

Gesundheits- und Verbraucherpolitik

Frank Schulz-Nieswandt / Remi Maier-Rigaud

Die spannungsvolle Dynamik im Gesundheitswesen bleibt bestehen. Aus deutscher Sicht ergeben sich eine Reihe von Anpassungsproblemen, die aus dem Sachleistungsprinzip auf der Basis der kollektivvertraglichen oder staatlichen Kapazitätssteuerung resultieren. Daran ändert auch die Subsidiaritätsklausel des Art. 5 (1) EUV (ex-Art. 5b EGV) nichts, da die EU sich zur freien Marktwirtschaft bekennt (ex-Art. 4 EGV), formuliert jedoch deutlich als „wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft“ (Art. 3 (3) EUV). Allerdings sind die Dienstleistungen von allgemeinem (wirtschaftlichen, nur sehr begrenzt von nicht-wirtschaftlichen) Interesse (DA[W]I) im Rahmen des Gewährleistungsstaates ebenso vertraglich verbürgt (Art. 14 und Art. 106 (2) AEUV – ex-Art. 16 und ex-Art. 86 EGV), wobei die sozialen Grundrechte der Grundrechtscharta von Nizza diesbezüglich verstärkend wirken (vgl. Art. 36 im Lichte von Art. 34 des Grundrechtscharta, diese wiederum im Lichte von Art. 6 EUV). Auch die Existenz kommunaler Krankenhäuser (Inhouse-Prinzip) wird hinsichtlich der These einer Wettbewerbsverzerrung kritisch hinterfragt. Der Weg der gesetzlichen Reformen des deutschen Systems in Richtung auf eine „solidarische Wettbewerbsordnung“ (Einkaufsmo- dell der Einzelkassen im Wettbewerb) forciert diese Europäisierung der neuen Steuerung.

Die EU-Verbraucherpolitik konnte im vergangenen Jahr keinen Durchbruch bei wichtigen Projekten wie der von der Kommission vorgeschlagenen Vereinheitlichung des verbraucherpolitischen Besitzstandes¹ oder der Stärkung kollektiver Rechtsbehelfe für Verbraucher² erzielen. Insbesondere die Idee einer Vollharmonisierung stieß weiterhin auf Vorbehalte von Seiten des Europäischen Parlaments und Verbraucherschutzverbänden, da eine Absenkung des hohen Schutzniveaus in einigen Staaten befürchtet wird.³ Hingegen wurden Fortschritte bei der Weiterentwicklung verschiedener Instrumente gemacht, die auf eine stärkere Einbeziehung der europäischen Verbraucher bei der Identifizierung von verbraucherpolitischen Risiken und Handlungsfeldern ausgerichtet sind. Hierzu gehören die Reform des Schnellwarnsystems für Verbraucherprodukte, die harmonisierte Methodik bei Verbraucherbeschwerden und die ab 2010 zweimal im Jahr erscheinenden Verbraucherbarometer.

Verbraucherpolitisches Monitoring

Auf der Grundlage der vergangenen Verbraucherbarometer wurden im vergangenen Jahr weiterführende Marktstudien über Finanzdienstleistungen und elektronischen Handel durchgeführt. In einer Studie über Finanzdienstleistungen für Privatkunden⁴ wurde festgestellt,

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

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

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

3 Europäisches Parlament, Committee on the Internal Market and Consumer Protection: Working document on the proposal for a directive on Consumer Rights, IMCO_DT(2010)439177, 3.3.2010.

4 Europäische Kommission: Commission Staff Working Document on the follow up in Retail Financial Services to the Consumer Markets Scoreboard, SEC(2009) 1251 final, Brüssel, 22.9.2009.

