

Gesundheits- und Verbraucherpolitik

Frank Schulz-Nieswandt / Remi Maier-Rigaud

Die europäische Gesundheits- und Verbraucherpolitik hat im vergangenen Jahr insbesondere auf zwei Feldern wichtige Impulse verzeichnet. Zum einen trat 2011 die Richtlinie zur Patientenmobilität in Kraft, zum anderen wurde nach Jahren des Stillstandes der Weg für eine Vereinheitlichung des verbraucherpolitischen Besitzstandes in Form einer Verbraucherrechte-Richtlinie freigemacht. Beides ist trotz zahlreicher Kontroversen im Detail als Indiz für eine zunehmende Gestaltung des Binnenmarktes als Sozialraum, in dem sich Verbraucher und Patienten weitgehend frei bewegen können sollen, zu bewerten. Jeweils ist es die Grenzüberschreitung – ob als Patient oder als Verbraucher – die einen regulierenden Eingriff auf europäischer Ebene rechtfertigt. Die Entwicklung in weiteren Bereichen der Verbraucherpolitik, wie etwa dem kollektiven Rechtsschutz oder der Lebensmittelkennzeichnung, bleibt politisch sehr kontrovers und ist weniger im Zusammenhang der Grenzüberschreitung im Binnenmarkt, als vielmehr im Spannungsverhältnis zur Industriepolitik zu sehen.

Gesundheitspolitik im Schnittbereich zur Verbraucherpolitik: Die Richtlinie zur Patientenmobilität

Am 19. Januar 2011 hat das europäische Parlament die Richtlinie über die Patientenrechte in der grenzüberschreitenden Gesundheitsversorgung angenommen.¹ Die Richtlinie trat 20 Tage nach Veröffentlichung im Amtsblatt der EU in Kraft. Danach haben die Mitgliedstaaten 30 Monate Zeit, die geforderten Maßnahmen umzusetzen.

Und damit sind wir bereits mitten in der Analyse. Die Richtlinie überlässt es nämlich in vielerlei Hinsicht den Mitgliedstaaten, eine Reihe von heiklen Fragen selbstbestimmt zu konkretisieren. Der binnenmarktrechtliche Kontext ist evident: Es geht um die Beachtung der Dienstleistungsfreiheit und der Freizügigkeitsgebote unter Beachtung der Rechtsprinzipien der Gleichbehandlung und der Transparenz. Bemerkenswert ist, wie die Richtlinie bei der Voranstellung der in Erwägung stehenden Gründe explizit die Kompetenz zur Gestaltung des Gesundheitswesens bei den Mitgliedstaaten sieht, hier aber die Kompatibilität mit dem EU-Recht einfordert. Insofern fügt sich die Richtlinie ein in die seit langem beobachtbaren Trends der Herausbildung einer „geteilten Kompetenz“ im Politikfeld der Sozialpolitik im Kontext des Mehr-Ebenen-Systems als Verfassungsvertragsgefüge. Weiter fällt auf, wie überaus deutlich die Richtlinie die Freiheit der Mitgliedstaaten zur Regelung ihrer ethischen Grundsatzentscheidungen bei der Ordnung des jeweiligen nationalen Gesundheitssystems betont. Ganz auf der Linie der bisherigen Herausbildung eines Sozialmodellens im Bereich der DA(W)I werden die Ziele der freien Zugangschancen, des Qualitätsmanagements, nun aber auch deutlich die Aspekte der sozialräumlich-planerischen

1 Richtlinie 2011/24/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. März 2011 über die Ausübung der Patientenrechte in der grenzüberschreitenden Gesundheitsversorgung, in: Amtsblatt der Europäischen Union L88/34 vom 4. April 2011.

