

# Gesundheits- und Verbraucherpolitik

Frank Schulz-Nieswandt / Remi Maier-Rigaud

Die Verbraucherpolitik ist eines der aufstrebenden Felder europäischer Politik. Mit der Richtlinie über Rechte der Verbraucher und dem Grünbuch über kollektive Rechtsdurchsetzungsverfahren hat die EU-Kommission im vergangenen Jahr weitere wichtige Schritte eingeleitet, um durch vereinheitlichte Rechte den europäischen Verbraucher stärker an den Vorteilen der Binnenmarktintegration teilhaben zu lassen. In diesem Lichte ist auch das Thema der grenzüberschreitenden Patientenmobilität zu verstehen. Hier zeichnet sich deutlich ab, wie infolge der Binnenmarktdynamik die Gesundheitspolitik bereits in praxi eine geteilte Kompetenz im europäischen Mehrebenensystem geworden ist.

## Mitgliedstaatliche Gesundheitsdienstleistungsmärkte und Binnenmarkt

Im Zentrum der augenblicklichen Diskursentwicklung steht der „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Ausübung der Patientenrechte in der grenzüberschreitenden Gesundheitsversorgung“.<sup>1</sup>

Die EuGH-Rechtssprechung ist angesichts der unbedingten Binnenmarktcompatibilität nationaler Praxis eindeutig hinsichtlich der Grundfreiheit der grenzüberschreitenden Patientenmobilität. Die Rechtsurteile sind zahlreich und längst populär. Die Anpassungsprobleme für die Mitgliedstaaten können aber aus deutscher Sicht erheblich sein.

Im Kern geht es im Kontext des Sachleistungsprinzips und der Gesamtvergütungsverhandlungen im ambulanten ärztlichen Bereich und in der Krankenhausbedarfsplanung der Länder um Probleme der Kapazitätsplanung und Kapazitätsauslastung. Je nach kollektivvertraglicher Vergütungspraxis im ambulanten Sektor kann es zu doppelten Finanzströmen für die Kassen kommen. Und in der einschlägigen rechtswissenschaftlichen Literatur wird ferner die Europarechtstauglichkeit des mit der GMG-Reform des SGB V eingeführten 140e SGB V als Problemlösung in Richtung auf grenzüberschreitende Vertragsbildung hinterfragt. Auch ist die Genehmigungspflicht seitens der Kassen im stationären Behandlungsfall gegenüber einer im ambulanten Behandlungsfall so nicht vorgesehenen Genehmigungspraxis im Lichte neuerer EuGH-Rechtssprechung ins Wanken geraten. Investitionsaufwand und Kapazitätseffekte gibt es auch in der vertragsärztlichen ambulanten Niederlassungsplanung; und Grundfreiheiten gelten grundsätzlich und nicht nur für Teilsektoren.

Der Richtlinienentwurf, der nunmehr vorliegt, ist jedoch in vielerlei Hinsicht umstritten und wird kontrovers diskutiert. Es bleibt in den nächsten Monaten abzuwarten, wie sie die Konturen eines konsensfähigen Entwurfes herausbilden werden.

Die EU-politisch derart angetriebenen Diskurse zur grenzüberschreitenden Patientenmobilität tragen damit aber bereits jetzt schon mit bei zu einer grundlegenden Neu-Orientierung in der Leistungserstellungssteuerung aus der Perspektive von Marktöffnung und Wettbewerbsorientierung. Ein allumfängliches Liberalisierungsmodell der Gesundheitsmärkte

---

Der Artikel gibt die persönliche Auffassung der Autoren wieder und bindet die Europäische Kommission in keiner Weise.

