

04/2021

Globale Märkte gestalten – Zum Mehrwert Für Verbraucher_innen

AUF EINEN BLICK

Nicht nur Unternehmen, auch die Konsumententscheidungen von Verbraucher_innen gestalten heute globale Märkte, etwa durch den Onlinehandel. Beim Abschluss von Handelsabkommen reicht es deshalb nicht aus, darauf zu hoffen, dass Verbraucherprodukte durch Zollsenkungen in der EU günstiger werden. Vielmehr muss die Handelspolitik Regeln für faire globale Märkte auch für Verbraucher_innen schaffen und sicherstellen, dass das europäische Regelungsniveau nicht durch solche Abkommen unterlaufen werden kann.

Neben dem Staat und Unternehmen sind Verbraucher_innen die dritte relevante Akteursgruppe im Wirtschaftsgeschehen, die im Rahmen ihrer Nachfragemacht Märkte stabilisieren und die Volkswirtschaft ankurbeln kann. Gleichzeitig hat die Covid-19-Pandemie nicht nur zu Turbulenzen in Staatshaushalten und Unternehmensbilanzen geführt – auch bei Verbraucher_innen waren deutliche Verwerfungen zu beobachten. Eine Vielzahl medizinischer Schutzgüter war (und ist teils immer noch, Stichwort: Impfungen) nicht ausreichend verfügbar, Wucherpreise und Fälschungen wurden insbesondere in der ersten Jahreshälfte 2020 zuhauf angezeigt, und das Einkaufsverhalten hat sich deutlich von der Einkaufsstraße ins Netz verlagert. Doch was hat all das mit der Handelspolitik der Europäischen Union (EU) zu tun?

Die Covid-19-Pandemie zeigt wie unter einem Brennglas einige Kernprobleme der EU-Handelspolitik auf, die bis heute aus Verbrauchersicht bestehen. Das wäre erstens die immer noch weit verbreitete, pauschale Annahme, dass Handelsabkommen zu günstigeren Preisen führen, was unmittelbar Verbraucher_innen zugutekäme; da ist zweitens die Frage, wie die EU-Handelspolitik nicht nur zu größeren Güter- und Dienstleistungsströmen beitragen kann, sondern einen stärkeren Beitrag zu einem wertorientierten Handel in der Welt leistet; und da ist drittens die Frage nach der ansteigenden Bedeutung des Onlinehandels und welche Rolle die EU-Handelspolitik hier spielen kann und sollte.

WAS BRINGEN HANDELSABKOMMEN FÜR VERBRAUCHER_INNEN? – DAS PREISARGUMENT ÜBERZEUGT NICHT!

Richtig ist: Handelsabkommen können in einigen Produktkategorien zu einem breiteren Angebot und geringeren Preisen führen. Das ist ein wichtiger Aspekt von Handelsabkommen. Vor allem für die Verbrauchergruppen, die auf jeden Euro achten müssen. Doch dieses pauschale Preisargument allein reicht nicht aus. Schauen wir uns die Argumente im Detail an.

Da ist zum einen der unterstellte Vorteil geringerer Preise. Vor einiger Zeit veröffentlichte der Chefökonom der Generaldirektion Handel der EU-Kommission Berechnungen, die die Vorteile von Handelsabkommen für Verbraucher_innen aufzeigen (Cernat et al. 2018). Elf Prozent aller Importe in die EU sind heutzutage Verbrauchsgüter. Ein signifikanter Teil unseres direkten Konsums kommt also aus dem nichteuropäischen Ausland, ebenfalls wie Rohstoffe und Agrargüter, die in der EU weiter veredelt werden. Doch in welcher Form bilaterale Zoll-erleichterungen auch wirklich zu geringeren Verbraucherpreisen führen, ist weiterhin offen. Natürlich haben die Handelserleichterungen seit der Uruguay-Runde in den 1990er Jahren und der Gründung der Welthandelsorganisation (WTO) grundsätzlich zu günstigeren Preisen für Verbraucher_innen geführt. Doch ob diese auf allgemeinen Zollerleichterungen im Rahmen der Welthandelsorganisation, auf bilateralen Handelsabkommen oder auf sonstigen Skaleneffekten und technischen Fortschritten beruhen, kann die Datenlage nicht eindeutig aufklären.

Warum ist das so? Der Abbau von Zöllen und anderen technischen Handelsbarrieren kann zu einer Belebung des Handels und zu direkten Einsparungen bei Unternehmen führen.

