

## Mehr Ökonomie im Konsumentenschutz

### *Werden Konsumenten entgegen ihren Interessen vertreten?*

*Von Patrick Zenhäusern und Markus Saurer\**

Seit einiger Zeit stellt sich die Frage, ob die Regulierung der Nahrungsmittelkette ein neues organisatorisches Design braucht. Einige Konsumentenschützer und Politiker regen ein Bundesamt für Verbraucherschutz an. Dies gibt Anlass, auch die bisherigen Aktivitäten von Konsumentenschutzorganisationen grundsätzlich zu beurteilen.

Wettbewerb zwingt die Anbieter, im Interesse der Nachfrager zu handeln. Herrscht nicht genügend Wettbewerb, können die Anbieter ihrerseits die Konsumenten unter Zwang setzen. Der beste Konsumentenschutz liegt deshalb in der Herstellung kompetitiver Verhältnisse und nicht in Verboten und Geboten, durch welche die Konsumenten oft noch zusätzlichen Zwängen ausgesetzt werden. Diese ökonomische Einsicht scheint bei den Verbraucherschutzorganisationen indes noch nicht sehr verbreitet zu sein.

#### **Marktversagen . . .**

Wenn der Wettbewerb nicht spielt, versagt der Markt. Dies ist etwa der Fall, wenn Marktteilnehmer den Wettbewerb beschränken. Wettbewerbskommission und Zivilgerichte gehen gegen solche «privaten» Wettbewerbsbeschränkungen vor; sie können wettbewerbswidrige Kartelle und Unternehmenszusammenschlüsse sowie missbräuchliche Verhaltensweisen marktbeherrschender Unternehmen untersagen. Der Markt kann aber auch aus technisch-ökonomischen Gründen wie Externalitäten, bei öffentlichen Gütern und bei Informationsproblemen versagen. Externalitäten ergeben sich, wenn Markttransaktionen bei unbeteiligten Dritten Kosten oder Nutzen verursachen. So führt etwa der Benzinverbrauch zu Umweltbeeinträchtigungen, von denen auch Leute betroffen sind, die kein Benzin verbrauchen. Oder ein Hausbesitzer schafft Nutzen für die an seinen Kosten unbeteiligte Allgemeinheit, wenn er sein Haus restaurieren lässt. Im unregulierten Markt droht eine Überversorgung mit extern schädlichen oder eine Unterversorgung mit extern nützlichen Gütern. Der Staat sollte deshalb bei gewissen Externalitäten regulierend eingreifen, um eine gesamtwirtschaftlich effiziente Versorgung sicherstellen zu können. Dasselbe gilt für öffentliche Güter, die letztlich nur eine Spezialform von Gütern mit externem Nutzen darstellen.

Da die Marktteilnehmer nur richtige Ent-

scheide treffen können, wenn sie über Preise, Qualitäten, die Funktionalität von Produkten und dergleichen genügend informiert sind, können sich schliesslich auch Informationsdefizite oder -asymmetrien in Wettbewerbsverzerrungen und Marktversagen niederschlagen. Im Unterschied zu anderen Ursachen von Marktversagen gibt es aber heute dank modernen Informations- und Kommunikationsformen (z. B. Internet) immer mehr Märkte, die Informationsprobleme ohne staatliche Eingriffe lösen können.

#### **. . . und Politikversagen**

Staatliche Eingriffe und Regulierungen zur Korrektur von Marktversagen sind eine sehr wirkungsvolle Form von Verbraucherschutz, soweit sie kompetitive Verhältnisse wiederherstellen oder herbeiführen. Allerdings beruhen Staatsinterventionen auf Gesetzen und Verordnungen und somit auf demokratischen Entscheidungsprozessen, die im Lichte von Effizienz und Wettbewerb auch versagen können. Die ökonomische Theorie der Politik zeigt nämlich, dass kleine, homogene Interessengruppen im politischen Meinungsbildungsprozess ein überproportionales Gewicht haben, während Organisationen, die ein grosses, in seinen Interessen heterogenes Kollektiv vertreten, ein unterproportionales Gewicht zukommt. Aus diesem Grund sind nicht selten die legalen Grundlagen, auf denen die Wettbewerbspolitik und andere Regulierungen basieren, zugunsten von gut organisierten Branchen und zuungunsten der Konsumenten verzerrt. Der Verbraucherschutz sollte hier ansetzen und versuchen, dieses Kräfte-Ungleichgewicht auszugleichen, indem sich seine Vertreter stets und überall für wirkungsvollen Wettbewerb einsetzen.

