünftigen» Erwartungen zu verstehen?

Im Kern dürften die festgestellten Qualitätsmängel vor allem auf ein klassisches Anreizproblem zurückzuführen sein, hat das verantwortliche Bundesamt doch kaum je Interesse daran, sein Gesetzesvorhaben durch eine überkritische RFA in Frage zu stellen. Damit ein «Regulierungs-Check» Wirkung entfalten kann, ist es deshalb zentral, dass dieser von einer möglichst unabhängigen Institution durchgeführt wird (Buomberger 2014).

17 Mehr Informationen zur Regulierungsfolgenabschätzung des Bundes finden sich unter www.seco.admin.ch/rfa (01.09.2015)

5.2_ Neuorganisation der Schweizer Konsumentenpolitik

Um die Frage zu beantworten, welche Institution in der Schweiz am besten geeignet wäre einen strukturierten, unabhängigen «Regulierungs-Check» im Konsumbereich vorzunehmen, ist es zweckmässig, sich vorab eine Übersicht über die schweizerische Konsumentenschutzlandschaft zu verschaffen.

Die Pfeiler der schweizerischen Konsumentenpolitik

Am 14. Juni 1981 sprachen sich Volk und Stände an der Urne für die Einführung des Verfassungsartikels zum Schutz der Konsumentinnen und Konsumenten (heute: Art. 97 BV) aus. Das entsprechende Konsumenteninformationsgesetz (KIG) wurde rund 10 Jahre später verabschiedet. Anfang der 1990er-Jahre war die schweizerische Konsumentenschutzlandschaft durch die folgenden Einrichtungen charakterisiert: Einerseits bestand das Büro für Konsumentenfragen (BFK), das bereits 1965 als Kompetenzzentrum des Bundes für die Belange der Konsumenten gegründet worden war, und andererseits beriet die Eidgenössische Kommission für Konsumentenfragen (EKK) den Bundesrat in konsumentenpolitischen Angelegenheiten.

Tabelle 1

Die schweizerische Konsumentenschutzlandschaft

<i>Institution</i>	<i>Funktion</i>	<i>Personal</i>	<i>Budget/Finanzierung</i>
Büro für Konsumentenfragen (BFK)	Kompetenzzentrum des Bundes für die Belange der Konsumenten im Rahmen der allgemeinen Wirtschaftspolitik	6 Vollzeitstellen	Jahresbudget ca. 1 Mio. Franken
Eidg. Kommission für Konsumentenfragen (EKK)	Berät den Bundesrat und die Departemente in allen konsumentenpolitischen Angelegenheiten (tripartite Kommission)	15 Mitglieder	–
«offizielle» Konsumentenorganisationen	Die Hauptaufgabe der Konsumentenorganisationen ist die Informationsvermittlung und Beratung. Die vom Bund mitfinanzierten privatrechtlichen Organisationen sind: _Associazione Consumatrici e Consumatori delle Svizzera Italiana (ACSI) _Fédération Romande des Consommateurs (FRC) _Konsumentenforum (KF) _Stiftung für Konsumentenschutz (SKS)	–	Mischfinanzierung: Gönner- und Mitgliederbeiträge sowie Subventionen von jährlich 1 Mio. Franken
Eidg. Preisüberwachung	Überwacht Bereiche, in denen der Wettbewerb nicht spielt und kann Preissenkungen empfehlen oder verfügen. Entsprechende Aufgaben werden z.T. auch von den Wettbewerbsbehörden (WEKO) wahrgenommen.	16 Vollzeitstellen	Jahresbudget ca. 2 Mio. Franken
Ombudsstellen und Prüfinstitute (Auswahl)	Vermittlung zwischen Produzenten und Konsumenten in den unterschiedlichsten Bereichen: Banken, E-Commerce, Hotellerie, Internet (Domain-Namen), Krankenversicherungen, Optiker, Privatversicherungen, Radio und Fernsehen, Reisebranche, SUVA, Telekommunikation, Zahnärzte.	–	Private Finanzierung durch Branchen