>

Eine Weitergabe dieser Einsparungen an die Verbraucher_innen ist damit aber noch nicht garantiert. Das zeigt eine Untersuchung des Verbraucherzentrale Bundesverbands (vzbv) aus dem Jahr 2015 zur Weitergabe des niedrigen Ölpreises an deutsche Verbraucher_innen (Verbraucherzentrale Bundesverband 2015). Die Studie ergab, dass die Ersparnisse von Unternehmen durch niedrige Rohstoffpreise eben nicht an die Konsument_innen weitergereicht wurden. Ähnliches hat auch das Magazin „The Economist“ in einer umfassenden Analyse des US-amerikanischen Marktes vor einiger Zeit herausgefunden (The Economist 2016). In vielen Sektoren stieg der Unternehmensprofit stark an, Gewinne wurden jedoch auch dort nicht an Verbraucher_innen und/oder an Arbeitnehmer_innen weitergegeben. Ein Grund hierfür ist die immer stärkere Konzentration von Märkten und die damit verbundene Marktmacht der Unternehmen – ein globales Phänomen, das nicht nur in den USA zu finden ist. Stimmt also der Wettbewerbsrahmen nicht, profitieren Verbraucher_innen durch Handelsabkommen nicht zwangsläufig. Vielmehr werden die Gewinnmargen der Unternehmen durch Zollsenkungen subventioniert.

Klar ist also: Handelsabkommen müssen zu einem fairen globalen Wettbewerb führen, damit Verbraucher_innen auch wirklich von Kosteneinsparungen profitieren können. Bis dahin sollte die Gleichung „freier Handel = geringere Preise“ mit Vorsicht genossen werden. Wie solch ein fairer Wettbewerb aussehen kann, lässt sich derzeit gut im Abkommen der EU mit dem Vereinigten Königreich über die politischen Beziehungen nach dem Brexit beobachten. Die Vereinbarungen zu fairen Wettbewerbsbedingungen sehen eine Nichtabsenkung von Standards in den Bereichen Wettbewerbsrecht, Arbeits- und Umweltschutz vor und werden einen Beitrag dazu leisten, dass ein Wettbewerb über niedrige Standards verhindert wird. Die Schaffung solcher fairen Wettbewerbsbedingungen sollte insgesamt bei Verhandlungen der EU über Handelsabkommen stärker, als es bisher der Fall war, im Mittelpunkt stehen.

VERBRAUCHERPOLITISCHE ANFORDERUNGEN AN HANDELSABKOMMEN

Offene Märkte sind im Interesse von Verbraucher_innen, allerdings nur wenn eine Reihe grundsätzlicher Prämissen beachtet wird. Neben der Maßgabe eines fairen globalen Wettbewerbs ist das vor allem die Nichtabsenkung der hohen EU-Standards (auch nicht indirekt, etwa durch zu weitgehende Regelungen im Hinblick auf mögliche Investorenklagen). Das betrifft besonders die Bereiche Lebensmittelsicherheit, Datenschutz und Chemikalien. Das Festschreiben des europäischen Vorsorgeprinzips, wie es im Vertrag über die künftigen Beziehungen zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich explizit vereinbart wurde, sollte ebenfalls maßgeblich für die künftige EU-Außenhandelspolitik sein. Besonders wichtig ist auch, dass die Einführung neuer – strengerer – Regelungen ebenfalls unter den Regeln von Handelsabkommen uneingeschränkt möglich ist und dies nicht zu Strafmaßnahmen der Handelspartner führen kann.

Neben diesen defensiven Interessen, die das Ziel verfolgen, ein hohes Regulierungsniveau aufrechtzuerhalten, gibt es auch eine Reihe von offensiven Verbraucherinteressen beim Außenhandel: eine enge freiwillige Kooperation etwa, die

eine engere Zusammenarbeit von Behörden auch im Verbraucherschutz erreichen kann, wie das Abkommen zwischen der EU und Kanada zur Kooperation bei der Meldung gefährlicher Produkte im Nachgang des CETA-Handelsabkommens (Comprehensive Economic and Trade Agreement) zeigt. Auch können Handelsabkommen die Rechte von Verbraucher_innen im globalen Onlinehandel stärken oder mehr Transparenz bei Telekommunikationskosten erreichen. Durch solche konkreten Vorteile wird auch das Vertrauen von Verbraucher_innen in globale Märkte gestärkt.

