

Carte blanche

Wer prüft die Prüfer?

Von Brigitte Guggisberg*

Was haben komplexe Finanzprodukte und Brustimplantate gemeinsam? Man weiss nicht so genau, was drin ist.

Das ist nicht zynisch, sondern – leider – ganz ernst gemeint. Sowohl Finanzprodukte als auch Implantate, die in den Bereich der Medizingüter gehören, sind hoch komplex, die Information der Konsumenten in der Regel alles andere als vollständig. Typischerweise findet man auf solchen Märkten Intermediäre, seien es nun Broker, Finanzberater oder Ärzte, die dem Konsumenten helfen sollen, sich zu orientieren. Meistens übernehmen sie diese Funktion in der Rolle eines «Beraters», was in der Regel bedeutet, dass der Intermediär für die Entscheide, zu denen er rät, nicht haftet.

Daher gibt es neben den Intermediären auch eine Menge Regeln. Sie sind dazu gedacht, die Konsumenten zu schützen. Dass sie dies nur unvollständig tun und dabei den hohen Grad an Intransparenz nicht beseitigen, sondern eher noch steigern, zeigt der aktuelle Skandal um den französischen Brustimplantate-Hersteller PIP. Die Firma füllte ihre Implantate mit Industriesilikon, das für diesen Zweck nicht geeignet ist und offenbar gravierende gesundheitliche Risiken birgt. Eine Information die in den letzten Wochen häppchenweise an die Öffentlichkeit gelangte und die Hunderttausende von Konsumentinnen, welche solche Implantate in ihrem Körper tragen, begreiflicherweise aufs Tiefste verstörte.

Märkte mit wenig Transparenz und hoher Komplexität sind anfällig für Betrügereien. Das wissen wir nicht erst seit dem Anlage-Milliardenbetrug von Bernard Madoff oder seit dem Fall PIP, und es gilt auch nicht nur für die Finanzbranche und die Medizin. Jeder, der schon mal versucht hat, einen Gebrauchtwagen zu kaufen, kennt das Problem aus eigener Erfahrung. Auch im Gebrauchtwagenmarkt sind die Qualitätsunterschiede gross, die Expertise des Konsumenten und der Konsumentin eher gering und seine Information über das Produkt und den Verkäufer unvollständig. Ich erwähne das Beispiel deshalb, weil der Ökonom George Akerlof es bereits in den

Siebzigerjahren hinzugezogen hat, um seine bahnbrechende Analyse von Marktversagen aufgrund asymmetrischer Information zu illustrieren. Der Titel des Artikels lautete «The Market for Lemons». Gemeint waren damit untaugliche Gebrauchtwagen, im amerikanischen Volksmund «lemons» genannt.

Akerlofs Analyse zeigte, wie «lemons» die Preise in einem Markt zerstören können, wenn Konsumenten damit rechnen müssen, betrogen zu werden und dies in ihrer Kaufentscheidung berücksichtigen. Weil sie davon ausgehen, mindere Qualität zu erhalten, sinkt ihre Zahlungsbereitschaft. Durch die tiefen Preise wiederum werden Anbieter qualitativ hochwertiger Ware aus dem Markt gedrängt.

Als mögliche Lösung nannte Akerlof damals die Einführung von Regeln und Institutionen zur Sicherung der Qualität. Es ist genau das, wonach auch die Öffentlichkeit lautstark verlangt, sobald ein Skandal wie derjenige um die Silikonbetrügereien von PIP ruchbar wird.

Nicht nur mangelhaftes Regelwerk, sondern auch mangelhafte Umsetzung der oft komplexen Regeln lassen Betrügern lange freie Hand.

Das deutsche Magazin «Der Spiegel» bezeichnet in seiner letzten Ausgabe den gesamten Medizinbereich als «Schund mit Siegel» und ortet «massive Sicherheitslücken». Andere Medien stossen ins gleiche Horn. Nicht zu reden von den Politikern. Ein Blick in die Regulierungspraxis zeigt jedoch, dass von akerlofschen unregulierten Märkten nicht die Rede sein kann.

Der Medizinbereich wurde als eine der ersten Branchen in Europa einer EU-weit gültigen harmonisierten Norm unterstellt. Ihre Einhaltung wird durch ein sogenanntes Konformitätsbewertungsverfahren regelmässig überprüft. Zuständig für diese Prüfung und die Verleihung des begehrten CE Zeichens ist eine sogenannte «bezeichnete

Stelle», will heissen, eine staatlich zugelassene Prüfanstalt. Im konkreten Fall war dies der TÜV Rheinland, eines der grössten Zertifizierungsinstitute Europas. Ihm wäre grundsätzlich ein ganzes Bündel möglicher Prüfungen offen gestanden. Die Reglemente sehen für Güter mit höchster Risikoklassifizierung, zu denen Implantate gehören, stichprobenartige Überprüfung der Endware und Prüfungen der Qualität der Inputprodukte genauso vor wie die Prüfung der Produktionsverfahren.

Ganz offensichtlich hat sich der TÜV Rheinland aber vor allem auf Letzteres konzentriert. Er hat die Administration geprüft, das Paperwork, und dabei zweifellos sorgfältig alle Punkte abgehakt, die sich auf seiner Checkliste befunden haben. So ein Vorgehen ist aus Sicht der Prüfer natürlich effizient. Es ist aber auch äusserst vorhersehbar. Das ist ganz praktisch wenn man ein Betrüger ist, zumal der TÜV seine Besuche freundlicherweise jeweils auch noch zehn Tage im Voraus angekündigt hat. Wen oder was glaubt man bitte schön mit einem derartigen Vorgehen erwischen zu können?

Auch im Fall Madoff erschienen die zuständigen Prüfer im Nachhinein in einem zweifelhaften Licht, und es gab mehr als nur ein paar Fragen zur Qualität der operativen Prüfung. Auch dort zeigte sich, dass es nicht nur – vielleicht nicht einmal hauptsächlich – ein mangelhaftes Regelwerk, sondern auch eine mangelhafte Umsetzung desselben war, das den Betrügern so lange freie Hand liess. Die Prüfer werden selber eben nur selten überprüft. Einer der Gründe dafür ist wohl paradoxerweise die Komplexität der Regelwerke, die man aufgebaut hat, um möglichst viel Sicherheit zu schaffen. Erreicht hat man in jedem Fall einen hohen Grad an Intransparenz. Noch mehr Regeln dürften daran kaum etwas ändern.

Weder PIP noch Madoff hätten mit mehr und «besseren» Regeln verhindert werden können. Was diese Firmen gemacht haben, war schon unter den bestehenden Regeln nicht legal. Nur gemerkt hat das keiner.

* Brigitte Guggisberg ist Geschäftsleiterin des WWZ Forums an der Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Universität Basel.