

Verbraucherschutz nicht übertreiben

Aus ordnungspolitischer Sicht gibt es gute Gründe für einen gewissen Verbraucherschutz – gerade auch im EU-Binnenmarkt. Doch Vorsicht ist geboten, damit man nicht des Guten zuviel tut.

AUF FUNKTIONIERENDEN MÄRKTEN führt der Wettbewerb dazu, dass sich die Produktion an den Wünschen der souveränen Konsumenten ausrichtet und somit einen höchstmöglichen Verbrauchernutzen stiftet. Allerdings gibt es Marktunvollkommenheiten, die diesen Prozess behindern. Dies ist zum Beispiel bei asymmetrischer Informationsverteilung zwischen Verkäufern und Käufern der Fall (bekanntes Beispiel ist der Gebrauchtwagenmarkt), bei einseitiger Marktmacht der Anbieter gegenüber den Nachfragern oder bei Gütern, die mit einer nicht immer erkennbaren Gefährdung von Gesundheit oder Sicherheit des Konsumenten verbunden sind.

Hier sind zum Teil Regulierungen notwendig, insbesondere durch Normen und Standards bei Produkten, die die Gesundheit und Sicherheit der Verbraucher gefährden. In anderen Bereichen genügt es jedoch zumeist, auf mehr Informationsangebot, Markttransparenz und Verbraucherbildung zu setzen sowie auf Selbstregulierungsmechanismen wie Markenprodukte, Garantiegewährung, vergleichende Werbung, Institutionen wie Stiftung Warentest, Gütesiegel und ähnliche.

Mit dem Europäischen Binnenmarkt könnte nun eine zunehmende europäische Verantwortung für die Verbraucherpolitik gefordert werden, wenn eine gemeinsame Verbraucherpolitik zusätzliche positive Wohlfahrtseffekte im Binnenmarkt bewirken würde oder der Verbraucherschutz durch den Binnenmarkt zusätzlichen Gefährdungen ausgesetzt wäre.

Vollkommenheit des Binnenmarktes

Der Europäische Binnenmarkt soll einen absolut freien und unbehinderten Handel zwischen den Mitgliedstaaten gewährleisten. Damit soll der Wettbewerb intensiviert werden, und die damit verbundenen Anreizwirkungen sollen eine bessere Versorgung der Verbraucher in Hinblick auf Preise, Qualität und Auswahl bewirken. Der Binnenmarkt soll über diesen Weg die Wohlfahrt in den Mitgliedstaaten der

EU steigern. Dies bedeutet jedoch nicht, dass jegliche Unterschiede zwischen den Mitgliedsländern aufgehoben werden müssten oder sollten.

Nach wie vor bestehen in den einzelnen EU-Ländern unterschiedliche gesellschaftliche Vorstellungen und Präferenzen, beispielsweise in Hinblick auf soziale Absicherung, Umverteilung, Umweltschutz, aber eben auch bezüglich Gesundheitsstandards, Sicherheitsstandards, sonstigen Produktstandards oder Verbraucherrechten. Eine allgemeine Harmonisierung der damit verbundenen Regelungen würde keine allgemeine Wohlfahrtssteigerung in der EU hervorrufen, da die Regelungen für die einen Länder eventuell zu schwach und für andere zu weitgehend wären. Zudem ginge der Systemwettbewerb unterschiedlicher nationaler Politiken verloren, der zu höherer institutioneller Effizienz in der Gemeinschaft führen kann. Ein »vollkommener« Binnenmarkt mit vereinheitlichten Regulierungen steht damit im Zielkonflikt mit der Befriedigung unterschiedlicher nationaler gesellschaftlicher Präferenzen und darf daher nicht zum Selbstzweck werden.

Sinnvoller Umgang mit der Heterogenität

Ein wesentliches Element des Europäischen Binnenmarktes ist das Herkunftslandprinzip: Es können Waren aus einem anderen EU-Mitgliedsland importiert werden, selbst wenn sie nicht den heimischen Standards, sondern nur jenen des Herkunftslandes entsprechen. Hieraus folgt oft die Kritik, dass der Verbraucher in einem EU-Land mit relativ hohen Produktstandards nun nicht mehr hinreichend geschützt sei, da ihm nun auch Güter angeboten werden können, die seinen Standards gar nicht genügen. Zugleich würde auch manches Handlungspotenzial nicht ausgeschöpft, da der Verbraucher die Qualität und die Produktstandards der ausländischen Waren nicht richtig einschätzen könne.