1 KOM(2008) 414 endgültig, Brüssel, 2.7.2008.

würde die Zulassung im Rahmen der Sicherstellung (und Gewährleistung gegenüber den Kassen) durch kassenärztlichen Vereinigungen (als markt-geschlossene Konzessionspraxis) abschaffen (damit die KVen insgesamt), die Bedarfsplanung im Rahmen der dualen Krankenhausfinanzierung durch die Länder abschaffen und die monistische Finanzierung durch Einkaufs-Kassen mit hinreichender (regionaler) Betriebsgröße herbeiführen. Ein Kosten-erstattungsprinzip ließe eine grenzüberschreitende Patientenmobilität im Verbund mit grenzüberschreitende Vertragsbildungen technisch vereinfachen. Die Kassen kaufen im Ausschreibungswettbewerbsmodus Anbieter(netze) ein, unterliegen zwar nicht dem Kartellrecht, aber den europäischen Standards des nichtdiskriminierenden, transparenten und binnenmarktkompatiblen Vergaberechts, das hier jedoch eher im Rahmen konzessions-rechtlicher Varianten zum Zuge kommt. Versteckte wettbewerbsverzerrende (nationale) Beihilfen müssen unterbleiben; die Rolle der Verbraucher wäre zu stärken. Landesregulierungsbehörden, eventuell unter Mitwirkung von Anbieterspitzenverbände im Sinne von untergesetzlichen Normsetzungsakteuren wären aufsichtsrechtlich zu installieren.

### **Vereinheitlichung des verbraucherpolitischen Besitzstandes**

Im Oktober 2008 hat die Kommission eine Richtlinie über Rechte der Verbraucher<sup>2</sup> vorgeschlagen, die eine Erleichterung des grenzüberschreitenden Einzelhandels anstrebt. Die Richtlinie sieht vor, dass beispielsweise Verbrauchern bei Onlineeinkäufen oder Haustürgeschäften europaweit eine Überlegungsfrist von 14 Kalendertagen eingeräumt wird. In dieser Zeit kann der Kauf ohne Begründung rückgängig gemacht werden. Diese neue Richtlinie vereinheitlicht den verbraucherpolitischen Besitzstand, indem vier Richtlinien zusammengeführt werden: über unlautere Geschäftspraktiken, Vertragsabschlüsse im Fernabsatz, außerhalb von Geschäftsräumen geschlossene Verträgen, zu bestimmten Aspekten des Verbrauchsgüterkaufs und der Garantien für Verbrauchsgüter. Damit sollen für alle Verbraucher in der EU künftig die gleichen Rechte gelten. Während bisher die europäische Verbraucherpolitik nur eine Mindestharmonisierung verfolgt hatte, die es den Mitgliedstaaten erlaubte, darüber hinausgehende Vorschriften zu erlassen, würde die Richtlinie für ein einheitliches Verbraucherrecht sorgen. Dass durch die vorgeschlagene vollständige Harmonisierung höhere nationale Standards nicht mehr möglich sein sollen, ist von Verbraucherschutzorganisationen und anderen Gruppen stark kritisiert worden.<sup>3</sup> Vor diesem Hintergrund wird mit Spannung erwartet, ob in der neuen Legislaturperiode das Europäische Parlament und der Rat der Richtlinie in dieser Form zustimmen werden.

### **Grünbuch über kollektive Rechtsdurchsetzungsverfahren**

Einen wichtigen ersten Schritt im Bereich kollektive Rechtsbehelfe ist die EU-Kommission im November 2008 mit der Vorlage eines Grünbuchs über kollektive Rechtsdurchsetzungsverfahren für Verbraucher gegangen.<sup>4</sup> Das Grünbuch identifiziert Lücken im gegenwärtigen Rechtsbehelfsystem und zeigt Optionen für deren Schließung auf.<sup>5</sup> Verbraucher

---

2 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Rechte der Verbraucher, KOM(2008) 614 endg., Brüssel, 8.10.2008.

3 Vgl. BEUC: The future of European consumers' rights. BEUC's reaction to the fundamental issues raised by the Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on consumers rights, COM(2008)614, X/025/2009, Brüssel, 24.3.2009.