Quelle: SRF et al. (2014)

Daneben gab es die vier «offiziellen» Konsumentenorganisationen, die Stiftung für Konsumentenschutz (SKS), das Konsumentenforum (KF), die Fédération Romande des Consommateurs (FRC) und die Associazione Consumatrici e Consumatori della Svizzera Italiana (ACSI), alle vom Bund finanziell unterstützt. Auch die Institution der Preisüberwachung gehört in diese Aufzählung. Ergänzt wurden diese Institutionen über die Zeit durch die Schaffung verschiedener privatfinanzierter Ombudsstellen zur Vermittlung in Streitfällen zwischen Produzenten und Konsumenten. Tabelle 1 fasst Funktionen, personelle Ressourcen und das Budget bzw. die Finanzierungsquelle der genannten Institutionen zusammen.

Auf Gesetzesebene bildet heute das KIG zusammen mit dem Lebensmittelgesetz, dem Gentechnikgesetz, dem Heilmittelgesetz und dem Produktionssicherheitsgesetz die massgeblichen Rahmenbedingungen für den Schutz der Konsumenten in den Bereichen Sicherheit und Gesundheit. Der Schutz der wirtschaftlichen Konsumenteninteressen wird über das Kartellgesetz, das Preisüberwachungsgesetz und das Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb sichergestellt.

Box 4

Konsumentenschutz im Ausland – ein Blick über die Grenze

Konsumentenschutz ist längst keine reine nationale Angelegenheit mehr. So erliess etwa die UNO bereits im Jahr 1985 eine Deklaration – die «United Nations Guidelines for Consumer Protection»¹⁸ –, die unverbindliche Leitlinien im Bereich Konsumentenschutz und -politik zuhanden der nationalen Regierungen formuliert. Auch die OECD mit ihrem «Committee on Consumer Policy (CCP)» befasst sich seit langem intensiv mit Fragen des Konsumentenschutzes und versucht, die nationalen Behörden bei der Umsetzung einer effektiven Konsumentenpolitik zu unterstützen.¹⁹ Zu diesem Zweck betreibt die OECD Forschung, pflegt den zwischenstaatlichen Austausch zu Trends und Entwicklungen im Konsumentenschutz und entwickelt Leitlinien, die den nationalen Behörden Hilfestellung bieten sollen.

Daneben gibt es eine Reihe von internationalen Netzwerken, Kooperationen, Foren etc., die sich mit den unterschiedlichsten Aspekten des Konsumentenschutzes befassen. Exemplarisch kann das «International Consumer Protection and Enforcement Network (ICPEN)»²⁰, ein Netzwerk von über 50 staatlichen Konsumentenschutzbehörden, genannt werden oder der «London Action Plan»²¹ zur grenzüberschreitenden Bekämpfung von Spam, Pishing und Internetbetrug, der 2004 von 27 Ländern ins Leben gerufen wurde. Auch die Konsumentenorganisationen verfügen mit ihrem Weltverband «Consumers International»²² über ein globales Netzwerk.

Wie sieht es bezüglich der Organisation des Konsumentenschutzes bei unseren Nachbarn aus? Auch wenn in diesem Bereich weiterhin nationaler Spielraum besteht, werden heute die grossen konsumentenpolitischen Leitlinien auf der europäischen Ebene festgelegt – nicht zuletzt,

18 Vgl. <http://unctad.org/en/docs/poditcclpm21.en.pdf> (01.09.2015)

19 Vgl. <http://www.oecd.org/sti/consumer/> (01.09.2015)

20 Vgl. <https://icpen.org/> (01.09.2015)

21 Vgl. <http://londonactionplan.org/> (01.09.2015)

22 Vgl. www.consumersinternational.org (01.09.2015)

weil der Konsumentenschutz als wichtiger Pfeiler binnenmarktlicher Integration verstanden wird. Die europäische Konsumentenpolitik beruht auf zwei Grundsätzen, die im Vertrag über die Arbeitsweise der EU festgelegt sind:

01_*Auf EU-Ebene sind ausreichende Massnahmen zu treffen, um Gesundheit, Sicherheit und wirtschaftliche Interessen der Verbraucher zu schützen und ihr Recht auf Information und Bildung zu fördern.*

02_*Bei der Festlegung und Durchführung anderer politischer Konzepte und Massnahmen der EU muss den Erfordernissen des Verbraucherschutzes Rechnung getragen werden.*

Heute verfügt die EU über ein umfangreiches Verbraucherrecht, das allen in der EU ansässigen Konsumenten einen Mindestschutz garantiert. Einige wichtige Gesetze, z.B. die Vorschriften über unlauteren Wettbewerb, wurden vollständig harmonisiert, in anderen Fällen legt die EU nur Mindestanforderungen fest, die – je nach Umsetzung – in den einzelnen Mitgliedsländern auch übertroffen werden. ²³ Mit der 2012 verabschiedeten «European Consumer Agenda» hat die Europäische Kommission ihre konsumentenpolitische Vision für die kommenden Jahre formuliert. Zur Stärkung des Vertrauens der Konsumenten in die Märkte wurden vier Hauptziele gesetzt: Verbrauchersicherheit erhöhen, Wissen erweitern, Durchsetzung und Rechtsschutz verbessern und Verbraucherpolitik an den Wandel in Gesellschaft und Wirtschaft anpassen (EU-Kommission 2012). Um diese Ziele zu erreichen, wurden über 60 Massnahmen vorgeschlagen, wobei bereits Ende 2013 das Gros davon umgesetzt war (EU-Kommission 2014).

Die Durchsetzung des europäischen Verbraucherrechts ist primär Aufgabe der nationalen Behörden. ²⁴ Diese arbeiten seit 2007 über das «Consumer Protection Cooperation (CPC) Network» eng zusammen, was ihnen erlaubt, Verbraucherprobleme grenzüberschreitend anzugehen. Und mit dem «European Consumer Centres Network (ECC-Net)» besteht ein Netz an 30 Verbraucherzentren, die die Konsumenten über ihre Rechte informieren und ihnen bei Problemen mit Händlern aus anderen EU-Ländern zur Seite stehen. Die Zentren des ECC-Net sind keine unabhängigen Institutionen, sondern wurden von der EU-Kommission eingerichtet und werden gemeinsam von dieser und den Mitgliedstaaten (plus Norwegen und Island) finanziert.

Neue Aufgaben für das Büro für Konsumentenfragen

Wie der Blick auf die schweizerische Konsumentenschutzlandschaft zeigt, bestehen mit dem Büro für Konsumentenfragen (BFK) und der Eidgenössischen Kommission für Konsumentenfragen (EKK) schon seit geraumer Zeit zwei Institutionen auf Bundesebene, die sich mit den Belangen der Konsumenten auseinandersetzen. Dass es diese Institutionen, die noch immer den Zeitgeist der 1960er-Jahre verströmen, im digitalen Zeitalter in der heutigen Form überhaupt noch braucht, darf stark bezweifelt werden (zu den aktuellen Aufgaben des BFK und der EKK vgl. Box 5). Anstatt jedoch eine neue Behörde zu schaffen, die sich mit «Regulierungs-Checks» im Konsumentenbereich befasst, würde es sich anbieten auf Bestehendem aufzubauen und das BFK und die EKK zu modernisie-

²³ Mehr Informationen zur europäischen Konsumentenpolitik finden sich unter http://ec.europa.eu/consumers/index_en.htm (01.09.2015)

²⁴ Länderporträts, wie der Konsumentenschutz in den einzelnen EU-Mitgliedstaaten konkret organisiert und umgesetzt wird, finden sich unter http://ec.europa.eu/consumers/eu_consumer_policy/consumer_consultative_group/national_consumer_organisations/index_en.htm (01.09.2015)

ren. Im Rahmen einer solchen Modernisierung sollte die Durchführung von «Regulierungs-Checks» dem BFK übertragen werden. Dies hätte folgende Vorteile:

- 01_Das BFK verfügt als «Kompetenzzentrum des Bundes für die Belange der Konsumentinnen und Konsumenten im Rahmen der allgemeinen Wirtschaftspolitik» am ehesten über das Know-how, um eine solche Aufgabe zu übernehmen.
- 02_Das BFK hat schon heute den Auftrag, sich bei der Ausarbeitung und Umsetzung von Gesetzen und Verordnungen einzubringen. Die Durchführung von «Regulierungs-Checks» könnte also ohne weiteres als Teil des geltenden Mandats verstanden werden und würde keine langwierigen und aufwändigen Reformen bzw. Gesetzesanpassungen bedingen.
- 03_Das BFK verfügt über weitgehende Autonomie. Dies ist wichtig, denn die Unabhängigkeit von politischen und wirtschaftlichen Interessen stellt eine zentrale Voraussetzung für die Glaubwürdigkeit und Akzeptanz der Arbeit einer solchen Behörde dar.

Die Durchführung von «Regulierungs-Checks» sollte dem BFK übertragen werden.

Dem «neuen» BFK würde also in erster Linie eine Triagefunktion zukommen: Für jede geplante Gesetzesnorm, die die Interessen der Konsumenten tangiert oder die in deren Namen initiiert wird, würde das BFK (in einem möglichst frühen Stadium) einen «Regulierungs-Check» im oben beschriebenen Sinne durchführen. Sichergestellt werden müsste, dass das Resultat einer solchen Untersuchung adäquat im politischen Prozess berücksichtigt wird. Neben der Triagefunktion käme dem BFK neu auch die Aufgabe zu, Evaluationen bestehender konsumentenpolitischer Massnahmen durchzuführen (vgl. Schritt 6 im Entscheidungsprozess in Abbildung 7). ²⁵

Das BFK als Kompetenzzentrum für Konsumentenfragen könnte letztlich aber auch eine aktivere Rolle als Anlaufstelle für die Verbraucher spielen und bei Bedarf sogar *ex officio* tätig werden: erkennt die Behörde ein mögliches Konsumentenproblem oder wird ein solches von aussen an sie herangetragen, könnte sie von sich aus aktiv werden und abklären, ob allenfalls Handlungsbedarf besteht. Hierbei könnte das BFK sicherlich in vielen Fällen vermittelnd wirken, etwa durch Hinweise auf ein bestehendes Konsumentenproblem an die Adresse der Hersteller oder durch Anregung von Verhaltensänderungen – die Schaffung einer neuen Gesetzesnorm zum Schutz der Konsumenten stellt nämlich immer eine «ultima ratio» dar. ²⁶

²⁵ Eine unterstützende und beratende Rolle in diesem Bereich könnte das Bundesamt für Justiz einnehmen, das bereits heute mit der Aufgabe der Durchführung von Gesetzesevaluationen und Wirksamkeitsprüfungen betraut ist; vgl. <https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/staat/evaluation.html> (01.09.2015).

²⁶ Zur Palette konsumentenpolitischer Instrumente vgl. OECD (2010)

Die Aufgaben des BFK und der EKK

Das Eidgenössische Büro für Konsumentenfragen (BFK) ist administrativ dem Generalsekretariat des Eidgenössischen Departements für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) angegliedert. Auf seiner Homepage porträtiert sich das BFK als Kompetenzzentrum des Bundes für die Belange der Konsumenten im Rahmen der allgemeinen Wirtschaftspolitik.²⁷ Es soll sich also nicht «einäugig» für die Interessen der Konsumenten einsetzen, sondern auch das allgemeine Interesse im Blickfeld behalten. Zu diesem Zweck beteiligt es sich an der Ausarbeitung und Umsetzung von Gesetzen und Verordnungen und sucht den Dialog mit anderen Behörden und Partnern im Konsumbereich. Damit es seine Arbeit optimal erledigen kann, verfügt es über eine relative Autonomie.