DIE WERTBASIERTE AUSRICHTUNG IN DER EU-HANDELSPOLITIK MUSS INTENSIVIERT WERDEN

Auch wenn die EU-Kommission und auch die EU-Mitgliedstaaten seit den intensiven und kontroversen Debatten rund um TTIP (Transatlantic Trade and Investment Partnership), CETA & Co. einiges dazugelernt haben, kann die wertbasierte (Neu-)Ausrichtung der EU-Handelspolitik noch nicht als abgeschlossen betrachtet werden. Noch immer ist die Durchsetzung eines möglichst reibungslosen Handels von Unternehmen – etwa bei unerlaubten Beihilfen – um ein Vielfaches einfacher als die Durchsetzung von Arbeitnehmerrechten oder Umweltschutzvorschriften, die in Handelsabkommen verankert sind. Dieses Problem könnte etwa durch einen EU-Rechtsakt zu Sorgfaltspflichten in Lieferketten angegangen werden. Davon profitieren neben den Unternehmen, die sich einem faireren Wettbewerb unterwerfen, auch Verbraucher_innen, denn nachhaltiger Konsum beginnt bei der nachhaltigen Produktion. Eine Lieferkettenrichtlinie oder ein entsprechendes nationales Gesetz würde Unternehmen zur Achtung von Menschenrechten und Umweltschutzvorschriften in ihren Wertschöpfungsketten verpflichten und öffentlich-rechtliche Sanktionen ebenso wie Klagemöglichkeiten für Betroffene vorsehen. Neben der Stärkung fairer Wettbewerbsbedingungen würden solche rechtlichen Verpflichtungen resiliente und nachhaltige Lieferketten stärken.

Mit der Klimakrise steht eine weitere große Herausforderung vor der Tür, auf die auch die EU-Handelspolitik eine Antwort finden muss. Erste Überlegungen der EU-Kommission zur Einführung eines CO₂-Grenzausgleichsmechanismus sind aus dieser Perspektive zu begrüßen. Bei richtiger Ausgestaltung kann er ein effektives Instrument der Außenwirtschaftspolitik sein, um die klimapolitischen Ziele der EU im Rahmen des European Green Deals zu erreichen und Verbraucher_innen einen nachhaltigeren Konsum zu ermöglichen. Anreize für Unternehmen, ihre Produktion in Länder mit geringerem Umwelt- und Klimaschutzniveau zu verlagern, würde durch einen solchen CO₂-Grenzausgleich ein Riegel vorgeschoben.

Die Covid-19-Krise hat mit Macht verdeutlicht, wie fragil globale Lieferketten sind und wie abhängig der europäische Binnenmarkt von einer Reihe von Produkten zumeist aus Fernost, und hier besonders aus China, ist. Zwar ist die EU Nettoexporteur von Medizinprodukten und hochwertigen Arzneimitteln, sie stellt aber eine Reihe von Grundstoffen, Arzneimitteln, Generika und Schutzausrüstungen nicht selbst her und ist somit zumindest derzeit auf die Importe dieser Produkte angewiesen (EPRS Briefing 2020). Die im Zuge der

Covid-19-Pandemie von vielen Staaten weltweit eingeführten Exportbeschränkungen von Schutzausrüstung und Medizinprodukten sowie die teils unzureichende Verfügbarkeit von Medizinprodukten in der EU haben an einigen Stellen eine Debatte über ein mögliches „Reshoring“, also eine Verkürzung oder Renationalisierung von Lieferketten für „essenzielle“ Produkte, befördert.

Aus verbraucherpolitischer Sicht ist jedoch eine rein nationale oder europäische Produktion essenzieller Medizinprodukte oder sonstiger essenzieller Güter nicht sinnvoll. Eine solche Renationalisierung (oder Re-Europäisierung) der Produktion würde der Verbraucherwohlfahrt durch steigende Preise schaden. Gleichzeitig wäre die EU dennoch weiterhin abhängig von den jeweils notwendigen Grund- und Rohstoffen etwa zur Produktion von Schutzausrüstung, da diese in der EU faktisch nicht vorhanden sind (etwa Kautschuk oder Rohöl). Internationale und transnationale Lieferketten sind nicht pauschal die Ursache des Problems einer mangelhaften Bereitstellung knapper Güter, wie sie in der Covid-19-Pandemie deutlich wurde. Vielmehr sind eine mangelnde Diversifizierung von Lieferketten, die nicht ausreichende Durchsetzung bestehender Regeln beim Import von Produkten sowie die mangelhafte Bevorratung für Krisenfälle als mitursächlich anzusehen. Ebenfalls sind die derzeitigen Anreizstrukturen in der globalen Wirtschaft problematisch, da sie oft auf der Ausbeutung von Arbeitskraft und Umwelt beruhen und entsprechende internationale Regeln und Standards nicht eingehalten werden.