4 Europäische Kommission: Grünbuch über kollektive Rechtsdurchsetzungsverfahren für Verbraucher, KOM(2008) 794 endg., Brüssel, 27.11.2008.

haben immer die Möglichkeit, bei einem Verstoß gegen ihre Verbraucherrechte einen individuellen Rechtsbehelf einzulegen. Dieser gerichtliche Weg wird aber auf Grund von hohen Prozesskosten sowie komplexen und langwierigen Verfahren häufig nicht beschritten. So erklärt beispielsweise jeder Zweite europäische Verbraucher, bei Beiträgen unter 200 Euro, nicht vor Gericht gehen zu wollen. Ziel des Grünbuchs ist es, in Fällen in denen eine große Zahl von Verbrauchern von dem Geschäftsbaren eines einzelnen Händlers betroffen ist, einen wirksamen kollektiven Rechtsbehelf zu bieten. Diese Möglichkeit soll allen Bürgern der EU offen stehen und unabhängig vom genauen Sitz des Händlers in der EU Gültigkeit haben. Bisher existieren unterschiedlich ausgestaltete gerichtliche kollektive Rechtsdurchsetzungsverfahren in nur dreizehn Mitgliedstaaten und mit teilweise erheblichen Mängeln. Im Grünbuch werden vier Optionen zur Stärkung kollektiver Rechtsdurchsetzungsverfahren für Verbraucher diskutiert. Die Optionen reichen von einer Nutzung bestehender Maßnahmen auf nationaler und EG-Ebene bis hin zu einer verbindlichen EU Maßnahme, wobei betont wird, dass es gilt die Entstehung einer „Industrie“ des Rechtsstreits zu vermeiden. Insgesamt folgt die Kommission mit dem Grünbuch dem in der verbraucherpolitischen Strategie festgelegten Ziel, den Binnenmarkt im Einzelhandel zu stärken. Am 1. März 2009 wurde die öffentliche Konsultation zum Grünbuch abgeschlossen. Auf der Grundlage der eingegangenen Kommentare hat die Kommission ein Diskussionspapier veröffentlicht und Bürger und Interessenvertreter zu Stellungnahmen bis zum 3. Juli 2009 eingeladen.

### **Ergebnisse des zweiten Verbraucherbarometers**

Die Verbrauchersituation im Einzelhandelsbinnenmarkt ist Gegenstand zweier von der EU-Kommission in Auftrag gegebener Eurobarometer Surveys. Im ersten Survey wurden fast 27.000 Interviews mit Verbrauchern zum Thema grenzüberschreitender Handel geführt.<sup>6</sup> Dabei wurde festgestellt, dass der Bevölkerungsanteil, der grenzüberschreitenden Handel betreibt seit 2006 konstant geblieben ist. Der grenzüberschreitende Einkauf wird am wenigsten in den neuen Mitgliedsstaaten und in Südeuropa praktiziert. Ein Drittel der Befragten glaubt, dass Probleme bei Beschwerden und Produktrückgaben bei grenzüberschreitenden Einkäufen eher wahrscheinlich sind, als beim Einkauf im eigenen Land. Auch der Verbraucherschutz wird von 39% der Befragten als nicht adäquat eingeschätzt. In der Befragung des Einzelhandels in einem zweiten Survey zeigte sich, dass nur 78% des Einzelhandels vollständig oder zumindest gut über seine rechtlichen Pflichten gegenüber den Verbrauchern informiert ist.<sup>7</sup> Im Januar 2009 wurde ein weiterer Eurobarometer Survey über den Dienstleistungssektor veröffentlicht:<sup>8</sup> Es ging um die Erfahrungen und Einschätzungen der Verbraucher bezüglich des Anbieterwechsels in den vier Bereichen Einzelkündengeschäft der Banken, Versicherung, Energie und Telekommunikation. Auf die Frage nach den gewünschten Instrumenten, um den Anbieterwechsel zu vereinfachen, nannten

---

5 Nicht Gegenstand des Grünbuchs sind kollektive Rechtsbehelfe für diejenigen, die durch Verstöße gegen das EG-Kartellrecht geschädigt wurden, insbesondere da es sich dabei um einen über die Verbraucher hinausgehenden Kreis von Geschädigten handelt. Vgl. Europäische Kommission: Weißbuch Schadensersatzklagen wegen Verletzung des EG-Wettbewerbsrechts, KOM(2008) 165 endg., Brüssel, 2.4.2008.

6 Europäische Kommission: Spezial Eurobarometer 298: Verbraucherschutz im Binnenmarkt.

7 Europäische Kommission: Flash Eurobarometer 224: Business attitudes towards cross-border sales and consumer protection.