Ein Rechenschaftsbericht, dem entnommen werden könnte, wie das BFK seinen Auftrag konkret umsetzt, wird nicht veröffentlicht. Gemäss der Antwort des Bundesrates auf das «Postulat Fournier» gehören jedoch zu den Aufgaben des BFK die klassischen Tätigkeiten einer Verwaltungseinheit des Bundes, wie etwa die Stellungnahme bei Ämterkonsultationen oder die Teilnahme an Arbeitsgruppen (Bundesrat 2014). Des Weiteren ist das BFK mit den folgenden spezifischen Aufgaben betraut: Gewährung und Aufteilung der Finanzhilfen an die Konsumentenorganisationen, Kontrollorgan für die Deklaration von Holz und Holzprodukten, Informations- und Meldestelle für Produktsicherheit, Mitarbeit bei der Verbreitung von Produktrückrufen, Sekretariat der Eidgenössischen Kommission für Konsumentenfragen (EKK), Vertretung der Schweiz auf internationaler Ebene (z.B. im OECD-Ausschuss für Verbraucherpolitik), Hotline und Online-Informationssdienst zur Sensibilisierung der Konsumenten bezüglich ihrer Rechte und Pflichten.

Bei der zweiten Bundesinstitution, die sich ausschliesslich mit Fragen des Konsumentenschutzes befasst, der EKK, handelt es sich um eine tripartite Milizkommission mit 15 Mitgliedern. Ihr Auftrag lautet, den Bundesrat und die Departemente in konsumentenpolitischen Angelegenheiten zu beraten. Neben den vier offiziellen Konsumentenorganisationen sind die unterschiedlichsten Interessensverbände in der EKK vertreten, u.a. Economiesuisse, der Gewerbeverband, die Swiss Retail Federation und der Versicherungsverband. Daneben sind zwei Hochschulprofessoren und eine -professorin, die keine offizielle Interessensbindung ausweisen, Mitglieder der Kommission.²⁸ Rund die Hälfte der Kommissionsmitglieder verfügen über einen juristischen Hintergrund, der Rest setzt sich aus Ökonomen, Ingenieuren, Chemikern etc. zusammen. Die EKK hat, gestützt auf das Konsumenteninformationsgesetz, das Recht, dem Bundesrat Empfehlungen in konsumentenpolitischen Belangen zu unterbreiten – sie nimmt dieses Recht durchschnittlich rund einmal pro Jahr in Anspruch. Zudem nimmt sie Stellung zu Gesetzes- und Verordnungsprojekten, die die Interessen der Konsumenten tangieren.

Eine neue Rolle für die Kommission für Konsumentenfragen

Parallel zur Übertragung der Aufgabe von «Regulierungs-Checks» an das BFK, sollte die Rolle der EKK angepasst werden. Da die EKK bereits heute über ein Empfehlungsrecht an den Bundesrat verfügt, sollte es auch sie – und nicht das BFK – sein, die in Empfehlungsform gekleidete Ergebnisse von «Regulierungs-Checks» verabschiedet. Natürlich müssten Schnittstellen, Verantwortungen und Kompetenzen zwischen dem BFK

²⁷ Vgl. <https://www.konsum.admin.ch/de/das-bfk/auftrag/> (01.09.2015)

²⁸ Die Interessensbindungen der 15 Mitglieder der EKK können unter https://www.admin.ch/ch/d/cf/ko/Gremien_interessenbindung_198.html (01.09.2015) eingesehen werden.

und der EKK genau geklärt werden. Vom Konzept her würde aber das BFK die «Regulierungs-Checks» durchführen und die Ergebnisse anschliessend von der EKK «absegnen» lassen. Eine allfällige Handlungsempfehlung würde also im Namen der EKK erfolgen. Die Vorteile eines solchen Modells wären die folgenden: Erstens, die EKK würde als Kontrollorgan des BFK fungieren und könnte so sicherstellen, dass dessen Arbeit höchsten qualitativen Ansprüchen genügt. Da die EKK als tripartite Milizkommission konstituiert ist, wäre zweitens zu erwarten, dass die verabschiedeten Handlungsempfehlungen von den vertretenen Interessensverbänden mitgetragen würden. Dadurch dürften drittens auch Akzeptanz und Gewicht von Empfehlungen in Politik und Öffentlichkeit grösser sein.

