

# Gesundheits- und Verbraucherpolitik

Frank Schulz-Nieswandt / Remi Maier-Rigaud

In der europarechtlichen und europapolitischen Neu-Adjustierung der Gesundheitsdienstleistungen hat sich nicht viel Neues getan. Auch die Mitteilung der Kommission „Umsetzung des Gemeinschaftsprogramms von Lissabon. Die Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse in der Europäischen Union“<sup>1</sup> hat keine abschließenden Klärungen gebracht, ob und wie mit einer sektorübergreifenden Rahmenrichtlinie, mit sektoriellen Bestimmungen und mit Ausnahme- oder Sonderregelungen im Bereich Gesundheit und Soziales zu rechnen ist. Das Verhältnis zur Dienstleistungsrichtlinie und zum Arbeitnehmerentsenderecht bleibt unterbestimmt. Nach wie vor zeichnet sich eine verstärkte Marktöffnung und Wettbewerbsorientierung in den sozialen Dienstleistungsmärkten ab,<sup>2</sup> die aus Gründen der EU-Rechtskompatibilität als Anpassungsleistung europäischer Wohlfahrtsstaaten binnenmarktorientiert von der EU-Kommission und vom EuGH als erforderlich angesehen wird. Der Schnittbereich ergibt sich dabei zur Verbraucherpolitik, da die Ziele, die der gewährleistende EU-Mitgliedstaat im Rahmen der Marktöffnung und Wettbewerbsorientierung in der Bereitstellung der Dienstleistungen berücksichtigen soll, u.a. die Qualitätssicherung auf der Basis eines freien Zugangs des Bürgers zu den Dienstleistungen umfasst.

## Die neue Verbraucherpolitische Strategie der EU

Am 18. Dezember 2006 beschlossen das Europäische Parlament und der Rat die neue Verbraucherpolitische Strategie der EU für den Zeitraum 2007 bis 2013.<sup>3</sup> Mit ihrem ursprünglichen Vorschlag<sup>4</sup> einer integrierten Strategie im Bereich Gesundheits- und Verbraucherpolitik konnte sich die Europäische Kommission nicht gegen das Europäische Parlament durchsetzen. Entsprechend stellt das Aktionsprogramm der Gemeinschaft strukturell eine Fortführung der Verbraucherpolitischen Strategie von 2002 bis Ende 2006 dar<sup>5</sup> und hat ausschließlich den Schutz der Verbraucher zum Ziel. Der Finanzrahmen für das siebenjährige Programm liegt bei insgesamt 156,8 Mio. Euro.

---

1 KOM(2006) 177 endg. vom 26.04.2006.

2 Vgl. auch Wissenschaftlicher Beirat der GÖW: Ausschreibung oder Direktvergabe öffentlicher Dienstleistungen – Plädoyer für ein Wahlrecht der Gebietskörperschaften, Beiträge zur öffentlichen Wirtschaft 25, Berlin 2007.

3 Beschluss Nr. 1926/2006/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 18.12.2006 über ein Aktionsprogramm der Gemeinschaft im Bereich Verbraucherpolitik (2007-2013), ABl. L 404 vom 30.12.2006. Siehe auch Mitteilung der Kommission: Verbraucherpolitische Strategie der EU (2007-2013), KOM(2007) 99 endg. vom 30.03.2007.

4 Mitteilung der Kommission: Mehr Gesundheit, Sicherheit und Zuversicht für die Bürger – Eine Gesundheits- und Verbraucherschutzstrategie, KOM(2005) 115 endg. vom 06.04.2005.

5 Mitteilung der Kommission: Verbraucherpolitische Strategie 2002-2006, KOM(2002) 208 endg. vom 07.05.2002. Siehe auch DG Health and Consumer Protection: Ex-post evaluation of the impact of the Consumer Policy Strategy 2002-2006 on national consumer policies, final report, 22.12.2006, S. 7.