8 Europäische Kommission: Flash Eurobarometer 243: Consumers' view on switching service providers.

Verbraucher in erster Linie eine kostenlose Wechsellmöglichkeit, sowie standardisierte, vergleichbare Angebote von Anbietern sowie eine Internetseite, die den Verbrauchern den günstigsten Anbieter nennt.

Auf der Grundlage der Eurobarometer Surveys hat die EU-Kommission 2009 die Ergebnisse des zweiten Verbraucherbarometers<sup>9</sup> vorgestellt. Darin zeigt sich, dass die Verbraucher weniger zufrieden mit Dienstleistungsmärkten, als mit Warenmärkten sind. Insbesondere im Energiesektor, im Bus- und Bahnverkehr sowie im Bankensektor wurden deutliche Defizite von den Verbrauchern identifiziert. Auf Grund der in diesen Bereichen berichteten Probleme und der ökonomischen Bedeutung dieser Märkte, wurden als Handlungsschwerpunkte für 2009 der Privatkundenstrommarkt sowie der grenzüberschreitende Online-Einkauf ausgewählt.

### **Bilaterale Kooperation mit China**

Im November 2008 wurde eine überarbeitete Fassung des 2006 erstmals abgeschlossenen Memorandum of Understanding<sup>10</sup> zwischen der Generaldirektion Gesundheit und Verbraucher und Chinas AQSIQ (Administration for Quality Supervision, Inspection and Quarantine) unterzeichnet. Ziel ist es, die Zusammenarbeit der beiden Behörden im Bereich der Produktsicherheit (insbesondere durch einen verbesserten Informationsaustausch) weiter zu intensivieren. Bereits seit 2006 werden der chinesischen Behörde die im europäischen Produktwarnsystem RAPEX gesammelten Informationen zugänglich gemacht, um so Mängel in der Sicherheit von in die EU importierten Produkten schon an ihrem Entstehungsort zu vermeiden. So hat AQSIQ in den vergangenen zwei Jahren auf der Grundlage von RAPEX-Informationen in 352 Fällen konkrete Maßnahmen ergriffen. Allerdings konnten 317 Fälle nicht verfolgt werden, da aus verschiedenen Gründen die Hersteller der gefährlichen Produkte von der chinesischen Behörde nicht identifiziert werden konnte.<sup>11</sup>

### **Weiterführende Literatur**

David Howarth: Internal Policies: The Commission Defends the EU Consumer, in: Journal of Common Market Studies 46, 2008, S. 91-107.

Natali Helberger: Making Place for the iConsumer in Consumer Law, in: Journal of Consumer Policy 31, 2008, S. 385-391.

Schulz-Nieswandt, Frank/Maier-Rigaud, Remi: EU-Harmonisierung im Gesundheitswesen? Der Wandel der Umwelt der betrieblichen Organisationen im Gesundheitswesen, in: Greiner, W., Schulenburg/J.-M. Graf v. d./Vauth, Chr. (Hrsg.), Gesundheitsbetriebslehre. Management von Gesundheitsunternehmen, Bern 2008, S. 515-533.

Schulz-Nieswandt, Frank/Mann, Kristina: „Geteilte Kompetenz“ und Konvergenz in der Erstellungspraxis von Gesundheitsdienstleistungen – die Entwicklung im Europäischen Mehr-Ebenen-System, Die Krankenversicherung 61, 2009, S. 39-43.

---

9 Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission. Überwachung von verbraucherrelevanten Ergebnissen im Binnenmarkt. Zweite Ausgabe des Verbraucherbarometers, KOM(2009) 25 endg., Brüssel 28.01.2009.

10 [http://ec.europa.eu/consumers/safety/int\\_coop/docs/memorandum\\_china\\_annexes.pdf](http://ec.europa.eu/consumers/safety/int_coop/docs/memorandum_china_annexes.pdf).

11 [http://ec.europa.eu/consumers/safety/int\\_coop/march2009\\_after\\_vi\\_report.pdf](http://ec.europa.eu/consumers/safety/int_coop/march2009_after_vi_report.pdf).