Verbraucher- und Unternehmenspolitik in der EU

Günter Verheugen

© VOe 2012

Verbraucherpolitik und Unternehmenspolitik sind Felder, die immer stärker in das Zentrum der europäischen Politik kommen. Die Ausgangsüberlegung ist in beiden Fällen dieselbe, wie es besonders deutlich in der EU-2020 Strategie für Wachstum und Beschäftigung zum Ausdruck kommt. Verbraucher sind eine große wirtschaftliche Macht. Konsumausgaben summieren sich in der EU auf 56% der gesamten Wirtschaftsleistung. Konsumzurückhaltung oder Konsumbelebung beeinflusst die Konjunkturentwicklung und kann, wie besonders die Lage der Bundesrepublik Deutschland zeigt, große Auswirkungen auf die globale Wirtschaftslage haben. Aber mehr noch: Ohne das entsprechende Verhalten der Verbraucher kann die erwünschte Nachhaltigkeit der europäischen Volkswirtschaft nicht erreicht werden. Es ist heute allgemein anerkannt, dass Verbraucherpolitik ein wesentliches Element jeder Wachstumsstrategie sein muss.

Dasselbe gilt für die Unternehmenspolitik. Auch hier ist die Grundüberlegung klar und einfach. In einer freiheitlichen Wirtschaftsordnung, die auf unternehmerische Initiative und Schutz des Eigentums gegründet ist, kann es nicht die Aufgabe des Staates sein, selber unternehmerisch tätig zu sein, um beispielsweise das Beschäftigungsziel zu erreichen. Die Aufgabe der Politik besteht vielmehr darin, einen Rahmen zu schaffen, der unternehmerische Initiative freisetzt und belohnt, zugleich aber Marktversagen möglichst

zuverlässig verhindert. Deshalb geht es nicht allein um Gewerbefreiheit, sondern immer auch um ihre Grenzen. Unternehmen haben heute einen Rechtsrahmen zu beachten, der nicht allein ökonomische Optimierung zum Ziel hat, sondern die sozialen und ökologischen Bedürfnisse der Gesellschaft mit einschließt.

Verbraucherpolitik und Unternehmenspolitik sind klassische Querschnittsaufgaben. Sie tangieren praktisch alle Politikfelder. Europäische Vorschriften zur Verringerung des CO₂-Ausstoßes von Kraftfahrzeugen zB bewirken einen Innovationsschub in der Automobilindustrie und erhöhen so deren internationale Wettbewerbsfähigkeit. Gleichzeitig verursachen sie aber Kosten, die der Verbraucher zu tragen hat, was er vielleicht sogar hinnimmt, wenn er informiert ist und weiß, dass die höheren Anschaffungskosten auf Dauer kompensiert werden durch geringere Betriebskosten. Aber nicht immer lassen sich die Interessen der Hersteller und der Verbraucher so leicht harmonisieren wie in diesem Fall. Wenn es zB um Lebensmittelsicherheit geht oder um Kennzeichnung von Inhaltsstoffen, um die Nutzung von Patenten in der Arzneimittelforschung oder auch nur um Transparenz bei den Kosten der Energieversorgung – dann stoßen die Interessen sehr hart aufeinander und die Konfliktlösung kann sehr mühsam sein.

Unternehmen und ihre Verbände neigen dazu, die Umsetzungskosten für Vorschriften im Bereich des Verbraucherschutzes zu dramatisieren und mit schrillen Tönen die Gefährdung ihrer Wettbewerbsfähigkeit zu beschwören. Umgekehrt neigen Verbraucherorganisationen dazu, die Industrie generell unter den Verdacht der Irreführung von Verbrauchern zu stellen. Die Politik steht deshalb immer vor einem schwierigen Balanceakt. Sie muss Unternehmensinteressen und Verbraucherinteressen gleichzeitig im Blick haben und für einen Ausgleich der Interessen sorgen, mit dem beide Seiten leben können. Es gibt dafür

Studium der Geschichte, Soziologie und Politischen Wissenschaften; 1999–2004 Mitglied (Erweiterung), 2004–2010 Vizepräsident (Industrie und Unternehmen) der Europäischen Kommission. Aktuell fungiert er als Geschäftsführer der The European Experience Company GmbH und als Honorarprofessor an der Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder)

Günter Verheugen, The European Experience Company GmbH (✉)
Am Neuen Garten 45, D-14469 Potsdam, Germany
E-Mail: <gv@european-experience.de>

keine prinzipielle Entscheidungshilfe. Die Abwägung muss in jedem Einzelfall erfolgen. Jedenfalls ist in der Politik ein Vorrang von Verbraucherinteressen nicht explizit gegeben.

