

Und sie hört doch hin – manchmal

Öffentliche Debatten können die Politik der EU-Kommission beeinflussen

Christian Rauh

„Brüssel“ ist mehr als ein Ortsname. Brüssel ist ein politisches Reizwort. In der Diskussion über Demokratie jenseits des Nationalstaats taucht vor allem die Europäische Kommission oft als Buhmann auf: Sie entziehe sich weitgehend öffentlicher Kontrolle, lasse sich dafür aber umso mehr von diskret arbeitenden Lobbyinteressen instrumentalisieren, lautet der Vorwurf. Jüngst stehen dieser Öffentlichkeitsferne aber Phasen teilweise heftiger Politisierung der EU gegenüber: Die öffentliche Sichtbarkeit europäischer Politik steigt dann deutlich an, die Meinungen in der Bevölkerung differenzieren sich und politische Forderungen an Brüsseler Entscheidungsträger werden publikumswirksam mobilisiert. Dies geht einher mit einer Skepsis gegen das Abtreten weiterer Kompetenzen an die EU bis hin zu ablehnenden Mehrheiten, etwa bei den Verfassungsreferenden in Frankreich und den Niederlanden. Sollte das die Kommission nicht dazu bringen, den Inhalt ihrer politischen Initiativen zu überdenken?

Die Frage lässt sich anhand der europäischen Verbraucherpolitik prüfen – einem der am schnellsten wachsenden supranationalen Politikfelder. Die Kommission ist in diesem Bereich lange dem Imperativ der Marktschaffung gefolgt, hat nationale Verbraucherschutzregeln untergraben und damit die Interessen grenzüberschreitend agierender Produzenten oder Händler bedient. Ihre Entscheidungen berühren aber auch die unmittelbaren Interessen der fast 500 Millionen Verbraucher in der EU. In diesem Feld lässt sich also zeigen, wie sich die Kommission zwischen speziellen und weit gestreuten Interessen positioniert. Für meine Untersuchung habe ich gefragt, ob und wie diese Positionierungen der Kommission mit der allgemeinen Europa-Diskussion und den öffentlichen Debatten über Einzelfragen zusammenhängen.

Die allgemeine Politisierung wurde durch einen monatlichen Index gemessen, der die Sichtbarkeit der EU in Zeitungen, die Polarisierung der öffentlichen Meinung zur EU-Mitgliedschaft und die Anzahl öffentlicher Proteste für oder gegen EU-Politik zusammenfasst. Die öffentliche Aufmerksamkeit gegenüber verbraucherpolitischen Themen – Verbraucherrechte, Produktsicherheit und Lebensmittelsicherheit – wurde über deren monatlichen Anteil in nationalen Zeitungen erhoben. Entlang dieser Zeitreihen wurden 17 verbraucherpolitische Initiativen der EU zwischen 1999 und 2008 rekonstruiert. Neben internen Dokumenten und Positionspapieren zu externen Interessen dienten insbesondere 41 Interviews mit Kommissionsbeamten als Quelle. Für jede der untersuchten Initiativen lässt sich so zeigen, ob und in welchem politischen Kontext die Kommission Rechte und Pflichten zwischen Produzenten und Verbrauchern neu verteilt hat.

Ein Beispiel ist die Initiative zu Fluggastrechten aus dem Jahr 2001, deren Ergebnisse seitdem an jedem Check-in-Schalter aushängen. Vor dem Hintergrund einer wachsenden öffentlichen Kritik am schlechten Kundenservice in der Luftfahrt startete die Generaldirektion (GD) Transport der Kommission im Sommer 2000 eine breite Informationskampagne zu Fluggastrechten. Auch wenn die Kommission eine legislative Verschärfung der Regeln dabei zunächst nur als Drohkulisse aufbaute, fand dieser Schritt viel Applaus in den Medien und erhöhte den öffentlichen Druck auf die Fluggesellschaften. Diese kamen den konkreten Forderungen tatsächlich nach: Im Mai 2001 unterzeichneten sie ein freiwilliges Abkommen zu besserer Verbraucherinforma-

Summary: The European Commission faces little public control; its decisions are easily biased towards specialised interests. However, the societal politicisation of European integration pushes the Commission to pander to public interests. In consumer policy, the Commission redistributes rights from the industry to the consumer side when high levels of EU politicisation meet the public salience of the issues in question. That is good news for democracy beyond the nation state, but it is no substitute for institutional reform.