Ein Blick auf drei politische Vorstösse von Konsumentenschutzorganisationen – die Liste könnte um die Abstimmungsempfehlungen zur Förderabgabe im letzten Jahr oder zur Arzneimittelinitiative in diesem Frühjahr und wohl noch

um weitere Vorstösse verlängert werden – lässt allerdings erhebliche Zweifel an der Zielkonformität des Handelns im Konsumentenschutz aufkommen:

- Die Eidgenössische Kommission für Konsumentenfragen setzt sich in der Diskussion um das Bundesgesetz über den elektronischen Geschäftsverkehr dafür ein, dass die Verkäufer für Mängel bei Konsumgütern mindestens zwei Jahre lang haften. Damit wird dem Verbraucher aber die Möglichkeit entzogen, mit dem Anbieter zugunsten eines niedrigeren Preises kürzere Garantiefrieten zu vereinbaren (und freiwillig ein grösseres Risiko einzugehen). Die Wahl zwischen langer Garantie zu höherem Preis und kürzerer Garantie zu niedrigerem Preis wird zumindest stark eingeschränkt. Hätten sich die Verkäufer auf eine Mindestgarantie geeinigt, müsste die Wettbewerbskommission dieses Kartell wegen erheblicher Beeinträchtigung des Wettbewerbs untersagen!
- Die Stiftung für Konsumentenschutz hat sich beim Bundesgesetz über den Konsumkredit für die Festlegung eines Höchstzinssatzes für Kleinkredite und damit für eine Beschränkung der Zinsdifferenzierung nach Schuldner-Risikokategorien eingesetzt. In anderen Ländern hat sich jedoch klar gezeigt, dass ein fixierter Höchstzinssatz «schlechte Risiken» anzieht, sich die Risikostruktur verschlechtert und als Folge davon letztlich die Zinsstruktur gegen den Höchstzinssatz konvergiert. Wiederum eine Wirkung, wie sie von einem Zinskartell zu erwarten wäre, das aus kartellgesetzlicher Sicht verboten werden müsste. Zweifellos hat das Parlament im Interesse des Verbrauchers gehandelt, indem es der Stiftung für Konsumentenschutz nicht gefolgt ist.
- Der Mieterschutzverband wehrt sich notorisch gegen die Marktmiete und fordert mit der Initiative «Ja zu fairen Mieten» erneut wettbe-

werbswidrige Regulierungen, die insbesondere den Vermietern von bestehenden Wohnungen (Altwohnungen) die Möglichkeit nachfragegerechter Mietzinsanpassungen nehmen. Davon profitieren zwar die Mieter von Altwohnungen, jedoch ergibt sich ein künstliches Ertragsrisiko für den Bau neuer Wohnungen mit der Folge reduzierter Wohnungsbauinvestitionen und letztlich höherer Mieten für Neubauten. Daraus resultieren eine Umverteilung von Neumieter und Hausbesitzern zugunsten von Altmietern und – schlimmer – eine gesamtwirtschaftliche Fehlallokation von Ressourcen. Auf Grund dieser in der Praxis erhärteten Wirkungen erscheint es schon fast zynisch, von «fairen Mieten» zu sprechen.

### Ökonomisch unfundierter Schutz

Diese Beispiele ergeben das wenig schmeichelhafte Fazit, dass Verbraucherschützer vielfach Forderungen vertreten, die den Interessen von Konsumenten und (gewissen) Mietern zuwiderlaufen; statt sich im Interesse ihrer Schützlinge für wirksamen Wettbewerb einzusetzen, schränken sie diesen ein. Da angenommen werden darf, dass kontraproduktive Vorstösse der Verbraucherschützer nicht absichtlich erfolgen, bleibt nur der Schluss, dass sie ökonomisch zu wenig fundiert sind. Als Ausgangspunkt verbraucherschützerischer Aktionen muss eine rigorose mikroökonomische Wirkungsanalyse gewählt werden, die nicht nur die offensichtlichen Sofortreaktionen der Marktteilnehmer auf geänderte Rahmenbedingungen, sondern auch deren weit weniger offensichtliche mittel- und langfristige Anpassungen erfasst. Falls etwas für ein Bundesamt für Verbraucherschutz spricht, dann wohl die Chance, dass die für eine solche Analyse nötigen Mittel bereitgestellt werden könnten.

\* Die Autoren sind bei der Strategieberatung der Plaut (Schweiz) Consulting AG tätig.