Historisch betrachtet haben sich im Konflikt zwischen Verbraucherpolitik und Unternehmenspolitik aber Verschiebungen ergeben, die eindeutig zugunsten der Verbraucher ausgefallen sind. Die ursprüngliche EWG kannte das Thema Verbraucherschutz nicht; es ist in den Römischen Verträgen nicht erwähnt. Ein erstes Verbraucherschutzprogramm legte die EWG im Jahre 1975 vor, ohne eigene Rechtsgrundlage, sondern gestützt auf andere Rechtsgrundlagen. Das in vieler Hinsicht bahnbrechende Cassis-de-Dijon-Urteil des EuGH (1979) erklärte den Verbraucherschutz zu einem Allgemeininteresse. Im heute geltenden Vertrag über die Arbeitsweise der EU ist Verbraucherschutz als Querschnittsaufgabe verankert und die Kommission wird verpflichtet, bei ihren Vorschlägen für europäische Rechtsvorschriften ein „hohes Schutzniveau“ des Verbraucherschutzes zu verfolgen. Diese vertraglichen Regelungen drücken ein verändertes gesellschaftliches Bewusstsein aus – Verbraucherschutz ist keine exotische Spielwiese mehr, sondern ein zentraler Politikbereich, der in den Strategien von Regierungen und Parteien immer weiter nach oben rückt. Politiker profilieren sich gerne als Verbraucherschützer, damit lassen sich immer sichere Punkte gewinnen. In Brüssel hat die Kommission mit erheblichen Fördermitteln dafür gesorgt, eine Art Waffengleichheit zwischen der Industrie und den Verbrauchern herzustellen. Im Umweltbereich haben sich die Verhältnisse bereits umgekehrt. Wenn es jemals so war, dass die Industrie mit dem sogenannten großen Geld die öffentliche Meinung und damit die Politik in ihrem Sinne beeinflussen konnte, so gilt das heute nicht mehr. Aufwändigste Kampagnen der Industrie erreichen nicht die Wirksamkeit einer einzigen Pressemitteilung von Greenpeace.

Auch in einem größeren politischen Zusammenhang haben die europäischen Institutionen Verbraucherschutz plakativer herausgestellt als bisher. Als im Jahr 2005 mit dem Scheitern der geplanten EU-Verfassung in Volksentscheiden in Frankreich und Holland die bis heute andauernde politische Krise einsetzte, war die strategische Antwort aus Brüssel die Neu-Ausrichtung der EU-Politik auf die unmittelbaren Bedürfnisse der Bürgerinnen und Bürger. Vor allem Kommission und Parlament legten mehr Wert auf die Vermittlung des unmittelbaren Nutzens, die ihre Entscheidungen für den Einzelnen haben. Das ist aber in der EU nicht ganz so einfach, und so lag die Idee nicht fern, als gemeinsamen Nenner die Tatsache zu nehmen, dass alle 500 Millionen EU-Bürgerinnen und Bürger Verbraucher sind. Ein schlagendes Beispiel für diesen neuen Politikstil war die von der Kommission durch Rechtsakt erzwungene Senkung der Roaming-Gebühren bei Mobiltelefonen. Es gab gegen dieses Vorgehen auch innerhalb der Kommission

durchaus ordnungspolitische Bedenken, aber der gigantische PR-Erfolg dieser Maßnahme sprach für sich.

Dennoch: von einer Verbraucherpolitik aus einem Guss kann immer noch nicht gesprochen werden. Der Hauptgrund dafür ist die völlig zersplitterte Aufgabenverteilung innerhalb der Kommission. Der Verbraucherschutz-Kommissar ist zwar für die allgemeine Verbraucherpolitik und die langfristige Strategie zuständig, die entscheidenden Rechtsakte werden aber nicht von ihm erarbeitet. Für die Bereiche Telekommunikation, Binnenmarkt, Finanzdienstleistungen, Verkehr (hier zB für die Verordnungen zu Passagierrechten), Produktsicherheit etc sind andere Kommissionsmitglieder zuständig. Selbst die allgemeine Verbraucherschutz-Richtlinie liegt in der Zuständigkeit der Justizkommissarin. Jede Initiative verlangt also einen erheblichen internen Abstimmungsbedarf und es kommt zu großen Reibungsverlusten. Im Augenblick findet in der Kommission eine rege Auseinandersetzung über die mögliche Einführung von Sammelklagen statt. Es ist sehr unwahrscheinlich, dass sich die Kommission in dieser hochbedeutsamen Rechtsfrage in absehbarer Zeit auf die Vorlage eines Rechtsaktes einigen kann, obwohl die ohnehin immer sehr selbstständig operierende Generaldirektion Wettbewerb für ihren Bereich bei Kartellverstößen bereits Sammelklagen vorgeschlagen hat.