Sicherstellung der Versorgung auch in einem geographischen Sinne der räumlichen Allokation betont. Damit rückt das Bild an das Konstrukt der Universaldienstleistungen heran. Vor allem wird, ganz auf der Linie der Sozialversicherungsrechtsprechungen des EuGH, die Beachtung der finanziellen Gleichgewichte und der Funktionsfähigkeit der nationalen Sicherstellungsmodalitäten herausgestellt.²

Betont wird, dass die grenzüberschreitende Inanspruchnahme medizinischer Leistungen (Langzeitpflege und Organtransplantationswesen sind explizit ausgenommen) grundsätzlich ohne Vorweganträge genehmigungsverfahrensfrei sein sollen (Art. 7 [8]), außer – und hierzu ist Art. 8 zentral – es gibt akzeptable Gründe, die in den genannten Kontexten der Sozialplanung, der finanziellen Gleichgewichte etc. angesiedelt sind. Diese Gründe müssen zwingend sein und müssen in Abwägung zu der Anforderung der EU-Rechtskompatibilität nationaler Praxis verhältnismäßig ausfallen.

Nicht zulässig wäre eine Nicht-Genehmigung, wenn dies medizinisch nicht vertretbar wäre. Hier zeichnen sich Tendenzen dieser EU-Politik in Richtung auf Setzung von Versorgungssicherstellungs-Mindeststandards ab.

Die Richtlinie regelt ein Kostenerstattungsprinzip für Leistungen nach den jeweiligen mitgliedstaatlichen Finanzierungssätzen für Leistungen, die auch im jeweiligen Leistungskatalog der nationalen Sozialschutzsysteme enthalten sind. Die Richtlinie stellt es den Mitgliedstaaten aber frei, ein Sachleistungsprinzip anzuwenden und auch weitergehende Kosten, die mit der grenzüberschreitenden Inanspruchnahme verbunden sind, zu übernehmen.

Die Ausnahmen einer möglichen, national transparent zu regelnden Genehmigungspraxis betreffen vor allem den Krankenhaussektor, aber auch die ambulanten Systeme, insofern komplexe und ökonomisch kostenintensive Behandlungen betroffen sind. Hier wird Verfahrenseffizienz und –transparenz eingefordert.

Nationale Kontaktstellen sollen Informationsdefizite der Versicherten minimieren; auch hier bleibt den Mitgliedstaaten viel organisatorische Freiheit in der Umsetzung. Eine Reihe von weiteren Themenkreise (auch Fragen der elektronischen Vernetzung und der Datenschutzprobleme) werden angesprochen: die transnationale Zusammenarbeit soll gefördert werden, seltene Erkrankungen in ihrer Versorgung gestärkt werden, europäische Referenznetzwerke sollen gebildet werden, die Zusammenarbeit bei der Bewertung von Gesundheitstechnologien soll voranschreiten etc.

Eine Fülle von Details können hier nicht kommentiert werden. Es wird ohnehin alles von den nationalen Umsetzungsweisen abhängen. Das bleibt zu beobachten. Die EU sieht es als realistisch an, dass die transnationalen Patientenströme quantitativ begrenzt bleiben und dass durch diese Regelungen keine Anreize in Richtung einer übermäßigen Inanspruchnahme gesetzt werden.

Verbraucherpolitische Strategie und Vereinheitlichung des verbraucherpolitischen Besitzstandes

Im März 2011 hat die Europäische Kommission eine externe Halbzeitevaluierung ihrer verbraucherpolitischen Strategie (2007-2013) vorgelegt.³ Grundsätzlich fiel die Bilanz positiv aus. Der Bericht schlägt vor, Themen im Bereich der Digitalisierung und der Förde-

² Vgl. auch analog Frank Schulz-Nieswandt: Berufsgenossenschaften und Europarecht, Berlin 2011.

