

# Gesundheits- und Verbraucherpolitik

Frank Schulz-Nieswandt / Remi Maier-Rigaud

In der Gesundheits- und Verbraucherpolitik wurden im vergangenen Jahr mittel- und langfristige strategische Grundlagen gelegt. So schlug die EU-Kommission für die Politikfelder Gesundheit und Verbraucher jeweils mehrjährige Programme vor. Daneben wurde 2012 eine neue europäische Verbraucheragenda angenommen, in der strategische Ziele für die verbleibende Amtszeit der aktuellen Kommission erläutert werden. In der Gesundheitspolitik ergaben sich wichtige Änderungen aus den neueren Entwicklungen im Beihilferecht.

## Gesundheitspolitik: Spill-over-Effekte des Beihilferegimes

Ausgehend von der funktionalistischen Integrationstheorie, wonach die Logik der Marktöffnung und der wettbewerblichen Steuerung des Binnenmarktes auch im Bereich der sozialen Dienstleistungen (von allgemeinem [wirtschaftlichem und/oder nicht-wirtschaftlichem Interesse]) der Daseinsvorsorge, den DA[W]I<sup>1</sup> gilt, ist auch die Gesundheitspolitik zunehmend von Spill-over-Effekten berührt. Grundsätzlich ist das von den obersten Rechtsprinzipien der Gleichbehandlung und der Transparenz getragene Beihilferecht nicht isoliert zu betrachten, sondern in Interdependenz mit dem Vergabe- und dem allgemeinem Wettbewerbsrecht der EU. Im Berichtszeitraum wurde deshalb die Anwendbarkeit des Beihilferechts im Bereich der Gesundheitspolitik weiter spezifiziert. Um zu verhindern, dass sich das europäische Beihilferecht negativ auf den Fortbestand und die Entwicklung von Gesundheits- und Sozialleistungen (z.B. Krankenhäuser, Langzeitpflegeeinrichtungen, Kinderbetreuung, sozialer Wohnungsbau und Einrichtungen zur Einbindung sozial schwacher Bevölkerungsgruppen) auswirkt, sind Sozialdienstleister von der Anmeldepflicht zur Beihilfezahlung grundsätzlich und unabhängig von der Höhe der Beihilfe ausgenommen.<sup>2</sup> Um diese Ausnahmeregelung geltend machen zu können, muss die gemeinwirtschaftliche Verpflichtung nach Art. 106 Abs. 2 AEUV des Sozialdienstleisters deutlich werden.<sup>3</sup>

---

1 Vgl. Art. 14 AEUV und das Protokoll Nr. 26.

2 Beschluss der Kommission über die Anwendung von Artikel 106 Absatz 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf staatliche Beihilfen in Form von Ausgleichsleistungen zugunsten bestimmter Unternehmen, die mit der Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betraut sind, in: Amtsblatt der Europäischen Union L 7/3 vom 11.1.2012.

3 Inwieweit auch das Konzessionswesen vom obligatorischen Ausschreibungswettbewerb erfasst sein wird, bleibt abzuwarten. Hier handelt es sich zunächst um Leistungsfelder, die durch die Erhebung von Nutzergebühren gekennzeichnet sind und daher funktional aus Sicht der Kommission als Märkte behandelt werden. Dies könnte auch Folgen für die in der Gesundheitsversorgung relevante Wasserwirtschaft haben (vgl. dazu Frank Schulz-Nieswandt: Öffentliche Daseinsvorsorge und Existenzialismus, Baden-Baden 2010).

Damit macht das jüngst verabschiedete Almunia-Paket<sup>4</sup> einen klaren Unterschied zwischen der beihilferechtlichen Behandlung von sozialen Dienstleistungen und Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse. Unternehmen, die mit Dienstleistungen von allgemeinem Interesse betraut sind, stehen nunmehr im stärkeren Fokus beihilferechtlicher Kontrolle. Maßnahmen werden unter der De-minimis-Verordnung<sup>5</sup> grundsätzlich nicht als Beihilfe betrachtet, wenn die Zuschüsse unter 500.000 Euro über einen Zeitraum von drei Jahren bleiben. Liegen die Zahlungen über 500.000 Euro, so ist zu prüfen, ob eine gemeinwirtschaftliche Verpflichtung vorliegt. Liegt keine gemeinwirtschaftliche Verpflichtung vor, so besteht eine Anmeldepflicht gegenüber der Kommission, woraus sich ein Verbot der Beihilfe ergeben kann. Hiervon wiederum ist eine Ausnahme möglich, solange ein Schwellenwert der Ausgleichszahlungen im Rahmen öffentlicher Vergabepaxis nicht überschritten wird. Der Schwellenwert wurde nun von 30 Millionen Euro auf 15 Millionen Euro pro Jahr reduziert. Die Ausgleichszahlungen dürfen hierbei allerdings nicht länger als zehn Jahre gewährt werden.