Kurz gefasst: Die Europäische Kommission unterliegt wenig öffentlicher Kontrolle und steht oft im Verdacht, eher spezielle Lobbyinteressen zu bedienen. Die öffentliche Politisierung Europas macht es aber auch für die Kommission attraktiv, die laut geäußerten Interessen der Bürger zu berücksichtigen. Das lässt sich für die Verbraucherpolitik zeigen, wenn eine starke EU-Politisierung mit öffentlicher Aufmerksamkeit für ein bestimmtes Sachthema zusammenfällt.

tion und zur Eindämmung überbuchter Flüge. Schon im Sommer 2001 begann sich der politische Kontext allerdings zu ändern. Die anhaltende Berichterstattung über zunehmenden Luftverkehr fiel zusammen mit einer vorher nicht gekannten Lebendigkeit der allgemeinen Diskussion um die Europäische Union. Zur Debatte stand die Ratifizierung des Nizza-Vertrages und zeitgleich nahmen die teilweise gegen die EU gerichteten Globalisierungsproteste gewalttätige Züge an. In diesem Klima wollte sich die GD Transport plötzlich nicht mehr mit einem freiwilligen Abkommen zufriedengeben. Zum Befremden der Industrie legte sie im Dezember 2001 eine überraschend weitreichende Gesetzesinitiative vor, die die Kompensationszahlungen an von Überbuchungen betroffene Verbraucher vervierfachte. Zudem sah die Initiative Ausgleichs- und Betreuungsleistungen für verspätete oder ganz ausgefallene Flüge vor, obwohl diese Fälle oft nicht von den Fluggesellschaften verschuldet waren und es bis dahin keinerlei entsprechende Regelungen gegeben hatte. In einer Phase hoher öffentlicher Aufmerksamkeit und starker Politisierung der EU hatte sich die Kommission also zu einem klaren Markteingriff und einer deutlichen Umverteilung von Rechten zugunsten der Verbraucher entschieden.

Ein weiteres Beispiel für dieses Muster bietet die 2008 von der Kommission verabschiedete Überarbeitung der Spielzeugrichtlinie. Diese war bis dato ein Flaggschiff des sogenannten *New Approach* der europäischen Produktregulierung, bei dem autoritäre Eingriffe minimiert und die Ausarbeitung der eigentlichen Sicherheitsstandards weitgehend dem Markt überlassen werden. Nach dem Willen der federführenden GD Unternehmen sollte das auch so bleiben. Einerseits wurde diese Deregulierungsstrategie durch eine Reihe paralleler Rahmenrichtlinien vorangetrieben, was den Zielen des verantwortlichen Kommissars Verheugen entsprach, der den Bürokratieabbau zu seinem Steckenpferd gemacht hatte. Andererseits diente diese frühe Festlegung dazu, einen schwelenden Revierkampf mit der GD Verbraucherschutz in den Griff zu bekommen, indem man Produkte weiterhin nach den Prämissen der Industriepolitik statt nach Verbrauchergesichtspunkten regulierte. So war zwar die expertengesteuerte Anpassung der Regeln zu Chemikalien in Spielzeug vorgesehen, an den Grundprinzipien einer möglichst wenig interventionistischen Marktregulierung wurde aber während der ersten fünf Jahre des Prozesses nicht gerüttelt. Erst in den letzten Monaten änderte sich das schlagartig. Während die EU selbst mit der Aushandlung des Lissabon-Vertrags Schlagzeilen machte, erregten mehrere Spielzeugskandale im Sommer 2007 die europäische Öffentlichkeit. Breite Rückrufaktionen in mehreren EU-Staaten, unter anderem wegen Bleifarbe in Babyspielzeug und Barbiepuppen, richteten das öffentliche Augenmerk auf die europäisch regulierte Produktsicherheit.