³ Risk & Policy Analysts Limited and NERA Rome: Consumer Policy: Ex-post and mid-term evaluations, Final Report, März 2011.

rung von nachhaltigen Konsummustern aufzugreifen. In Bezug auf Verbraucherrechte werden die Vorteile einer größeren Harmonisierung auf europäischer Ebene betont.⁴ Genau bei diesem Projekt, der Vereinheitlichung des verbraucherpolitischen Besitzstandes, hat es im vergangenen Jahr Bewegung gegeben. Der ursprüngliche Vorschlag der Kommission von 2008, vier bestehende Richtlinien durch eine einzige Verbraucherrechte-Richtlinie zu ersetzen, sah im Kern eine Abwendung vom Prinzip der Mindestharmonisierung und eine Hinwendung zur Vollharmonisierung vor.⁵ Nachdem eine schnelle Einigung damals vor allem an der Idee der Vollharmonisierung gescheitert war, gelang nun Anfang 2011 ein Durchbruch. Entscheidend war, dass das Europäische Parlament den Nachbesserungsvorschlägen des Ausschusses Binnenmarkt und Verbraucher, wonach ein gemischter Ansatz aus Mindest- und Vollharmonisierung vorgeschlagen wurde, gefolgt ist und damit den Weg für Verhandlungen mit dem Rat und der Kommission frei gemacht hat.⁶ Demnach sollen die Informationspflichten, Lieferfristen und das Widerrufsrecht von zwei Wochen bei Fernabsatz- und Haustürgeschäften voll harmonisiert werden. Eine Mindestharmonisierung ist bei den Gewährleistungspflichten vorgesehen – damit wird den Mitgliedstaaten ermöglicht, strengere Standards beizubehalten. Beispielsweise müssen Verkäufer vor Vertragsabschluss darauf hinweisen, wenn etwaige Rücksendekosten vom Verbraucher zu tragen sind. Der Rat hatte eine Beschränkung der Richtlinie auf Online-Handel gefordert, aber das Parlament behielt den ursprünglichen Kommissionsvorschlag bei, fast alle Arten von Geschäften mit Ausnahme von Dienstleistungen im Finanz-, Sozial- und Gesundheitsbereich einzubeziehen. Eine Einigung auf einen Kompromisstext wird für Sommer 2011 erwartet.⁷

Kollektiver Rechtsschutz: Öffentliche Konsultation

Vor dem Hintergrund institutionell sehr unterschiedlich ausgeprägter kollektiver Rechtsschutzmechanismen in den einzelnen Mitgliedstaaten, die überwiegend sektoral fragmentiert sind, hat die Europäische Kommission erneut die Frage aufgeworfen, ob die Einführung eines kohärenten europäischen Rahmens eine effektivere und einheitliche Durchsetzung von Unionsrechten ermöglichen würde. Kollektiver Rechtsschutz (einschließlich alternativer Streitbeilegungsverfahren, so genannter „ADR [Alternative Dispute Resolution]-Verfahren“) ist als komplementäres Instrument zu öffentlicher Rechtsdurchsetzung durch die Europäische Kommission (z.B. Vertragsverletzungsverfahren oder Verfahren im Rahmen des EU-Wettbewerbsrechts) und privater individueller Anrufung von Gerichten zu betrachten. Es trägt zur Einhaltung des Unionsrechts bei. Kollektiver Rechtsschutz ist vorzugswürdig in Fällen, bei denen die Verletzung von Unionsrecht zwar eine große Zahl von Bürgern oder Unternehmen betrifft, jeden Einzelnen aber nur in einem geringen Umfang schädigt. In diesen Fällen ist für den Einzelnen der Aufwand privater Rechtsklagen unverhältnismäßig, selbst wenn die aggregierten Wohlfahrtsverluste erheblich sind.⁸

4 Europäische Kommission: Commission Staff Working Document: Evaluation of the Consumer Policy Strategy and Programme of Community Action, SEC(2011) 414 final, Brüssel, 25.3.2011.

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

6 Europäisches Parlament: Strengthening consumer rights across Europe. Press release, Brüssel, 31.1.2011.

7 Europäische Kommission: Statement by Vice-President Viviane Reding on the European Parliament's plenary vote on the Consumer Rights Directive, MEMO/11/188, Brüssel, 24.3.2011.

