

Der Staat als oberster (Ver)hüter? Werbeverbote behindern den Wettbewerb

dossierpolitik

29. Mai 2015

Nummer 7

Werbeeinschränkungen Ohne Werbung funktioniert die Marktwirtschaft nicht. Die kommerzielle Kommunikation bringt Anbieter und Nachfrager zusammen und ermöglicht eine Differenzierung des Angebots. Sie ist die Grundlage für einen funktionierenden Wettbewerb. Seit einigen Jahren ist eine bedenkliche Entwicklung hin zu immer mehr Werbevorschriften und -verboten festzustellen. Der Staat greift häufig unter dem Titel des Gesundheitsschutzes und anderen Zielsetzungen mit unnötigen und übertriebenen Regulierungen in die Werbefreiheit ein. Dies ist Ausdruck eines allgemeinen Trends, gesellschaftliche Erscheinungen mit Gesetzen bekämpfen zu wollen. Eine solche – oft moralgetriebene – Verbotsgesetzgebung bringt nichts, bevormundet Konsumentinnen und Konsumenten und schadet der Volkswirtschaft. Eingriffe in die Werbefreiheit sind zwingend auf das effektiv notwendige Minimum zu begrenzen. Sinnvoller als Verbote und eine kostentreibende Bürokratie sind Selbstregulierungslösungen von Branchen und Verbänden.

Position economiessuisse

- ▶ Werbung ist der Motor der Wirtschaft. Werbeverbote würgen die Wirtschaft ab. Werbebeschränkungen manipulieren den Wettbewerb und schaden der Volkswirtschaft.
- ▶ Zulässige legale Produkte müssen beworben werden können. Mit Werbebeschränkungen zensuriert der Staat die private Kommunikation.
- ▶ Moralisch motivierte Werbeverbote lösen keine Probleme und bevormunden die Bürgerinnen und Bürger.
- ▶ Werbebeschränkungen müssen verhältnismässig und ihr Nutzen durch Fakten belegt sein. Im Zweifelsfall ist auf den Eingriff zu verzichten.
- ▶ Eigenverantwortung und Selbstregulierung müssen staatlichen Regulierungen vorgehen.

Ohne Werbung gibt es keine Wirtschaft

▶ Werbung ist so alt wie die Wirtschaft.

Kommerzielle Werbung gibt es, seit Tauschhandel betrieben wird. Schon die Marktbetreiber im antiken Ägypten zogen die Aufmerksamkeit der Passanten mit ihrer Stimme auf sich. Das Plakat als eines der ältesten Werbeträger hat seinen Ursprung wohl im alten Babylonien, wo die Händler ihre Waren auf steinernen Tafeln auflisteten, um Käufer anzulocken. Und offensichtlich war man sich der Bedeutung von Marken- und Firmenzeichen schon in Pompeji bewusst: Hier wurden Öllampen gefunden, die in grosser Zahl produziert und mit den Namen der Hersteller bedruckt worden sind.

▶ Werbung ist Kommunikation der Marktpartner. Ohne Werbung kein Markt.

Ohne Werbung würde die Marktwirtschaft nicht funktionieren. Gesunder Leistungswettbewerb setzt voraus, dass die Anbieter ihre Produkte und Dienstleistungen öffentlich anpreisen und sich von der Konkurrenz differenzieren können. Angebot und Nachfrage bedeuten für sich zunächst nur die Bereitschaft der Wirtschaftsteilnehmer, bestimmte Güter unter bestimmten Bedingungen zu tauschen. Damit es zum Tausch kommt, müssen sich die Marktpartner vorher verständigen. Mindestens einer der beiden muss dem anderen seine Tauschbereitschaft mitteilen. In seinem Geschäftslokal oder bei Messeauftritten schreibt ein Anbieter seine Leistungen aus diesem Grund etwa gut sichtbar an.

▶ Werbung ist das Schmieröl des Wettbewerbs.

Ein ungleich grösseres Publikum erreicht der Anbieter aber über die breitgestreute indirekte Ansprache mittels Anzeigen, Katalogen, Plakaten, Radio- oder TV-Spots, Kino- oder Onlinewerbung. Indem die kommerzielle Kommunikation Kontakt zwischen Anbietern und einem grossen Kreis potenzieller Kunden¹ herstellt, wirkt sie als Schmieröl des Wettbewerbs.