Die Europäische Kommission erhofft sich von der neuen Verbraucherpolitischen Strategie einen Beitrag zur Stärkung von Wachstum und Beschäftigung in der EU im Sinne der Lissabon-Strategie. Das den europäischen Verbrauchern damit beigemessene ökonomische Gewicht erscheint deshalb gerechtfertigt, da der Konsum der EU-Bürger knapp 60 Prozent des BIP der EU ausmacht. Deshalb wird mit der neuen Verbraucherpolitischen Strategie insgesamt eine Stärkung der Verbraucherdimension des Binnenmarktes angestrebt.<sup>6</sup> In dynamischer Hinsicht werden informierte und mündige Verbraucher als Motoren der Wirtschaftsentwicklung betrachtet. Eine Stärkung der Verbraucher soll dementsprechend die Märkte in Hinblick auf sich wandelnde Bedürfnisse reagibler machen und somit zu einer innovativen und wettbewerbsfähigen Gestaltung des EU-Binnenmarktes beitragen. Die neue Strategie soll das bislang unzureichend genutzte Potenzial des Einzelhandelbinnenmarktes ausschöpfen. Die Möglichkeit von Verbrauchern und Einzelhändlern (insbesondere kleine und mittlere Unternehmen) in der gesamten EU seriös und sicher einkaufen zu können, soll mittels einheitlicher und vereinfachter Regelungen verbessert werden. Damit sich das Verhältnis zwischen Preis und Qualität verbessern kann, reicht potenzieller Wettbewerbsdruck im Sinne der contestable markets theory aus. Der grenzüberschreitende Einkauf genügt als glaubwürdige Alternative, um die Effizienz der Inlandsmärkte zu erhöhen.<sup>7</sup>

Als Einzelziele der neuen Verbraucherpolitischen Strategie sind zum einen die Sicherstellung eines hohen Verbraucherschutzniveaus sowie zum anderen die Gewährleistung der effektiven Anwendung der Verbraucherschutzvorschriften definiert. Diesen Zielen sind einzelne Maßnahmen zugeordnet.<sup>8</sup> Im Rahmen des ersten Einzelziels sollen die Erhebung, der Austausch und die Analyse von Daten als Grundlage für eine effiziente Verbraucherpolitik verbessert sowie Verbraucherinteressen in andere Bereiche der Gemeinschaftspolitik einbezogen werden. Insbesondere soll eine gesicherte Datengrundlage in Hinblick auf die Sicherheit von Konsumgütern und Dienstleistungen geschaffen werden. In diesem Zusammenhang ist auch die Unterstützung von wissenschaftlicher Beratung und Risikobewertung durch unabhängige Ausschüsse im Bereich Verbrauchersicherheit zu sehen. Im Speziellen sollen durch das entsprechende juristische und technische Fachwissen nicht nur Legislativ- und Regulierungsinitiativen ausgearbeitet werden, sondern auch Initiativen zur Ko- und Selbstregulierung gefördert werden. Darüber hinaus sollen – insbesondere in den neuen Mitgliedstaaten – Finanzhilfen<sup>9</sup> zur Deckung der Betriebskosten sowie zum Ausbau der Kapazitäten der europäischen Verbraucherorganisationen<sup>10</sup> in den Bereichen Personal- und Verfahrenstechniken geleistet werden.

Das zweite Einzelziel soll primär durch die effektivere Anwendung bestehender Richtlinien<sup>11</sup> und Verordnungen<sup>12</sup> erreicht werden. Dazu zählt eine verstärkte Überwachung und

---

6 Mitteilung der Kommission: Ein Binnenmarkt für die Bürger. Zwischenbericht für die Frühjahrstagung 2007 des Europäischen Rates, KOM(2007) 60 endg. vom 21.02.2007, S. 5.

7 KOM(2007) 99 endg., S. 5.

8 Die Maßnahmen finden sich in Anhang I, Beschluss Nr. 1926/2006/EG, ABl. L 404 vom 30.12.2006.

9 Die Finanzhilfen folgen dem Prinzip der Kofinanzierung.

10 Auf europäischer Ebene werden das Bureau Européen des Unions des Consommateurs (BEUC) sowie die Europäische Vereinigung zur Koordinierung der Verbrauchervertretung in Normungsangelegenheiten (ANEC) durch die Europäische Kommission kofinanziert.

11 Beispielsweise die Richtlinie 2001/95/EG über die allgemeine Produktsicherheit, ABl. L 11 vom 15.01.2002, und die Richtlinie 2005/29/EG über unlautere Geschäftspraktiken im binnenmarktinternen Geschäftsverkehr zwischen Unternehmen und Verbrauchern, ABl. L 149 vom 11.06.2005.

12 Beispielsweise die Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 über die Zusammenarbeit zwischen den für die Durchsetzung der Verbraucherschutzgesetze zuständigen nationalen Behörden, ABl. L 364 vom 09.12.2004.