dass Kunden oftmals nicht ausreichend beraten werden. Darüber hinaus führen die mangelnde Transparenz und Vergleichbarkeit von Girokontogebühren zu niedrigen Wechselraten und hohen Preisen. Ein Bericht über grenzüberschreitenden elektronischen Handelsverkehr⁵ stellte eine nach wie vor starke geografische Zersplitterung der Online-Märkte fest. Die Ursachen liegen in der Vielfalt des nationalen Rechts, insbesondere in den Unterschieden im Verbraucherschutzrecht, in den Umsatzsteuerbestimmungen sowie im selektiven Vertriebsrecht. Hinzu kommen Hürden wie Sprachbarrieren und logistische Probleme. Auch im dritten Verbraucherbarometer,⁶ das die Entwicklung der Verbrauchermärkte überwacht, stand der grenzüberschreitende Online-Einkauf im Zentrum der Analyse.⁷ Im Rahmen des Binnenmarkt-Monitoring wurde festgestellt, dass 61% aller grenzüberschreitenden Bestellungen nicht abgeschlossen werden konnten, da die Händler nicht in das Land liefern, in dem der Verbraucher ansässig ist. Entsprechend betrafen die bei den Europäischen Verbraucherzentren im Jahr 2009 eingereichten grenzüberschreitenden Beschwerden überwiegend Online-Einkäufe. Aufbauend auf den Ergebnissen dieser Studien brachte die Kommission ein Bündel von Vorschlägen ein, um Hindernisse des grenzüberschreitenden elektronischen Handels abzubauen.⁸ Hierzu gehören u.a. vollständig harmonisierte Verbraucherschutzbestimmungen entsprechend der vorgeschlagenen Richtlinie über Verbraucherrechte, eine konsequente Umsetzung der Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken, vereinfachte Mehrwertsteuerpflichten, aber auch regelmäßige koordinierte Marktüberwachungsmaßnahmen der Verbraucherschutzbehörden („Sweep“-Aktionen).

Harmonisierte Methodik bei Verbraucherbeschwerden

Die Europäische Kommission erließ im Mai 2010 eine Empfehlung zur Verwendung einer harmonisierten Methodik für die Erfassung von Verbraucherbeschwerden.⁹ Teil der neuen Methodik ist die Frage nach der Produktkategorie und dem Gegenstand der Beschwerde (Qualität, Preis, Sicherheit usw.). Die Standardisierung soll helfen, Defizite in der Funktionsfähigkeit des Binnenmarktes schneller zu identifizieren, um entsprechende Maßnahmen auf nationaler oder europäischer Ebene einleiten zu können. Darüber hinaus soll durch die Anwendung einheitlicher Kriterien eine bessere Vergleichbarkeit von Verbraucherbeschwerden erzielt werden. Verbraucherbehörden der Mitgliedstaaten und Verbraucherorganisationen sollen dieser Empfehlung folgen und sind aufgerufen, Verbraucherbeschwerden an die Kommission weiterzuleiten, die diese Daten in ihren Verbraucherbarometern aggregiert der Öffentlichkeit zugänglich macht. Zur Umsetzung der neuen Methodik stellt die Kommission den über 700 Beschwerden sammelnden Verbraucherorganisationen und -behörden technische Hilfe und eine kostenlose Software zur Verfügung.

5 Europäische Kommission: Commission Staff Working Document: Report on cross-border e-commerce in the EU, SEC(2009) 283 final, Brüssel, 5.3.2009.

6 Mit Erscheinen der dritten Ausgabe ändert sich der Rhythmus des nun zweimal im Jahr erscheinenden Verbraucherbarometers. Während sich die Frühjahrsausgaben mit dem gesamten EU-Einzelhandelsbinnenmarkt beschäftigen, werden die Herbstausgaben spezifische Entwicklungen auf einzelnen Verbrauchermärkten analysieren.

7 Europäische Kommission: Consumer Markets Scoreboard – Consumers at Home in the Internal Market, SEC(2010) 385, Brüssel.

8 Europäische Kommission: Mitteilung über grenzüberschreitenden elektronischen Handelsverkehr zwischen Unternehmen und Verbrauchern in der EU, KOM(2009) 557 endg., Brüssel, 22.10.2009.

9 Europäische Kommission: Empfehlung der Kommission zur Verwendung einer harmonisierten Methodik zur Klassifizierung und Meldung von Verbraucherbeschwerden und Verbraucheranfragen, KOM(2010) 3021 endg., Brüssel, 12.5.2010.