Die zentralen Funktionen der Werbung

Die kommerzielle Kommunikation erfüllt verschiedene Funktionen – sowohl für das werbetreibende Unternehmen als auch für die Konsumenten. Auch volkswirtschaftlich gesehen spielt sie eine bedeutende Rolle.

Für die Konsumenten:

- **Information:** Werbung vermittelt den Konsumenten erste Informationen über die Funktionen, Qualitätsmerkmale und den Nutzen eines Produkts. Sie macht auf neue Angebote aufmerksam und ermöglicht Vergleiche. Damit bietet sie Anregungen und eine wertvolle Orientierungshilfe in der fast unbegrenzten Fülle der Angebote.
- **Vereinfachung von Entscheidungen:** Von starken Marken geht ein Wiedererkennungseffekt aus. Sie lösen bei den Anspruchsgruppen klare Vorstellungen, zum Beispiel über die Produktqualität aus und vermitteln Werte. Mit der Marke steht der Hersteller für sein Produkt ein und schafft Vertrauen. Das Markenvertrauen erleichtert dem Kunden die Auswahl und spart ihm bei der Kaufentscheidung Zeit- und Informationsaufwand für Vergleiche.
- **Unterhaltungswert:** Gute Werbung ist witzig, anregend, ästhetisch und macht das Leben bunter. Manchmal ist sie fast künstlerisch gestaltet.

¹ Der besseren Leserlichkeit halber wird hier nur die männliche Bezeichnung verwendet. Dabei sind immer beide Geschlechter gemeint.

Für die Unternehmen:

- **Kommunikation und Promotion:** Werbung ist für den Hersteller ein unerlässliches Mittel, um ein Produkt sichtbar zu machen und dessen Vorzüge herauszustellen. Sie positioniert Marken, sichert Marktanteile oder hilft, diese zu verschieben. Die Konsumenten sollen motiviert werden, sich mit einem Produkt auseinanderzusetzen und möglichst eine Vorliebe dafür entwickeln.

Über den Erfolg der Werbeansprache entscheidet aber allein ihr Adressat, und nicht der Absender. Wie der Adressat auf die Werbebotschaft reagiert, hängt von seinem momentanen Bedarf, seiner Mentalität und persönlichen Grundeinstellung gegenüber dem Produkt ab. So wird die Reklame für einen Rindfleisch-Burger auf einen Vegetarier keinen oder einen negativen Eindruck machen.

- **Differenzierung:** Werbung ist für einen Hersteller oder Händler ein unentbehrliches Instrument, um sich sichtbar von der Konkurrenz abzuheben. Es erlaubt ihm, ein Branding und eine langfristige Kundenbindung aufzubauen.

Werbeverbote sind illiberal und lösen keine Probleme

▶ Zulässige Produkte müssen beworben werden dürfen.

Wer ein legales und frei erhältliches Produkt anbietet, soll auch mitteilen dürfen, dass es auf dem Markt ist. Er darf dessen Vorzüge anpreisen, solange die Werbung nicht missbräuchlich oder unlauter ist. So ist es im liberalen Rechtsstaat in der Verfassung verankert (durch die Grundrechte der Meinungsfreiheit und der Wirtschaftsfreiheit), und so lauten die Regeln der Marktwirtschaft.

▶ Die Werbefreiheit ist von der Verfassung geschützt.

Werbeverbote für legale Produkte widersprechen grundsätzlich der Verfassung. Die Werbefreiheit darf nur ausnahmsweise beschnitten werden, wenn es um den Schutz eines höheren Interesses geht. So muss der Jugendschutz gewährleistet sein und bei gewissen Produkten besonders beachtet werden. Hingegen sind alle nicht zwingend notwendigen oder unnötig restriktiven Werbeeinschränkungen abzulehnen. Es gibt auch keinen vernünftigen Grund, erwachsene Konsumenten vor kommerzieller Kommunikation zu schützen. Das wäre reine Bevormundung.