Verbraucherverbände und die GD Verbraucherschutz wussten dies zu nutzen und wiederholten ihre bisher vergebens vorgetragenen Forderungen nun öffentlich. Auf den letzten Metern der Entwurfsphase gab die GD Unternehmen in einigen zentralen Punkten nach. Entgegen der jahrelang verteidigten liberalen Linie schrieb erst der letzte Entwurf vor, dass Produzenten beim Ausformulieren der Sicherheitsstandards nicht nur die beabsichtigte Verwendung, sondern auch jeden möglichen Missbrauch des Spielzeugs in Betracht ziehen müssen. Im Vergleich zu seinen Vorläufern verschärfte der finale Entwurf zudem nochmals die Regeln zu Chemikalien, weitete Kennzeichnungspflichten aus, verbot Spielzeug in Lebensmitteln und machte durch einen Querverweis die deutlich restriktiveren Produktsicherheitsregeln der GD Verbraucherschutz nun auch für den Spielzeugmarkt anwendbar. Auch in diesem Fall wurde der Verbraucherschutz letztlich erst dann erhöht, als der EU im Allgemeinen und dem Regelungsgegenstand im Besonderen öffentliche Aufmerksamkeit zuteilwurde.

Die Politikformulierungsprozesse zur allgemeinen Produktsicherheit (2000), zum Verbrauchercredit (2003) oder zu Verbraucherverträgen (2008) folgen ebenfalls diesem Modell. Gleiches gilt für die vorgeschlagene Regulierung sogenannter *Health Claims* auf Lebensmitteln (2003) oder zu unlauteren Geschäftspraktiken (2003), bei denen es auch Anpassungen hin zu industriefreundlicheren Positionen gab, als die allgemeine EU-Politisierung

zwischenzeitlich abnahm. Bis auf eine Ausnahme waren im Übrigen alle Fälle, die Rechte zugunsten der europäischen Verbraucher umverteilten, während ihrer Entwurfsphase einer hohen öffentlichen Aufmerksamkeit ausgesetzt. Initiativen, bei denen solche Aufmerksamkeit fehlte, wie zum Beispiel zu verkaufsfördernden Maßnahmen (2001), Pyrotechnik (2005) oder Lebensmittelzusatzstoffen (2006), resultierten hingegen in liberalisierenden Positionen oder schrieben einfach den Status quo fort. In der Summe stützen diese Befunde die oft auch von den befragten Beamten selbst geäußerte Sicht, dass die Kommission versucht, über die Inhalte ihrer Initiativen die Bürger europafreundlich zu stimmen, wenn der europäische Einigungsprozess gerade öffentlich diskutiert wird.

Natürlich können Regelinhalte nicht ausschließlich dadurch erklärt werden. Für die hier zusammengefassten Analysen wurden deshalb auch andere Erklärungsmöglichkeiten kontrolliert. Nationalität oder Parteimitgliedschaft der zuständigen Kommissare erwiesen sich dabei nicht als entscheidender Faktor. Eine Ausweitung der Verbraucherschutzstandards ließ sich in zwei Fällen auch dadurch erklären, dass sie als Schutz gegen internationale Wettbewerber aus Ländern mit weniger Regulierung dienen sollten. Ein besonders häufig zu beobachtender Faktor sind Kompetenzgerangel zwischen eher markt- und eher sozialorientierten Generaldirektionen der Kommission. Gerade zu Zeiten starker EU-Politisierung wurden interne Partikularinteressen aber eher zurückgestellt, weil dann das gemeinsame Interesse an einer positiven Außendarstellung der Kommission überwog. Und die Kommission versuchte in nahezu allen Fällen intensiv, die Mehrheitsfähigkeit ihrer politischen Optionen im Ministerrat frühzeitig abzuklopfen. Die Positionen der Mitgliedsstaaten haben das Ausmaß des Verbraucherschutzes dabei nie vollständig determiniert, sie definieren aber den Spielraum, in dem die Kommission ihren eigenen politischen Erwägungen nachgehen kann.