Reform des Schnellwarnsystems für Verbraucherprodukte RAPEX

Der vorliegende Bericht über das Jahr 2009 zeigt eine Zunahme bei den Meldungen über gefährliche Produkte auf nunmehr knapp 2000.¹⁰ Rund die Hälfte aller Meldungen fallen in die Produktkategorien Spielzeug und Bekleidung. Die am häufigsten gemeldeten Risikokategorien sind chemisches Risiko, Verletzungsrisiko und Risiken in Bezug auf eine Beeinträchtigung der Atmung. In 44% der Fälle kamen die Wirtschaftssubjekte ihren gesetzlichen Verpflichtungen ohne Eingreifen der Behörden nach, während in den meisten Fällen (53%) vorbeugende und restriktive Maßnahmen der nationalen Behörden ergriffen werden mussten. Fast 60% der Meldungen betrafen Produkte chinesischen Ursprungs, weshalb über das so genannte „RAPEX-CHINA“ System entsprechende Informationen an die chinesische Behörde AQSIQ (Administration for Quality Supervision, Inspection and Quarantine) weitergeleitet werden. Dort sollen Maßnahmen ergriffen werden, damit jene Produkte nicht länger in die EU gelangen. RAPEX wurde zum 1. Januar 2010 auf bestimmte Nicht-Verbraucherprodukte ausgedehnt und umfasst künftig neben Produkthanforderungen in Bezug auf allgemeine Gesundheits- und Sicherheitsrisiken auch Risiken für Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz sowie Umweltschutzanforderungen.¹¹

Bio-Logo der EU

Im März 2010 verabschiedete die Kommission eine Verordnung, die ein Bio-Logo der EU für Erzeugnisse aus ökologischer und biologischer Herstellung ab dem 1. Juli 2010 vorschreibt.¹² Das aus einer Online-Abstimmung zum Bio-Logo hervorgegangene „Euro-Blatt“ ist als Kennzeichnung für EU-Erzeugnisse, die die Anforderungen der EU an ökologische beziehungsweise biologische Produkte erfüllen, vorgeschrieben. Auch wenn damit eine übersichtlichere Kennzeichnung von Bio-Produkten für die Verbraucher beabsichtigt ist, so ist die parallele Verwendung von unterschiedlichen Bio-Siegeln oder Gütezeichen, weiterhin möglich.¹³

Verbraucherpolitisches Leitbild

Grundsätzlich zeichnet sich eine Tendenz hin zu einer stärkeren Berücksichtigung von Erkenntnissen der *behavioural economics* in der europäischen Verbraucherpolitik ab. So wurde in den Empfehlungen¹⁴ zur Umsetzung der Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken¹⁵ darauf hingewiesen, dass Täuschungen von Verbrauchern nicht nur auf den Infor-

10 Generaldirektion Gesundheit und Verbraucher der Europäischen Kommission: Sicherheit für Europäische Verbraucher: Jahresbericht 2009 über das Schnellwarnsystem für Verbraucherprodukte ausgenommen Lebensmittel RAPEX, Brüssel 2010.

11 Verordnung (EG) Nr. 765/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. Juli 2008 über die Vorschriften für die Akkreditierung und Marktüberwachung im Zusammenhang mit der Vermarktung von Produkten, in Amtsblatt Nr. L 218, 13. August 2008, S. 30-47.

12 Europäische Kommission: Verordnung (EU) Nr. 271/2010 vom 24. März 2010 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 889/2008 mit Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 834/2007 des Rates hinsichtlich des Logos der Europäischen Union für ökologische/biologische Produktion, in: Amtsblatt Nr. L 84, 31. März 2010, S. 19-22.

13 Beispielsweise gibt es in Deutschland verschiedene ökologische Anbauverbände mit jeweils eigenen Bio-Siegeln, deren Richtlinien über die europäischen Mindeststandards hinausgehen. Vgl. Patrick Schwan: Der informierte Verbraucher? Das verbraucherpolitische Leitbild auf dem Prüfstand. Eine Untersuchung am Beispiel des Lebensmittelsektors, Wiesbaden 2009, S. 111.

14 Europäische Kommission: Commission Staff Working Document, SEC(2009) 1666, Brüssel, 3.12.2009, S. 32-33.

mationsgehalt zu beziehen sind, sondern ebenfalls auf die Art der Informationspräsentation, da diese einen großen Einfluss auf die Entscheidung der Verbraucher ausübt.¹⁶ Inwieweit solche *framing*-Effekte und generell begrenzte Rationalität sowie durch Heuristiken gekennzeichnete Verhaltensmuster stärker in das verbraucherpolitische Leitbild auf europäischer Ebene einfließen werden, bleibt abzuwarten.