Am 22.05.2012 hat die Kommission ihre verbraucherpolitische Strategie in Form einer „Europäischen Verbraucheragenda“ vorgelegt. Gegen die vier Hauptziele dieser Agenda ist schlechterdings nichts einzuwenden: Verbrauchersicherheit, Aufklärung und Erziehung, Durchsetzung und Rechtsschutz (alternative Methoden der Streitschlichtung) und politisches Handeln im gesellschaftlichen Wandel. Es bleibt abzuwarten, welche konkreten Schritte, angekündigt für die Bereiche Lebensmittel, Energie, Finanzdienstleistungen, Verkehr und Digital jetzt tatsächlich folgen werden.

Die Unternehmenspolitik der EU leidet unter denselben strukturellen Schwächen wie die Verbraucherschutzpolitik. Die für die Industrie wichtigsten Rechtsakte werden nicht vom Kommissar für Industrie und Unternehmen vorgelegt, sondern stammen aus den Bereichen Umwelt, Gesundheit, Energie, Forschung usw. Wenn man vielleicht schon ein relativ einheitliches Verbraucherinteresse in der EU annehmen kann (aber bereits mit großen Einschränkungen, denn die europäischen Konsumgewohnheiten sind ebenso von Diversität geprägt wie alles andere), so ist das im Bereich der Unternehmen völlig unmöglich. Fast 99% der 24 Millionen Unternehmen in der EU sind Klein- oder Kleinstbetriebe, die am Binnenmarkt überhaupt nicht teilnehmen. Der lokal tätige Handwerksbetrieb hat andere Interessen als ein Weltkonzern. Die Kommission hat daraus den Schluss gezogen, dass ihre Unternehmenspolitik im engeren Sinne eine Politik für kleine und mittlere Unternehmen sein muss – das Problem ist hier, dass die Zuständigkeiten in prakti-

schen Fragen fast immer bei den Mitgliedsstaaten liegen. Für große Unternehmen in der EU ist das verästelte und detaillierte Regelwerk der EU gewöhnlich kein Problem. Die Chemikalien-Verordnung REACH – eines der umfangreichsten und kompliziertesten Gesetze der gesamten Wirtschaftsgeschichte – war im Gegensatz zur vor allem von Verbraucher- und Umweltverbänden beherrschten öffentlichen Meinung niemals ein Problem für die Chemie-Giganten, sondern stellte die nachgeschalteten Anwender, kleine und mittlere Betriebe, vor enorme Umsetzungsprobleme. Dagegen ist der Masse der europäischen Unternehmen ziemlich gleichgültig, wie sich zB die Wettbewerbspolitik der EU entwickelt, die für europäische Großunternehmen zunehmend problematisch wird. Es sei hier nur an die inzwischen exzessive Bußgeldpraxis bei Kartelldelikten erinnert – eine Folge der Entscheidung, dass die Konzern-

mutter in vollem Umfang für das Fehlverhalten rechtlich selbstständiger Töchter herangezogen wird. Ebenso kritisch betrachtet werden mit Recht die rechtstaatlichen Defizite in der EU-Kartellpolitik und die Tatsache, dass Compliance-Programme auf höchstem Standard und eine entsprechende Praxis der Unternehmensleitung bei der Sanktionierung von Kartellverstößen nicht berücksichtigt werden.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass Struktur und Arbeitsweise der Kommission weder eine kohärente Verbraucherpolitik noch eine kohärente Unternehmenspolitik begünstigen. Deshalb wäre es sehr zu begrüßen, wenn die bereits in Gang gekommene Debatte zur Reform der EU auch die Frage einbeziehen würde, wie in der EU eigentlich Politik gemacht wird, wer sie macht und wie sie kontrolliert wird.