Aufbauend auf dem Grünbuch über kollektive Rechtsdurchsetzungsverfahren für Verbraucher⁹ hat die Europäische Kommission bis April 2011 eine öffentliche Konsultation durchgeführt, um Informationen und Einschätzungen von Betroffenen und Interessengruppen über kollektive Rechtsschutzmaßnahmen zu sammeln, aus denen sich dann mögliche Initiativen für die EU-Gesetzgebung ergeben könnten.¹⁰ Aus den Eingaben¹¹ hat die Kommission verschiedene Mehrheitsmeinungen identifiziert: Kollektiver Rechtsschutz – sowohl in gerichtlicher als auch außergerichtlicher Form – wird als effiziente Alternative zu individuellen Auseinandersetzungen geschätzt, da er bei überschaubaren Kosten vergleichsweise schnell zu Ergebnissen führt. Damit wird die Funktionsfähigkeit des Binnenmarktes im Interesse von Verbrauchern und Wirtschaft gestärkt. Allerdings besteht weitgehend Einigkeit darüber, dass der kollektive Rechtsschutz auf den Prinzipien der Unabhängigkeit, Unparteilichkeit, Transparenz und Effektivität fußen soll. Eine Mehrheit sprach sich für eine Koordinierung über eine zentrale Anlaufstelle aus. Dieser soll eine Lotsenfunktion zukommen und den Verbraucher beraten, welches kollektive Rechtsschutzsystem im Einzelfall angemessen ist. Der Zugang zu kollektivem Rechtsschutz kann als Grundrecht im Sinne von Artikel 47(1) der Grundrechtecharta der EU betrachtet werden (Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf).

Die Grundpositionen zum kollektiven Rechtsschutz sind eindeutig. Während Vertreter der Wirtschaft die Gefahr eines Klagemissbrauchs sehen und ein obligatorisches Streitbeilegungsverfahren ablehnen (so beispielsweise der Deutsche Industrie- und Handelskammertag, DIHK und der Handelsverband Deutschland), würden Verbraucherorganisationen EU-weite Regelungen zu kollektiven Schadensersatzklagen begrüßen. Diese halten auch eine verpflichtende Teilnahme der Anbieter am Schlichtungsverfahren für unerlässlich (so beispielsweise Verbraucherzentrale Bundesverband e.V.). Der europäische Verbraucherschutzverband BEUC argumentiert, dass die Zunahme europäischer Verbraucherpolitik eine parallele Entwicklung eines europäischen kollektiven Rechtsschutzsystems erfordert. Dieses sollte die Möglichkeit für Verbraucherverbände und andere repräsentative Organisationen beinhalten, kollektive Streitbeilegungsverfahren für die Geschädigten auf einer opt-out Grundlage zu starten (also ohne die Notwendigkeit einer expliziten Mandatierung durch den einzelnen Geschädigten).

Keine Ampelkennzeichnung bei Lebensmitteln

Im Juni 2011 hat das Europäische Parlament mit dem Rat und der Europäischen Kommission eine Einigung über die Details eines Entwurfs einer EU Verordnung für die Lebensmittelkettierung erzielt. Diese beinhaltet eine verpflichtende und leicht lesbare Nährwertkennzeichnung auf der Verpackung, sowie eine Prüfung durch die Kommission, ob eine Ausweitung der Angabe des Herkunftslandes auf Erzeugnisse aus einer Zutat wie

8 Kollektivklagen können über zwei Formen realisiert werden und damit zur Vermeidung von Wohlfahrtsverlusten für Verbraucher und Unternehmen beitragen. Die Unterlassungsklage zielt auf die Unterbindung des rechtsverletzenden Handelns ab, während die Schadensersatzklage darüber hinaus eine Kompensation für erlittenen Schaden ersucht.

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

10 Europäische Kommission: Öffentliche Konsultation: Kollektiver Rechtsschutz: Hin zu einem kohärenten europäischen Ansatz, SEK(2011) 173 endg., Brüssel, 4.2.2011.

11 Die einzelnen Eingaben sowie eine Zusammenfassung können auf der Internetseite der GD Gesundheit und Verbraucher eingesehen werden: http://ec.europa.eu/consumers/redress_cons/adr_en.htm.