Dynamik im Gesundheitswesen: geteilte Kompetenz im Mehrebenensystem

Obwohl die Art 151 i. V. m. Art 168 AEUV (ex-Art. 152 i. V. m. Art. 137 EGV) im Lichte von Art. 5 (1) EUV (Subsidiaritätsprinzip) keine originäre Kompetenz der EU im Politikfeld der Gesundheitspolitik vorsehen, führt die Dynamik des Binnenmarktes zum Phänomen einer geteilten Kompetenz in der Gesundheitspolitik im EU-Mehr-Ebenen-System. Dies kann als Beleg dafür gesehen werden, dass es bereits ohne offizielle Konstitutionalisierung des EU-Vertragssystems zu einem Verfassungsverbundes gekommen ist. Und auch der EU-Reformvertrag kann in diesem Sinne interpretiert werden. Der morphologisch hybride Charakter der EU als „Verfassungsverbund“ wird gestärkt. Die Grundfreiheiten werden quasi vergrundrechtlicht und im Lichte des allgemeinen Nicht-Diskriminierungsgebotes drängen Patientenmobilität und die Freizügigkeit der Dienstleistungen zu Anpassungen nationaler Arrangements der Erstellung von Gesundheits- und Sozialleistungen.

Gesundheits- und Sozialleistungen werden als Dienstleistungen von allgemeinem (wirtschaftlichen, nur sehr begrenzt von nicht-wirtschaftlichen) Interesse (DA[W]I) definiert und sind gekennzeichnet a) durch den freien Zugang (Inklusionsgebot) der (Sozial-)Bürger zu den Sozialschutzsystemen und den entsprechenden Dienstleistungen (Idee der sozialen Daseinsvorsorge), b) durch eine hohe Produktqualität und c) durch die fiskalische Nachhaltigkeit der Systeme. Dies konvergiert zu den allgemeinen Oberzielen in der Politik der Offenen Methode der Koordinierung (OMK). Die Erstellung der Dienstleistungen soll jedoch marktoffen und wettbewerbsorientiert erfolgen (vgl. jedoch Art. 106 (2) in Verbindung mit Art. 14 AEUV im Lichte des „Protokoll(s) über Dienste von allgemeinem Interesse“). Die so genannte „Modernisierung“ der Erstellung der DA(W)I steht also ganz im Lichte des europäischen Wettbewerbs-, insbesondere des Vergabe- und Beihilferechts. Neuerdings wird das Konzessionswesen in den Diskurs einbezogen.

Aktuell ist nach wie vor die Richtlinie „Über die Ausübung der Patientenrechte in der grenzüberschreitenden Gesundheitsversorgung“.¹⁷ Die Regelungsvorstellungen sind jedoch umstritten.

Weiterführende Literatur

Jim Davies: Entrenchment of New Governance in Consumer Policy Formulation: A Platform for European Consumer Citizenship Practice?, in: *Journal of Consumer Policy* 32/2009, S. 245-267.

Markus Krajewski: Dienstleistungen von allgemeinem Interesse im Vertrag von Lissabon, in: *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen*, 33, 2/2010.

Andreas Oehler/Lucia A. Reisch: *Behavioral Economics – eine neue Grundlage für Verbraucherpolitik? Eine Studie im Auftrag des Verbraucherzentrale Bundesverbandes*, Berlin 2008.

15 Richtlinie 2005/29/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über unlautere Geschäftspraktiken im binnenmarktinternen Geschäftsverkehr zwischen Unternehmen und Verbrauchern, in: *Amtblatt der EU*, Nr. L 149, 11. Juni 2005, S. 22-39.

16 Chris Willett: Fairness and Consumer Decision Making under the Unfair Commercial Practices Directive, in: *Journal of Consumer Policy* 33/2010.

17 Vgl. auch KOM(2004) 301 vom 20. April 2004 sowie KOM(2008) 414 endg., Brüssel, 2. Juli 2008.