Damit die EKK eine solche Rolle übernehmen könnte, wäre deren Zusammensetzung anzupassen. Da die Beurteilung der Resultate von «Regulierungs-Checks» spezifisches ökonomisches Wissen erfordert, sollte das entsprechende Know-how verstärkt werden. Für eine effiziente Erfüllung der neuen Aufgabe, müsste die Mitgliederzahl der EKK gleichzeitig tendenziell schrumpfen. Und um die Akzeptanz der EKK zu verbessern, sollte die Zahl der unabhängigen Kommissionsmitglieder (d.h. Personen ohne Interessensbindung) erhöht werden. |²⁹

Konzentration der Bundesmittel

Wahrscheinlich ist, dass das BFK mit seinem Jahresbudget von ca. 1 Mio. Franken und sechs Vollzeitstellen (vgl. Tabelle 1) seine neuen Aufgaben nur dann budgetneutral bewältigen kann, wenn gleichzeitig die Finanzhilfen für die vier offiziellen Konsumentenorganisationen abgeschafft werden und die frei werdenden Mittel (1 Mio. Franken) dem BFK zukommen. Für die Abschaffung der Subventionierung der vier offiziellen Konsumentenorganisationen gibt es handfeste Argumente. Als vor rund 25 Jahren das Konsumenteninformationsgesetz in Kraft trat, wurde den Konsumentenorganisationen für die folgenden drei Aufgaben Finanzhilfen zugedacht: Information und Beratung der Konsumenten, Durchführung von vergleichenden Tests und Abschluss von Deklarationsvereinbarungen. Während sich heute (wie in Abschnitt 4.2 dargelegt) im Bereich Information und Beratung eine Vielzahl von kommerziellen und nicht-kommerziellen Angeboten findet, die ohne staatliche Subventionen auskommen, gehört die Durchführung von vergleichenden Tests längst nicht mehr zum Tagesgeschäft der Konsumentenorganisationen. Deklarationsvereinbarungen haben zudem heutzutage schlicht keine Bedeutung mehr. Die ursprüngliche Begründung für die Ausrichtung von Finanzhilfen an die Konsumentenorganisationen ist also weitestgehend überholt. |³⁰

Für die Abschaffung der Subventionierung der Konsumentenorganisationen gibt es handfeste Argumente.

29 Pate stehen könnte hier die geltende Regelung für die Zusammensetzung der WEKO, die vorsieht, dass die Mehrheit der Kommissionsmitglieder durch unabhängige Sachverständige gebildet wird.

30 Vgl. zu den Aufgaben der Konsumentenorganisationen und deren Finanzierung durch den Bund auch *SRF et al. (2014)*.

6_Schutz des Wettbewerbs und der Konsumentenfreiheit

Reibungslos funktionierende Märkte sind Garant dafür, dass die Wünsche und Bedürfnisse der Konsumenten bestmöglich befriedigt werden. Ein Grund, weshalb Märkte jedoch nicht immer wunschgemäss funktionieren, sind Informationsungleichgewichte zwischen den Konsumenten und den Anbietern von Gütern und Dienstleistungen. Traditioneller Konsumentenschutz zielt dann auch hauptsächlich darauf ab, solche Ungleichgewichte durch die Bereitstellung von Information und Beratung auszugleichen. Im digitalen Zeitalter verliert das Informationsgefälle zwischen Konsumenten und Produzenten jedoch zusehends an Bedeutung.