Fleisch, Geflügel und Molkereiprodukte vorzunehmen ist. Energie- und Nährstoffmengen sollen stets pro 100 g oder 100 ml angegeben werden. Abgelehnt wurde der viel diskutierte Vorschlag einer Ampelkennzeichnung, wonach rote, gelbe und grüne Farben den hohen, mittleren und geringen Gehalt von Salz, Zucker und Fett in verarbeiteten Lebensmitteln angeben hätten.¹² Eine Ampelkennzeichnung wie sie u.a. von Verbraucherorganisationen gefordert wurde, hätte den Vorzug gehabt, auf die von der behavioural economics Forschung aufgezeigte begrenzte Informationsverarbeitung von Verbrauchern bei ihrer Kaufentscheidung stärker Rücksicht zu nehmen.¹³ Es ist zu erwarten, dass der Entwurf noch im Sommer 2011 endgültig verabschiedet wird.

Verbraucherbarometer

Die Ausgabe des Verbraucherbarometers vom Herbst 2010 hat 50 Marktsektoren für Verbraucher dahingehend untersucht, ob sie Unzulänglichkeiten für die Verbraucher aufweisen. Als Indikatoren wurden die Vergleichbarkeit von Waren und Dienstleistungen, das Vertrauen der Verbraucher in die Einhaltung von verbraucherrelevanten Vorschriften durch den Einzelhandel, sowie Beschwerden und die Gesamtzufriedenheit der Verbraucher betrachtet. Am schlechtesten schnitten die Dienstleistungsbereiche Investitionen, Rentenfonds und Wertpapiere, Dienstleistungen im Zusammenhang mit Immobilien und Internet-Dienste ab. Im Bereich Gebrauchsgüter finden sich die schlechtesten Werte bei gebrauchten Kraftfahrzeugen, Bekleidung und Schuhen sowie Fleischwaren.¹⁴ Die Frühjahrsausgabe 2011 des Verbraucherbarometers beschäftigt sich mit der Entwicklung des EU-Einzelhandelsinnenmarktes und kommt u.a. zu dem Ergebnis, dass der Internethandel zwar auf den nationalen Märkten in 2010 zugenommen hat, aber keine Intensivierung beim grenzüberschreitenden Internethandel erzielt wurde. Sehr inhomogen stellt sich auch die Zufriedenheit mit bestehenden verbraucherpolitischen Maßnahmen dar: Während beispielsweise in Großbritannien und Irland die Maßnahmen von 80% der Befragten als adäquat eingestuft wurden, teilen für Bulgarien und Griechenland weniger als ein Drittel aller Befragten diese Einschätzung. Insgesamt zeigt aber der Verbraucherlage-Index, dass sich die Zufriedenheit der Verbraucher nach einem starken Rückgang im Jahr 2009 nun wieder erholt hat.¹⁵

Darüber hinaus hat die Europäische Kommission im vergangenen Jahr zwei Eurobarometer-Umfragen zum Thema grenzüberschreitender Handel in Auftrag gegeben. Die beiden Umfragen sind Teil eines Trendsurveys und viele Ergebnisse weisen Kontinuität zu den Ergebnissen der Umfragen der Jahre 2006, 2008 und 2009 auf. Die Befragung der Verbraucher machte deutlich, dass eine Stärkung des kollektiven Rechtsschutzes breite Unterstützung findet: 79 % der Befragten gaben an, dass sie ihre Rechte stärker verteidigen würden, wenn die Möglichkeit bestünde, sich mit anderen Betroffenen zusammenzuschließen.¹⁶ Der Einzelhandel hingegen bevorzugt individuelle gegenüber kollektiver Streitbeilegung.¹⁷ In den Umfragen wurde auch nach der Einstellung der Ver-

12 European Parliament: Food labelling: final deal one step closer, Pressemitteilung, 15. Juni 2011, IPR21422.

13 Kornelia Hagen: Nährwertkennzeichnung: Die Ampel erreicht die Verbraucher am besten, in: Wochenbericht des DIW Berlin Nr. 22/2010.