Denn klar ist, dass Verbraucher_innen zunehmend nachhaltig konsumieren wollen, globale Wertschöpfungsketten gleichzeitig aber noch immer in hohem Maße nicht nachhaltig sind. Das muss sich dringend ändern, um mehr Transparenz und bessere Rahmenbedingungen für einen fairen Wettbewerb zu schaffen.

GLOBALE ONLINEHANDEL – NEUE HERAUSFORDERUNG FÜR DIE EU-HANDELSPOLITIK

Ein weiterer globaler Trend, der durch die Covid-19-Pandemie nicht hervorgerufen, aber klar verstärkt wurde, ist der starke Anstieg des Onlinehandels. Durch die Vermittlung internationaler Onlinemarktplätze kaufen Verbraucher_innen zunehmend nicht mehr ausschließlich in Deutschland oder im EU-Binnenmarkt ein, sondern sie sind in der Lage, mit einem Klick Produkte global, etwa bei einem chinesischen oder einem US-amerikanischen Anbieter, zu kaufen. Im Jahr 2018 haben bereits 15,6 Prozent der europäischen Verbraucher_innen bei Händlern außerhalb der EU eingekauft – ein seit Jahren steigender Trend (Europäische Kommission 2019). Allein in Deutschland sind die Direktimporte aus China zwischen den Jahren 2016 und 2017 von 40 auf 100 Millionen Pakete angestiegen (Bundesrat 2019). Mit dem Einstieg neuer Onlinemarktplätze wie Wish, Floriday und AliExpress wird für Verbraucher_innen der direkte Zugang zu internationalen Händlern vereinfacht – oft auch ohne, dass es Verbraucher_innen bewusst ist, dass sie bei einem ausländischen Hersteller einkaufen.

Aus verbraucherpolitischer Sicht stellen sich in diesen grenzüberschreitenden Vertragsverhältnissen nicht nur elementare verbraucherrechtliche Fragen, wie etwa nach dem in der EU

vorgeschriebenen Widerrufsrecht, der Gewährleistung oder der Rücksendung. Auch Fragen der Produktsicherheit bekommen eine neue Relevanz: Verdeckte Produktkäufe über Onlinemarktplätze und Produkttests von mehr als 250 Produkten durch europäische Verbraucherorganisationen ergaben, dass zwei Drittel der untersuchten Produkte nicht den Produktsicherheitsvorschriften des EU-Binnenmarkts entsprachen und von einigen sogar eine klare Gefahr für Leib und Leben der Verbraucher_innen ausging (BEUC 2020). Die Covid-19-Pandemie hat diesem Risiko globaler Märkte für die Sicherheit von Verbraucher_innen eine neue Sichtbarkeit gegeben: So wurde vielfach über die große Menge gefälschter Medizinprodukte oder nicht funktionsfähiger Schutzausrüstung aus China berichtet. Die chinesische Regierung fühlte sich sogar bemüßigt, alle medizinischen Produkte besonderen Kontrollen vor dem Export zu unterziehen (n-tv 2020).

Die Probleme des Imports unsicherer Produkte aus Drittstaaten muss auch die EU-Handelspolitik anerkennen und entsprechend aktiv werden, wenn es der Anspruch der EU ist, eine wertbasierte Handelspolitik zum Vorteil von Verbraucher_innen umzusetzen. Hierzu sollten in allen EU-Handelsabkommen Regeln zu Verbraucherschutz in der digitalen Welt festgeschrieben werden. Außerdem sollten sich Handelspartner zu einem engen regulatorischen Austausch zwischen Marktüberwachungs-, Zoll- und Verbraucherschutzinstitutionen verpflichten. Natürlich spielen hier auch Aspekte eine Rolle, die nicht direkt der Handelspolitik unterliegen – etwa strengere Zollkontrollen oder eine stärkere Verantwortung von Onlinemarktplätzen bei der Kontrolle ihrer Händler und gegebenenfalls sogar eine Haftung des Marktplatzes anstelle des Händlers für nichtkonforme Produkte. Handelspolitik kann hier allerdings wichtige Anreize geben, damit Staaten enger zusammenarbeiten und Regeln setzen, um Verbraucher_innen auch faktisch besser zu schützen.

Ein relevanter Ort für solche Regeln ist fraglos die WTO, da ihre multilateralen Regeln für nahezu alle Staaten der Welt verbindlich sind. Vor diesem Hintergrund sind besonders die dort derzeit stattfindenden Verhandlungen über ein sogenanntes plurilaterales Abkommen zum E-Commerce von großer Bedeutung. Werden hier progressive Regeln für Verbraucherschutz im Onlinehandel gefunden, kann dies weitreichende Auswirkungen haben, um die Kooperation zwischen Behörden zu verbessern und die Produktsicherheit im Onlinehandel zu stärken.