Die Schweiz hat bisher kaum auf diese veränderte Ausgangslage reagiert. Schon mit einigen wenigen gezielten Massnahmen könnte man einer zeitgemässen Konsumentenpolitik, die nicht auf Bevormundung, sondern auf die Stärkung der Wahlfreiheit und Eigenverantwortung setzt, einen grossen Schritt näher kommen. Dazu müssten in erster Linie die in den letzten Jahren neugewonnene Wettbewerbsdynamik besser geschützt werden, anstatt diese Errungenschaft durch allenfalls gut gemeinte, aber letztlich kontraproduktive Regulierungen einzuschränken. Mit anderen Worten, das Gemeinwesen sollte sich primär darauf beschränken, die Menschen mittels allgemeiner Rechtsgrundsätze in ihrer Rolle als Verbraucher und Konsumenten zu schützen und dafür zu sorgen, dass der Wettbewerb spielen kann.

Die Einsicht, dass die zunehmende Regulierungstätigkeit den unternehmerischen Spielraum einschränkt sowie Eigenverantwortung der Konsumenten schwächt, ist nicht neu. Stimmen, die eine Eindämmung der Regulierungsflut forderten, wurden bereits in den 1990er-Jahren laut. In der Folge wurden verschiedene Massnahmen ergriffen und u.a. die in Abschnitt 5.1 diskutierte RFA eingeführt. Die Wirkung solcher institutioneller Massnahmen blieb jedoch weitgehend aus, nicht zuletzt weil sie oftmals mit gravierenden «Governance»-Problemen behaftet sind. Um sicherzustellen, dass nur absolut nötige und die Konsumentensouveränität in keiner Weise einengende Regulierungen umgesetzt werden, reicht es nicht aus, einfach nur auf klar strukturierten Entscheidungsprozessen zu beharren. Eine zentrale Voraussetzung für die Akzeptanz, Glaubwürdigkeit und Wirksamkeit von konsumentenpolitischen «Regulierungs-Checks» stellt die Unabhängigkeit der durchführenden Behörde von politischen und wirtschaftlichen Interessen dar. Im Konsumbereich würde aus dieser Perspektive vieles dafür sprechen, die Aufgabe eines «Regulierungs-Checks» dem relativ autonomen BFK zu delegieren und gleichzeitig – zur Sicherstellung der Qualität und Akzeptanz – der EKK die Funktion eines Kontrollorgans über das BFK zu übertragen.

Die traditionelle Konsumentenpolitik verkommt zusehends zum Anachronismus.

Literatur

- Avenir Suisse (2014): Lebenshaltungskosten – Mehr für weniger, avenir aktuell (Plakatbeilage) 03/2004, Zürich: Avenir Suisse.
- Ashenfelter, Orley and Daniel Hosken (2010): The Effect of Mergers on Consumer Prices: Evidence from Five Mergers on the Enforcement Margin, *Journal of Law and Economics*, 53(3), S. 417ff.
- BRE & NCC, Better Regulation Executive and National Consumer Council (2007): Warning: Too Much Information Can Harm, Interim Report, UK, http://www.acma.gov.au/webwr/_assets/main/lib310678/meetingpaper3intnlreportsupdateattatoomuchinformationcanharm.pdf.
- Bundesrat (2012): Botschaft zur Änderung des Kartellgesetzes und zum Bundesgesetz über die Organisation der Wettbewerbsbehörden vom 22. Februar 2012. BBl 2012, S. 3905ff.
- Bundesrat (2014): Antwort des Bundesrates auf das Postulat «Eidgenössisches Büro für Konsumentenfragen. Weniger Bürokratie und Optimierung des Betriebes» (14.3922) von Ständerat Jean-René Fournier, http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20143922.
- Buomberger, Peter (2014): Auswege aus dem Regulierungsdickicht – Beunruhigende Fakten und erfolgsversprechende Lösungsansätze für die Schweiz, Zürich: Avenir Suisse.
- CBS, The Consumer Barometer Survey (2014): <https://www.consumerbarometer.com/en/>.
- Dietrich, Marcel und Alexander Bürgi (2005): Abgrenzung der Zuständigkeiten von Wettbewerbskommission und Preisüberwacher, *sic! Zeitschrift für Immaterialgüter-, Informations- und Wettbewerbsrecht*, 3/2005.
- EU-Kommission (2012): Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A European Consumer Agenda – Boosting confidence and growth, Brussels, http://ec.europa.eu/consumers/eu_consumer_policy/our-strategy/documents/consumer_agenda_2012_en.pdf.
- EU-Kommission (2014): Report on Consumer Policy – January 2012 - December 2013, http://ec.europa.eu/consumers/strategy-programme/policystrategy/documents/consumer_policy_report_2014_en.pdf.
- Europe Economics (2007): An Analysis of the Issue of Consumer Detriment and the Most Appropriate Methodologies to Estimate It: Final Report for DG SANCO, Europe Economics, London, http://ec.europa.eu/consumers/archive/strategy/docs/study_consumer_detriment.pdf.
- Eval. KG, Evaluationsgruppe Kartellgesetz (2008): Synthesebericht der KG-Evaluation gemäss Art. 59a KG, Bern.
- Frick, Karin und Mirjam Hauser (2007): Vertrauen 2.0 – Auf wen sich Konsumenten in Zukunft verlassen, GDI Studie 25/2007, Rüşchlikon.
- Heinemann, Andreas (2009): Evaluation Kartellgesetz – Die privatrechtliche Durchsetzung des Kartellrechts, Bern, <http://www.seco.admin.ch/dokumentation/publikation/00004/02367/index.html>.
- Kotouc, Alexander J. (2006): Konsumentenverhalten nach einer Sortimentsreduktion: Auswirkungen auf Wahrnehmung, Einstellung und Verhalten, Universität St. Gallen, Dissertation.
- Lunn, Pete (2014): Regulatory Policy and Behavioural Economics, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264207851-en>.
- OECD (2007): OECD National Accounts, Volume 2, OECD, Paris.