14 Europäische Kommission: Das Verbraucherbarometer – Damit die Märkte den Verbrauchern dienen, SEK(2010) 1257, Brüssel.

15 Europäische Kommission: Consumer Conditions Scoreboard – Consumers at home in the single market, SEC(2011) 299, Brüssel, S. 6.

16 Europäische Kommission: Consumer attitudes towards cross-border trade and consumer protection, Flash EB 299, Brüssel, März 2011, S. 55.

braucher zu den Umweltauswirkungen ihrer Kaufentscheidungen befragt. Zehn Prozent der europäischen Verbraucher gab an, nie die Auswirkungen eines Produktes oder einer Dienstleistung auf die Umwelt in der Kaufentscheidung zu berücksichtigen. Aber die Mehrheit der europäischen Verbraucher (60%) wünscht sich Angaben über die Auswirkungen auf die Umwelt auf dem Produkt selbst und nicht nur Hinweise im Geschäft oder im Internet.¹⁸

Mehr gefährliche Produktmeldungen, mehr Verbraucherbeschwerden

Der vorliegende Bericht des Schnellwarnsystems für Verbraucherprodukte RAPEX zeigt für das Jahr 2010 eine Zunahme bei den jährlichen Meldungen über gefährliche Produkte auf nunmehr 2244.¹⁹ Damit hält der Trend zu kontinuierlich mehr Produktmeldungen an. Über die Hälfte aller Meldungen fallen in die Produktkategorien Bekleidung und Spielzeug. Die drei häufigsten Risikokategorien sind Verletzungen, chemisches Risiko und Strangulierung, wobei ein einzelnes Produkt kumulative Risiken aufweisen kann. In 38% der Fälle kamen die Wirtschaftssubjekte ihren gesetzlichen Verpflichtungen ohne formelles Eingreifen der Behörden nach, während in 60% der Fälle vorbeugende und restriktive Maßnahmen der Behörden angeordnet werden mussten. Seit 2007 besteht nun schon ein Trend hin zu weniger freiwillig ergriffenen Maßnahmen und mehr behördlich angeordneten Interventionen.

Im Jahr 2010 kam es auch im Netzwerk der Europäischen Verbraucherzentren (ECC-Net) zu einer Beschwerdezunahme um 15% auf insgesamt 71.000 Fälle. Mit über 30% entfielen die meisten Beschwerden auf den Transportsektor, was teilweise auf die Beeinträchtigung des Flugraums durch die isländische Vulkanaschewolke zurückzuführen ist.²⁰

Weiterführende Literatur

Scott L. Greer/Simone Rauscher: Destabilization rights and restabilization politics: policy and political reactions to European Union healthcare services law, in: *Journal of European Public Policy*, 18, 2011, S. 220-240.

Martin Große Hüttmann: Consumer Policy, in: Hubert Heinelt/Michèle Knodt (eds.): *Policies within the EU Multi-Level System*, Baden-Baden 2011, S. 189-204.

Frank Janning: *Die Spätgeburt eines Politikfeldes. Die Institutionalisierung der Verbraucherpolitik in Deutschland und im internationalen Vergleich*, Baden-Baden 2011.

Christian Twigg-Flesner: Time to Do the Job Properly – The Case for a New Approach to EU Consumer Legislation, in: *Journal of Consumer Policy* 33, 2010, S. 355-375.

17 Europäische Kommission: Retailers' attitudes towards cross-border trade and consumer protection, Flash EB 300, Brüssel, März 2011, S. 76.

18 Europäische Kommission: Consumer attitudes towards cross-border trade and consumer protection, Flash EB 299, Brüssel, März 2011, S. 72.

19 Generaldirektion Gesundheit und Verbraucher der Europäischen Kommission: Sicherheit für Europäische Verbraucher. Jahresbericht 2010 über das Schnellwarnsystem für gefährliche Produkte ausgenommen Lebensmittel RAPEX, Brüssel 2011.

20 http://ec.europa.eu/consumers/ecc/docs/2010_annual_report_ecc_en.pdf.