Bewertung der Sicherheit von Gütern und Dienstleistungen unter anderem durch eine erweiterte Anwendung des RAPEX-Warnsystems.<sup>13</sup> Des Weiteren soll durch juristische und technische Gutachten die Umsetzung, Anwendung und Durchsetzung von Verbraucherrechtvorschriften beobachtet und bewertet werden. Zudem ist eine Stärkung des Netzes der europäischen Verbraucherzentren (ECC-Net) geplant, um den Verbrauchern die Wahrnehmung ihrer Rechte und den Zugang zu Streitbeilegungsverfahren zu erleichtern. Um das Vertrauen der Verbraucher bei grenzübergreifenden Transaktionen zu stärken, sollen in allen Mitgliedstaaten Anlaufstellen bei Produktbeschwerden und Fragen zum Verbraucherrecht errichtet werden. Ebenso sollen alternative Verfahren zur Streitbeilegung in Verbraucherfragen künftig stärker beobachtet und evaluiert werden. Allgemein wird von der Europäischen Kommission eine verbesserte Kommunikation mit den Unionsbürgern (insbesondere in den Beitrittsländern) angestrebt sowie im Speziellen eine verbesserte Verbraucheraufklärung vor allem von schutzbedürftigen Verbrauchergruppen (hierzu zählen junge und alte Menschen), die ihre Interessen schlechter selbstständig verteidigen können. Schließlich sollen die Entwicklung integrierter europäischer Masterstudiengänge im Bereich Verbraucherpolitik sowie entsprechende Stipendienprogramme für Auslandsaufenthalte gefördert werden.

### **Vollständige Harmonisierung der Verbraucherpolitik?**

Forderungen nach einer eigenen Strategie für die zwölf neuen Mitgliedstaaten hält die Europäische Kommission für sachlich nicht gerechtfertigt.<sup>14</sup> Vielmehr soll der in der vorangegangenen Strategie verfolgte Ansatz einer „vollständigen Harmonisierung“ fortgeführt werden,<sup>15</sup> d. h. Rechtsvorschriften in einem Bereich sind so zu gestalten, dass es keinen Bedarf für spezifische nationale Vorschriften gibt. Bislang basieren die meisten EU-Verbraucherschutzvorschriften hingegen auf dem Prinzip der Mindestharmonisierung. Mitgliedstaaten wird damit die Möglichkeit eingeräumt, im nationalen Kontext strengere als von der EU-Ebene vorgeschriebene Regelungen zu treffen. Dieser Ansatz der Mindestharmonisierung hat – neben dem offenen Charakter vieler Richtlinien, der nationale Rege- lungsdetails zulässt – zu einer Rechtszersplitterung beigetragen.

Vor diesem Hintergrund überprüft die Europäische Kommission seit 2004 den gemeinschaftlichen Besitzstand im Bereich des Verbraucherschutzes. (Um die Rechtssetzung zu verbessern, stehen die bestehenden acht Richtlinien zum Verbraucherschutz auf dem Prüf-

13 RAPEX steht für Rapid Exchange of Information System. Jeden Freitag veröffentlicht die Europäische Kommission eine Liste von gefährlichen Produkten, die von den einzelstaatlichen Behörden gemeldet wurden. Die Zahl der gemeldeten Produkte, die eine Gefahr für Gesundheit und Sicherheit der Verbraucher darstellen ist kontinuierlich gestiegen. Europäische Kommission: Sicherheit für Europäische Verbraucher. 2006 Jahresbericht über das Schnellwarnsystem für Verbraucherprodukte ausgenommen Lebensmittel RAPEX, Luxemburg 2007.

14 KOM(2007) 99 endg., S. 7. Der gemeinsame Transformationshintergrund der meisten neuen Mitgliedstaaten könnte das überdurchschnittlich geringe Maß an Verbrauchersouveränität erklären. Damit ist jedoch noch keine separate Strategie zu rechtfertigen, sondern es wird die Notwendigkeit gesehen, spezifische Maßnahmen für eine verbesserte Wahrnehmung von Verbraucherrechten und die Stärkung von glaubwürdigen Verbraucherorganisationen in den neuen Mitgliedstaaten zu ergreifen. Kutin, Breda: Consumer protection in an enlarged Europe, in: Consumer Policy Review, 2005, S. 198-202.