EINEN VERBRAUCHERPOLITISCHEN GOLDSTANDARD SCHAFFEN

Für Verbraucher_innen sind globale und transnationale Märkte von Vorteil, aber nicht um jeden Preis. Zentral wird in den kommenden Jahren sein, die regelbasierte Ausrichtung des Welthandelssystems voranzutreiben und für die EU hohe Standards in ihren Lieferketten nicht nur auf dem Papier festzuschreiben, sondern auch faktisch und rechtsverbindlich um- und durchzusetzen. Die EU muss ein Treiber für eine nachhaltige Weltwirtschaftsordnung mit starken multilateralen Institutionen sein.

Aus verbraucherpolitischer Sicht sollten sich die EU-Kommission und die EU-Mitgliedstaaten noch stärker als bisher

dafür einsetzen, dass den Verbraucher_innen die konkreten Vorteile durch Handelsabkommen zuteilwerden. Denn: Gute Handelsabkommen können das Vertrauen von Verbraucher_innen in die Globalisierung stärken. Themenbereiche wie bezahlbare und transparente Roaminggebühren, eine Streit-schlichtung für Probleme im Onlinehandel oder Fahr- und Flug-gastrechte stehen oftmals gar nicht erst auf der Agenda, obwohl auch diese Themen den internationalen Markt prägen und einen fairen Wettbewerb befördern. Verbraucher_innen können von globalen Märkten profitieren, internationaler Handel kann das Zusammenwachsen und die ökonomische Entwicklung der Welt befördern. Das wird allerdings nur dann gelingen, wenn Verbraucher_innen auf die Sicherheit, Un-bedenklichkeit und nachhaltige Herstellung von Produkten vertrauen können.

Autorin

Dr. Linn Selle ist Referentin im Team Büro Brüssel des Verbraucherzentrale Bundesverbandes e.V. (vzbv) und beschäftigt sich schwerpunktmäßig mit Fragen der europäischen Außenhandelspolitik, Produktsicherheit in internationalen Märkten und E-Commerce.

Literaturverzeichnis

- BEUC 2020: Two-Thirds of 250 Products Bought from Online Marketplaces Fail Safety Tests, Consumer Groups Find; <http://www.beuc.eu/publications/two-thirds-250-products-bought-online-marketplaces-fail-safety-tests-consumer-groups/html> (15.1.2021).
- Bundesrat 2019: Drucksache 345/19, https://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2019/0301-0400/345-19.pdf?__blob=publicationFile&v=1 (15.1.2021).
- Cernat, Lucian; Gerard, Daphne; Guinea, Oscar; Isella Lorenzo 2018: Consumer Benefits from EU Trade Liberalisation: How Much Did We Save Since the Uruguay Round?, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/february/tradoc_156619.pdf (15.1.2021).
- EPRS Briefing 2020: EU Imports and Exports of Medical Equipment, Brüssel, [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI\(2020\)649387](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI(2020)649387) (15.1.2021).
- Europäische Kommission 2019: Consumer Scoreboard 2019, Brüssel.
- n-tv 2020: China konfisziert Millionen Schutzmasken, <https://www.n-tv.de/panorama/China-konfisziert-Millionen-Schutzmasken-article21740632.html> (15.1.2021).
- The Economist 2016: Too Much of a Good Thing: Profits Are too High – America Needs a Giant Dose of Competition, <https://www.economist.com/briefing/2016/03/26/too-much-of-a-good-thing> (15.1.2021).
- Verbraucherzentrale Bundesverband 2015: Ölpreis kommt nicht bei den Verbrauchern an, <https://www.vzbv.de/pressemitteilung/oelpreis-kommt-nicht-bei-den-verbrauchern> (15.1.2021).

Impressum

© 2021

Friedrich-Ebert-Stiftung

Herausgeberin: Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik
Godesberger Allee 149, 53175 Bonn, Fax 0228 883 9202, 030 26935 9229,
www.fes.de/wiso

Für diese Publikation ist in der FES verantwortlich:
Markus Schreyer, Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik
Bestellungen/Kontakt: wiso-news@fes.de

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.
Eine gewerbliche Nutzung der von der FES herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.
Publikationen der Friedrich-Ebert-Stiftung dürfen nicht für Wahlkampfzwecke verwendet werden.

ISBN: 978-3-96250-809-8