Auch wenn die Kritik zutreffen mag, so wären die Alternativen noch schlechter: Diese bestehen nämlich ent-

Quelle: in Anlehnung an BDI (2007), Verbraucherpolitik in der Marktwirtschaft



weder in EU-Mindeststandards auf dem Niveau des Höchststandards in der Gemeinschaft, womit die anders gelagerten gesellschaftlichen Präferenzen vieler Mitgliedsländer missachtet würden. Oder es wäre das Verbrauchlandprinzip anzuwenden, das bedeuten würde, dass auch importierte Güter dieselben Standards erfüllen müssten wie heimische Güter. Letzteres würde allerdings wieder Handelskontrollen erfordern und das Prinzip des Binnenmarktes außer Kraft setzen.

Auch in Zukunft muss die Lösung also ein Kompromiss sein, der das Herkunftslandprinzip bewahrt, aber Mindeststandards bei sensiblen (z.B. gesundheitsgefährdenden) Produkten vorsieht – mit der Möglichkeit strengerer nationaler Vorgaben. Hinzukommen muss ein möglichst umfassendes Informations- und Aufklärungsangebot für die Verbraucher. Diese müssen die Möglichkeit haben, Qualitäts- und Sicherheitsunterschiede erkennen und sie gegebenenfalls auch in Relation zu unterschiedlichen Preisen setzen zu können, so dass die Konsumententscheidungen ohne gravierende Informationsasymmetrien sowie sachgerecht und souverän erfolgen können.

Im Bereich der Durchsetzung der Verbraucherrechte (z.B. bei Garantie-, Widerrufs-, Gewährleistungs- oder Produkthaftungsansprüchen) besteht in der EU dagegen das Bestimmungslandprinzip. Dies bedeutet, dass sich der Verbraucher auf das Recht seines eigenen Landes berufen kann. Hier sind es also die Anbieter, die sich gegebenenfalls auf die unterschiedlichen nationalen Verbraucherschutzgesetze einstellen müssen. Auch dies könnte theoretisch den Umfang des EU-weiten Handels beeinträchtigen, wenn sich Unternehmen hiervon abschrecken ließen. Eine EU-weite Harmonisierung all dieser Rechtsnormen würde aber ebenfalls mehr Wohlfahrtsverluste durch fehlenden Systemwettbewerb und vielfach aus nationaler Sicht nicht mehr adäquate Vorschriften bewirken als Wohlfahrtsgewinne durch zusätzlichen Handel im Binnenmarkt.

Politökonomische Aspekte

Bei den Forderungen nach mehr Verbraucherschutz, sei es von nationalen Vertretern oder zum Beispiel von der EU-Kommission, ist nicht zuletzt auch auf einen politökonomischen Aspekt hingewiesen: Bürokraten und Politiker handeln nicht immer nur vollkommen uneigennützig und im Interesse des Gemeinwohls. Nicht nur, dass auch sie keine vollständigen Informationen haben und nicht sämtliche ökonomischen Zusammenhänge stets vollständig überblicken, sondern es spielen auch bei ihnen oft eigennützige und individuell nutzenmaximierende Motive eine Rolle. Bei Politikern steht der Wunsch nach Wiederwahl im Vordergrund, der sie den Wünschen der eigenen Wählerschaft verpflichtet. Vertreter der Bürokratie beziehungsweise der öffentlichen Verwaltung maximieren ihren Nutzen durch zunehmenden Einfluss, durch Ansehen und Macht. Darüber hinaus ist bei ihnen der Erhalt des eigenen Arbeitsplatzes durch hinreichende Aufgabenfülle von Bedeutung. Dies bedeutet jedoch, dass die Administration prinzipiell eher für einen Ausbau von Regulierungen und – EU-weit – Harmonisierungen ist, da dies ihre eigene Bedeutung stärkt. Daher liegt das Interesse der EU-Kommission auch oft eher im Ausbau wirtschaftspolitischer Eingriffsmöglichkeiten und in der zunehmenden Übertragung von Kompetenzen von den Nationalstaaten an die EU. Dies betrifft natürlich auch die Verbraucherpolitik und muss nicht immer im wohlverstandenen Interesse der Betroffenen liegen.

Prof. Dr. Renate Ohr



Prof. Dr. Renate Ohr ist Inhaberin der Professur für Wirtschaftspolitik an der Universität Göttingen. Sie ist zudem Direktorin des dortigen Centrum für Europa-, Governance- und Entwicklungsforschung (cege).