15 KOM(2002) 208 endg. vom 07.05.2002, S. 16-17. Die ex-post Bewertung der vergangenen Verbraucherpolitischen Strategie (2002-2006) betont, dass zwei Drittel der verbraucherpolitischen Stakeholder eine Konvergenz der Ziele und Instrumente zwischen EU und nationaler Ebene beobachtet haben. Insbesondere in den neuen Mitgliedstaaten wird diese Konvergenz stärker wahrgenommen. DG Health and Consumer Protection: Ex-post evaluation of the impact of the Consumer Policy Strategy 2002-2006 on national consumer policies, final report, 22.12.2006, S. 7.

stand.) Dabei zielt die Überprüfung nicht nur auf die Beseitigung von Unzulänglichkeiten in einzelnen Richtlinien ab, sondern auch auf die Gesamtausrichtung der Regelungen. Mit der Veröffentlichung eines Grünbuchs<sup>16</sup> hat die Europäische Kommission ihre Diagnose 2006 abgeschlossen. In Bezug auf die beobachtete Rechtszersplitterung hat die Europäische Kommission verschiedene Reformoptionen vorgeschlagen. Neben dem Ziel einer vollständigen Harmonisierung schlägt sie zwei weitere Optionen vor: Zum einen könne eine Mindestharmonisierung mit einer gegenseitigen Anerkennungspflicht eingeführt werden. Dies würde bedeuten, dass strengere nationale Verbraucherschutzregelungen möglich sind, diese im Einzelfall aber nicht für Unternehmen eines anderen Mitgliedslandes anzuwenden sind, wenn dies „nicht zu vertretende Beschränkungen im freien Waren- und Dienstleistungsverkehr zur Folge hätte.“<sup>17</sup> Zum anderen wäre eine Mindestharmonisierung in Kombination mit dem Herkunftslandprinzip denkbar. Die Einbeziehung des Herkunftslandprinzips würde bedeuten, dass strengere Verbraucherschutzregelungen eines Landes nicht Unternehmen aus einem Mitgliedsland mit schwächerer Regelung auferlegt werden dürfen. Es würden also grundsätzlich nur die Bestimmungen des Herkunftslands gelten. Nach Auffassung der Europäischen Kommission würden die beiden letztgenannten Optionen die Rechtszersplitterung jedoch fortführen. Das Regelungsumfeld für Handel und Endverbraucher würde nicht vereinfacht und negative Auswirkungen auf das Vertrauen der Verbraucher in den Binnenmarkt wären abzusehen. Keine der Optionen wäre geeignet, ein hohes gemeinschaftliches Verbraucherschutzniveau sicherzustellen.<sup>18</sup>

Das zentrale Argument der Europäischen Kommission für eine möglichst weitgehende Harmonisierung ist ökonomischer Natur. Eine Harmonisierung im Sinne eines hohen und einheitlichen Schutzniveaus wird als eine Voraussetzung für einen funktionierenden Binnenmarkt und folglich auch für positive Wachstums- und Beschäftigungseffekte angesehen.<sup>19</sup> Denn die vielfältigen Verbraucherschutzregelungen in der EU behindern in doppelter Hinsicht eine effiziente Entfaltung des Einzelhandelsbinnenmarktes. Zum einen hält der Sonderaufwand für die Berücksichtigung nationaler Rechtsvorschriften viele Einzelhandelsunternehmen von grenzüberschreitenden Verkaufsaktivitäten ab. Zum anderen haben Verbraucher wenig Vertrauen beim Handel mit Unternehmen aus anderen Ländern.<sup>20</sup> Im Sommer 2007 wird die Europäische Kommission eine Zusammenfassung der Reaktionen auf das Grünbuch veröffentlichen und vor diesem Hintergrund entscheiden, ob Bedarf für eine Gesetzesinitiative besteht.

### Weiterführende Literatur

Incardona, Rossella/Christina Poncibò: The average consumer, the unfair commercial practices directive, and the cognitive revolution, in: *Journal of Consumer Policy*, 2007, S. 21-38.

Schulz-Nieswandt, Frank: Public-Private-Partnership im Sozialsektor, in: *Sozialer Fortschritt*, 2007, S. 51-56.

Schulz-Nieswandt, Frank: Der Vertrag über die Europäische Union, in: *Sozialer Fortschritt* 2007, S. 113-116.

---

16 Grünbuch der Europäischen Kommission: Die Überprüfung des gemeinschaftlichen Besitzstands im Verbraucherschutz, KOM(2006) 744 endg.

17 KOM(2006) 744 endg., S. 12.

18 KOM(2006) 744 endg., S. 13.

19 KOM(2007) 99 endg., S. 8.

20 Beispielsweise haben 45 Prozent der befragten Verbraucher wenig Vertrauen beim Online-Handel mit Einzelhändlern aus anderen EU-Ländern. KOM(2006) 744 endg., S. 8.