▶ Moralgetriebene Werbevorschriften bevormunden Konsumenten.

Trend zu mehr Beschränkungen

Seit einigen Jahren besteht in Teilen der Politik, der Öffentlichkeit wie auch der Verwaltung ein Trend, zulässige Produkte aus verschiedenen Motiven rundweg als «schädlich» zu taxieren und ihren Konsum per Gesetz reduzieren zu wollen. Ein beliebtes Instrument zur Verfolgung dieses illiberalen Ansinnens sind Werberegulierungen. Meist werden Werbeeinschränkungen und -verbote durch den vermeintlichen Schutz der öffentlichen Sicherheit und Gesundheit zu rechtfertigen versucht. Alles Mögliche wird dabei als eine potenzielle Gefahr für den Konsumenten bezeichnet: von Genussmitteln über Kredite bis zu zucker-, salz- oder fetthaltigen Lebensmitteln. Im Grunde geht es jedoch viel mehr um die Verfolgung ideologischer Wertvorstellungen. Dabei wird von den selbst ernannten Hütern der Volksgesundheit insbesondere dann gerne zu Werbeverboten gegriffen, wenn ein Verkaufsverbot ihr eigentliches Ziel wäre, ein Verbot sich aber wegen fehlender gesellschaftlicher Akzeptanz nicht durchsetzen lässt.

Moralgetriebener Verbotsregulierung fehlt nicht nur die ordnungspolitische Legitimität, sondern sie ist auch bevormundend. Es ist nicht Aufgabe des Staates, den Konsumenten bestimmte Lebensweisen vorzuschreiben und den Konsum legaler Produkte zu steuern.

▶ Werbeverbote sind Scheinlösungen. An den eigentlichen Problemen zielen sie vorbei.

▶ Werbevorschriften taugen nicht als Präventionsmassnahme.

Werbeverbote lösen keine gesellschaftlichen Probleme

Einschränkungen der kommerziellen Kommunikation werden heute oft als Allheilmittel gegen vielschichtige gesellschaftliche Probleme propagiert, die hohe volkswirtschaftliche Kosten verursachen. So sollen Suchtverhalten wie Rauchen und Trinken, Verschuldung oder Fettleibigkeit durch Werbebeschränkungen bekämpft werden. So gut die Massnahmen gemeint sein mögen – sie helfen nicht. Sie sind Scheinlösungen, die an den eigentlichen, tiefer liegenden Ursachen vorbeizielen.

Werbung schafft beispielsweise keine Raucher und Trinker, und Werbeverbote senken nicht den Zigaretten- oder Alkoholkonsum. Genauso wenig führt Werbung für Konsumkredite zu mehr Verschuldung (es sind vor allem Schicksalsschläge wie Arbeitsplatzverlust, Trennung, Scheidung und Krankheit, die plötzlich eine Schiefelage der Finanzen verursachen). Da Werbung nicht die Ursache für Übertreibungen beim Konsum ist, tragen Werbebeschränkungen auch nichts dazu bei, sie zu verhindern. Gerade bei Jugendlichen ist der Gruppendruck unter Gleichaltrigen ein Hauptgrund dafür, dass übermässig konsumiert wird. Eine wirksame Prävention muss bei der Bekämpfung der Ursachen mit der Thematisierung von Werten und Normen in der Familie und der Vermittlung von Finanzkompetenzen in der Schule ansetzen. Nur so werden mündige Konsumenten und Bürger gebildet.

Gegen sinnlose Werbeverbote und für die Interessen der Branche engagiert sich an vorderster Front SW Schweizer Werbung. Der Dachverband der kommerziellen Kommunikation vertritt die Interessen von Werbeauftraggebern, Auftragnehmern bzw. Medienunternehmen sowie Agenturen.²

Werbeeinschränkungen schaden der Volkswirtschaft

Werbeverbote verfehlen zwar die angestrebte Wirkung. Sie sind aber keineswegs ohne Folgen. Im Gegenteil:

- **Werbeverbote schaden dem gesunden Leistungswettbewerb:** Indem Reklame sichtbar macht und Unterschiede hervorhebt, fördert sie die Markttransparenz. Die Konsumenten sind besser über Optionen orientiert und können bessere Kaufentscheide treffen. Werbung fördert die Abstimmung zwischen Angebot und Nachfrage und stärkt so den dynamischen Leistungswettbewerb. Ganz besonders neue Anbieter müssen ihr Produkt bekannt machen können. Werbeverbote behindern Neueintritte in den Markt, zementieren Marktstrukturen und schützen Monopolisten.
- **Werbeverbote führen zu volkswirtschaftlichen Verlusten:** Wenn ein Hersteller im Vertrauen auf vorhandene Nachfrage produziert, dann aber seine Ware nicht absetzen kann, weil er die Konsumenten nicht erreicht, werden Produktionsmittel fehlgeleitet.
- **Werbeverbote verhindern Innovation:** Unternehmen sind dann motiviert, in Forschung und Entwicklung zu investieren, wenn auch Aussicht besteht, die Produkte gewinnbringend zu verkaufen. Daher muss ein erfundenes oder verbessertes Produkt beworben und vermarktet werden können. Ist dies nicht der Fall, wird auf Innovation verzichtet und nicht mehr in Forschung investiert. Damit behindern Werbeverbote auch den gesellschaftlichen Fortschritt.

² Er vertritt eine Branche mit etwa 22 000 Angestellten und einem Jahresumsatz von rund 7,2 Milliarden Franken (www.sw-ps.ch).

- **Werbeverbote vernichten Markenwerte:** Starke, glaubwürdige Marken sind ein sehr wertvolles – manchmal sogar das wertvollste – Gut für Unternehmen. Ihr Aufbau dauert Jahre oder Jahrzehnte und kostet viel Geld. Werbeverbote können solche mühsam geschaffenen Markenwerte in kürzester Zeit vernichten.
- **Werbeverbote gefährden Arbeitsplätze:** Bei der Einführung von Werbeverboten drohen immer auch Konsequenzen auf dem Arbeitsmarkt. Betroffen sind ganz direkt die Mitarbeitenden der gesamten Werbeindustrie (interne Abteilungen von Unternehmen, Agenturen, Medienhäuser, selbstständige Texter und Grafiker, Drucker, Plakatgesellschaften, Kinos usw.), indirekt jedoch auch Mitarbeitende in Unternehmen, die von Werbeverboten betroffen sind.
- **Werbeverbote sind Kostentreiber:** Bürokratische Vorschriften müssen von den Unternehmen mühsam umgesetzt werden. Zudem muss der Staat ihre Einhaltung überwachen. Das bindet Ressourcen und kostet.
- **Werbeverbote sind medienpolitisch brisant:** In der Schweiz wird allein in den klassischen Medien jährlich Werbung für fast 5 Milliarden Franken geschaltet (die immer stärker genutzte Onlinewerbung sowie das Sponsoring sind hier nicht mitberücksichtigt). Etwa 40 Prozent dieser Investitionen entfallen auf die Printmedien. Für Medienunternehmen ist Werbung eine unentbehrliche Einnahmequelle. Einschränkungen der Werbung treffen sie direkt und sind deshalb auch staatspolitisch problematisch.³

Im Zweifel für die Freiheit

► Es gibt bereits zahlreiche Werbevorschriften. Stets werden neue gefordert.

► Beispiel Tabakproduktegesetz: Hier droht eine massive, ideologisch motivierte Überregulierung.

Schon heute enthalten diverse Gesetze und Verordnungen Werbebeschränkungen. So ist zum Beispiel Werbung für Alkohol, Tabak, Lebensmittel, Heilmittel, Glücksspiele, Konsumkredite oder für Dienstleistungen von Ärzten und Anwälten bereits mehr oder weniger stark reguliert. Doch die Rufe nach immer weiteren und strengeren Vorschriften verstummen nicht.