- OECD (2010): Consumer Policy Toolkit, http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/consumer-policy-toolkit_9789264079663-en#page1.
- Pélissié du Rausas, Matthieu, James Manyika, Jacques Bughin, Eric Hazan, Michael Chui and Rémi Said (2011): Internet matters: The Net's sweeping impact on growth, jobs, and prosperity, McKinsey Global Institute.
- Rutz, Samuel (2013a): Unangemessene Preise?, Zürich: Avenir Suisse.
- Rutz, Samuel (2013b): Schizophrenien der Wettbewerbspolitik, www.avenir-suisse.ch.
- Rutz, Samuel (2015): Lehren aus einer gescheiterten Revision, www.avenir-suisse.ch.
- Schlegel, Tobias (2015): Qualität der Regulierungsfolgenabschätzung – Evaluation 2014, Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO), Bern, <http://www.seco.admin.ch/themen/00374/00459/00465/00467/index.html>.
- Schuh, Günther und Urs Schwenk (2001): Produktkomplexität managen, München, Wien: Hanser.
- Seco (2005): Bericht zur Dienstleistungsliberalisierung in der Schweiz im Vergleich zur EU, Grundlagen der Wirtschaftspolitik Nr. 12D, Studienreihe des Staatssekretariats für Wirtschaft – Direktion für Wirtschaftspolitik, Bern.
- SRF et al., Swiss Retail Federation, Schweizerischer Gewerbeverband, Handel Schweiz und Verband des Schweizerischen Versandhandels (2014): Positionspapier Konsumentenpolitik – Mehr Eigenverantwortung, weniger Bevormundung, Basel/Bern.
- Thierer, Adam und Grant Eskelsen (2008): Media Metrics: The True State of Modern Media Marketplace, The Progress and Freedom Foundation, Washington, DC, Version 1.0, 15 July, www.pff.org/mediametrics/.
- Trebilcock, J. Michael (2003): Rethinking consumer protection policy, Rickett and Telfer (eds), International Perspectives on Consumers' Access to Justice, Cambridge University Press, S. 68ff.

Genève

Route des Acacias 47
1227 Les Acacias/Genève
Tel +41 22 749 11 00

Zürich

Rotbuchstrasse 46
8037 Zürich
Tel +41 44 445 90 00
Fax +41 44 445 90 01

www.avenir-suisse.ch
info@avenir-suisse.ch