Was sagen uns diese Ergebnisse über die Demokratie jenseits des Nationalstaats? Die Technokraten in Brüssel sind offenbar nicht so isoliert und abgehoben wie oft unterstellt, sondern reagieren nachweislich auf öffentliche Debatten. Eine verstärkte und zunehmend kritische öffentliche Begleitung des europäischen Integrationsprozesses hat also durchaus die Kraft, den Inhalt technokratisch ausgehandelter Politik näher an die Interessen der breiten Bevölkerung heranzuführen. Das eröffnet Einflussmöglichkeiten auch für jene gesellschaftlichen Interessen, die über keine schlagkräftige Lobby in Brüssel verfügen. Missstände öffentlich zu benennen und der EU-Kommission politischen Einfluss zuzusprechen, ist für sie gerade dann eine erfolgversprechende Strategie, wenn wieder einmal grundsätzlich über Europa gestritten wird.

Von einer echten Demokratisierung des supranationalen Initiativrechts kann damit aber noch nicht die Rede sein. Ein Gespür für kurzfristigen öffentlichen Druck seitens des Brüsseler Apparats bedeutet noch keine dauerhaft am Gemeinwohl orientierte Politik. Zudem lässt sich die in der Verbraucherpolitik gezeigte Logik nicht ohne Weiteres auf andere politische Herausforderungen der Union übertragen. Mit mehr Verbraucherschutz kann die Kommission vergleichsweise leicht Zustimmung in der breiten Öffentlichkeit generieren. In anderen Politikfeldern, wie zum Beispiel der Sozialpolitik, sieht sie sich aber trotz grenzüberschreitender Zusammenhänge mit weniger eindeutigen Meinungsbildern oder gar mit über nationale Grenzen polarisierten Forderungen konfrontiert. Wenn solchen Fragen eine hohe öffentliche Aufmerksamkeit zuteilwird, würde die Kommission nach dem hier skizzierten Modell wohl eher davor zurückschrecken, überhaupt eine klare Position zu beziehen.

Besser wäre es da, eine institutionelle Antwort auf die neue öffentliche Brisanz europäischer Politik zu finden. Zum Beispiel könnte ein über Europawahlen und Richtungswahlkämpfe gebundenes Spitzenpersonal der Kommission entlang klarer politischer Grundsätze arbeiten und wäre besser legitimiert dafür, auch kurzfristig unbeliebte Entscheidungen zu treffen. Dass europäische Politik immer stärker öffentlich diskutiert wird, ist zwar ein wichtiges Korrektiv für bislang eher technokratisch gestaltete Entscheidungsprozesse. Diskussion alleine macht aber aus supranationaler Politik noch keine Demokratie.



Christian Rauh ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Abteilung Global Governance. Er forscht über gesellschaftliche Politisierung europäischer und internationaler Politik. Zuvor arbeitete er im WZB-Projekt „Positionsbildung der EU Kommission“, in dessen Rahmen die hier zusammengefasste Dissertationsschrift entstand. (Foto: David Ausserhofer)

christian.rauh@wzb.eu

Literatur

Hartlapp, Miriam/Metz, Julia/Rauh, Christian: *How External Interests Enter the European Commission. Mechanisms at Play in Legislative Position Formation*. WZB Discussion Paper SP IV 2010-501. Berlin: WZB 2010.

Rauh, Christian: *Politicisation, Issue Salience, and Consumer Policies of the European Commission: Does Public Awareness and Contestation of Supranational Matters Increase the Responsiveness of Europe's Central Agenda-Setter? Ph.D. Thesis*. Berlin: Department of Political and Social Sciences, Freie Universität Berlin 2012.

Rauh, Christian: *A Widening Audience, Ever More Interested and Active? The Public Politicization of European Integration in the EU 6, 1990-2011*. Mimeo. 2013.

Zürn, Michael: „The Politicization of World Politics and Its Effects: Eight Propositions“. In: *European Political Science Review*, 2012, First View Article, pp. 1-25.