Ein aktuelles Beispiel ist das geplante neue Tabakproduktegesetz (TabPG). Schon nach heutigem Recht ist die Werbung für Tabakprodukte stark eingeschränkt: Radio- und Fernsehwerbung sind verboten. Zudem bestehen weitere kantonale Einschränkungen für Aussen- und Kinowerbung sowie für Sponsoring. Auf Verpackungen müssen bildliche und textliche Warnhinweise angebracht sein. Speziell an Minderjährige gerichtete Werbung ist untersagt. Überdies verpflichtet sich die Branche mit einer weitgehenden Selbstbeschränkung zu weiteren Massnahmen im Sinne des Jugendschutzes. Raucherwaren dürfen ausserdem bereits in vielen Kantonen und künftig auf Bundesebene nicht an Jugendliche verkauft werden. Der Jugendschutz ist somit gewährleistet.

Dessen ungeachtet sieht der Vorentwurf zum neuen TabPG vor, die kommerzielle Kommunikation für Tabakprodukte noch weiter zu beschneiden: Nun soll auch noch Werbung in Zeitungen und anderen Publikationen, auf Plakaten und im Kino verboten werden. Ausserdem sind weitgehende Promotions- und Sponsoringverbote vorgesehen. Schliesslich soll die Verwaltung quasi beliebig die Verpackungsgestaltung bestimmen können.

Solche umfassenden Staatseingriffe sind sachlich in keiner Weise zu rechtfertigen. Es fehlt der Nachweis, inwiefern solche Vorschriften effektiv dazu beitragen sollten, die schädlichen Auswirkungen des Tabakkonsums zu verringern. Anstatt von Fakten und wissenschaftlich abgestützten Erkenntnissen auszugehen, soll

³ Siehe auch: «Stopp Werbeverbote! Wieso Werbeverbote kein taugliches Mittel gegen gesellschaftliche Probleme sind», SW Schweizer Werbung, 2012.

▶ Jeder Eingriff in die Werbefreiheit muss zwingend notwendig und verhältnismässig sein.

aufgrund von ideologischen Glaubenssätzen reguliert werden. Das ist Zwängerei und der Versuch einer moralisierenden staatlichen Gesundheitserziehung.

Angesichts der negativen Auswirkungen von Werbebeschränkungen ist klar, dass im Zweifelsfall auf Eingriffe in die Werbefreiheit zu verzichten ist. Wird ausnahmsweise, in zwingend notwendigen Fällen reguliert, müssen wie bei jeder Gesetzgebung folgende Punkte berücksichtigt werden:

- **Notwendigkeit:** Braucht es zwingend eine (gesetzliche) Regulierung? Wenn ja, was ist ihr konkretes Ziel?
- **Zwecktauglichkeit:** Ist eine Regulierung objektiv geeignet, um das angestrebte Ziel zu erreichen? Dies ist vorher durch Fakten zu belegen.
- **Erforderlichkeit:** Gibt es eine mildere Interventionsform? In der Regel ist Selbstregulierung sinnvoller als kostentreibende staatliche Bürokratie. Totale Werbeverbote sind radikale Interventionen, die sich bei legalen Produkten nicht rechtfertigen lassen.
- **Verhältnismässigkeit:** Sind die negativen Auswirkungen des Eingriffs auf die Unternehmen gerechtfertigt? Um dies beurteilen zu können, müssen vorgängig die Regulierungsfolgen genau abgeklärt werden.
- **Kosten- und Nutzenverhältnis:** Der effektive Nutzen der Regulierung muss die Kosten, die sie für die Unternehmen und die Volkswirtschaft verursacht, deutlich überwiegen.

Eigenverantwortung und Selbstbestimmung vor staatlichen Regulierungen

▶ Werbung muss fair sein. So schreibt es das Gesetz vor.

Auch wenn Werbung verführen und provozieren will – sie muss fair und lauter sein: Sie darf nicht lügen, nicht täuschen, nicht aggressiv sein, sich nicht unnötig verletzend oder herabsetzend äussern. So ist es insbesondere im Bundesgesetz über den unlauteren Wettbewerb (UWG) festgeschrieben. Die Wirtschaft hat ein grosses Interesse daran, dass Werbung nicht missbräuchlich ist und die Konsumenten nicht hinters Licht geführt werden. Das Vertrauen in die Produkte und den Markt nimmt sonst Schaden.

▶ Die Schweizerische Lauterkeitskommission: ein Erfolgsbeispiel für Selbstregulierung.

Da langweilige Kampagnen übersehen werden, loten Werber manchmal die Grenzen aus. Für Fälle, in denen die kommerzielle Kommunikation einmal übers Ziel hinausschiesst, gibt es die Schweizerische Lauterkeitskommission (SLK). Sie schützt effizient und unbürokratisch sowohl das Recht der Konsumenten auf faire Werbung als auch die berechtigten Ansprüche der Wirtschaft auf einen funktionierenden Wettbewerb. Als gleichberechtigt zusammengesetzte, unabhängig agierende, privatrechtliche Stiftung geniesst sie eine breite Akzeptanz. Bei ihrer Arbeit stützt sie sich auf das schweizerische UWG sowie die globalen Richtlinien der Internationalen Handelskammer (ICC). Die SLK ist ein Erfolgsbeispiel für die Selbstregulierung der Schweizer Wirtschaft. Sie entspricht dem Subsidiaritätsprinzip, wonach Selbstbestimmung und Eigenverantwortung in unserer Gesellschaft grundsätzlich Vorrang vor staatlichen Regulierungen haben sollen.

▶ Unsere Gesellschaftsordnung geht von mündigen Individuen aus ...

Konsumenten brauchen keine Bevormundung

Der mündige Konsument ist durchaus selbst in der Lage, sich ein Urteil über Werbung zu bilden und selbst zu entscheiden, welche Produkte er konsumieren möchte. Er braucht keine Bemutterung durch den Staat. Unsere freiheitliche Gesellschaft beruht auf den Entscheidungen selbstbestimmter und eigenverantwortlicher Individuen. Bundespräsidentin Simonetta Sommaruga hält in ihrer Neujahrsansprache 2015 fest:

«Nirgendwo sonst auf der Welt haben die Bürgerinnen und Bürger so viel Macht und so viel Verantwortung wie in unserem Land. Genau das gefällt mir an unserer Demokratie: Sie ist mutig. Sie traut uns allen viel zu. Es gibt [...] Leute, die sagen, [...] in unserer vernetzten Welt sei es für die Bevölkerung gar nicht mehr möglich, hochkomplexe Entscheidungen zu fällen. – Ich teile diese Auffassung [...] ganz und gar nicht.»

► ... im politischen wie im Wirtschaftsleben.

Dem ist nichts hinzuzufügen. Die direkte Demokratie lebt davon, dass informierte Bürger sich ihre eigene Meinung bilden. Deshalb ist auch der Schutz der Meinungs(äusserungs)freiheit so fundamental. Es ist nicht nachvollziehbar, warum im Wirtschaftsleben von anderen Annahmen ausgegangen werden sollte: Warum sollte einem Stimmbürger, der mit politischer Werbung umzugehen weiss und etwa über komplizierte Steuer- oder AHV-Fragen abstimmt, als Konsument die Fähigkeit abgesprochen werden, kommerzielle Werbung einzuordnen und für ihn richtige Kaufentscheidungen zu treffen? Und warum sollte nur die politische Kommunikation einen hohen Schutz geniessen, die kommerzielle Kommunikation hingegen staatlicher Zensur unterliegen?

Indem dieses Dossierpolitik die Auswirkungen staatlicher Werberegulierungen auf die Wirtschaft thematisiert, knüpft es an die im Dezember 2014 erschienene Publikation «Staat und Wettbewerb: Raum für Privatinitiative schaffen» von [economiesuisse](http://www.economiesuisse.ch) an. Diese Studie erinnert an die liberalen Leitprinzipien der Wirtschaftsverfassung und daran, dass sich die Präsenz des Staates in der Privatwirtschaft auf ein Minimum zu beschränken hat, damit sich unternehmerische Initiative entfalten kann. Die Publikation ist abrufbar unter: http://www.economiesuisse.ch/staat_wettbewerb.

Rückfragen:

marlis.henze@economiesuisse.ch

Impressum

economiesuisse, Verband der Schweizer Unternehmen
Hegibachstrasse 47, Postfach, CH-8032 Zürich
www.economiesuisse.ch