### **Aktionsprogramm im Bereich der Gesundheit (2014-2020)**

Im November 2011 hat die Kommission ihr drittes mehrjähriges Aktionsprogramm im Bereich der Gesundheit vorgeschlagen.<sup>6</sup> Unter dem Titel „Gesundheit für Wachstum“ verfolgt das mit 446 Millionen Euro ausgestattete Programm eine Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Erreichung von vier Zielen: Erstens soll ein Beitrag zur innovativen und nachhaltigen Gestaltung von Gesundheitssystemen geleistet werden. Zweitens sollen der Zugang und die Sicherheit der Gesundheitsversorgung verbessert werden, z.B. durch Förderung der Bekämpfung seltener Krankheiten, Leitlinien für die Patientensicherheit und den Einsatz von Antibiotika. Drittens soll ein Wissenstransfer zwischen den Mitgliedstaaten im Bereich der Gesundheitsförderung und Prävention stattfinden. Viertens soll vor allem über eine verstärkte Koordinierung der Schutz vor grenzübergreifenden Gesundheitsbedrohungen verbessert werden.

### **Richtlinie über die Rechte der Verbraucher verabschiedet**

Nach langjähriger Diskussion wurde im Herbst 2011 die Richtlinie über die Rechte der Verbraucher verabschiedet, die vier bestehende Richtlinien zusammenfasst.<sup>7</sup> Ziel der Richtlinie ist es, durch eine weitgehende Harmonisierung der Verbraucherinformationen und des Widerrufsrechts den grenzüberschreitenden Versandhandel zu vereinfachen und attraktiver zu machen. Damit soll die Rechtszersplitterung in diesem Bereich beendet

---

4 Aufbauend auf dem Almark-Urteil des EuGH von 2003 und dem Monti-Kroes-Paket von 2005 umfasst das Almunia-Paket alle beihilferechtlichen Regelungen die Ausgleichsleistungen für die Erbringung von DAWI betreffend. Neben dem einschlägigen Beschluss und der De-minimis Verordnung gehört hierzu die Mitteilung der Kommission: Ein Qualitätsrahmen für Dienstleistungen von allgemeinem Interesse in Europa, KOM(2011) 900 endg., Brüssel 20.12.2011.

5 Verordnung (EU) Nr. 360/2012 der Kommission über die Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf De-minimis-Beihilfen an Unternehmen, die Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse erbringen, in: Amtsblatt der Europäischen Union L 114/8 vom 26.4.2012.

6 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über das Programm „Gesundheit für Wachstum“, das dritte mehrjährige Aktionsprogramm im Bereich der Gesundheit für den Zeitraum 2014-2020, KOM(2011) 709 endg., Brüssel 9.11.2011.

7 Richtlinie 2011/83/EU des Europäischen Parlaments und des Rates über die Rechte der Verbraucher, in: Amtsblatt der Europäischen Union L304/64 vom 22.11.2011.

werden und ein wichtiger Beitrag zur Vollendung des Binnenmarktes geleistet werden. Grundlage für die Einigung war ein Abrücken vom ursprünglichen Kommissionsvorschlag einer reinen Vollharmonisierung. Stattdessen wurde eine Mischung aus Voll- und Mindestharmonisierung umgesetzt, mit der Folge, dass in einzelnen Bereichen strengere nationale Standards erlaubt sind. Beispielsweise können bei telefonisch geschlossenen Fernabsatzverträgen die Mitgliedstaaten vorsehen, dass der Unternehmer dem Verbraucher das Angebot bestätigen muss und der Verbraucher erst nach schriftlichem Einverständnis gebunden ist (Artikel 8, Absatz 6). Machen die Mitgliedstaaten von den verschiedenen in der Richtlinie aufgeführten weitergehenden Regelungsmöglichkeiten Gebrauch, so müssen sie die Kommission hiervon in Kenntnis setzen (Artikel 29). Eine der wesentlichen Neuerungen ist ein einheitliches und europaweites Widerrufsrecht von zwei Wochen bei Haustür- und Fernabsatzgeschäften. Darüber hinaus beinhaltet die Richtlinie eine Stärkung der Preistransparenz, da Händler verpflichtet werden, auch bei Internetkäufen Endpreise inklusive etwaiger Gebühren anzugeben. Die Mitgliedstaaten haben nun zwei Jahre Zeit, um die Regelungen in nationales Recht zu überführen.

### **Lebensmittel**

Ebenfalls nach mehrjähriger Kontroverse wurde am 29. September 2011 schließlich die neue EU-Verordnung zur Lebensmittelkennzeichnung erlassen.<sup>8</sup> Damit wird die bislang freiwillige Nährwertkennzeichnung auf Lebensmitteln verbindlich, allerdings konnte sich die plakativere Lösung einer einfach zu verstehenden und gut lesbaren Ampelkennzeichnung nicht durchsetzen. Die Angaben sind per 100g oder 100ml sowie in einer Schriftgröße von mindestens 1,2mm beziehungsweise 0,9mm bei Verpackungen deren größte Oberfläche weniger als 80cm<sup>2</sup> beträgt, anzubringen. Neu ist ebenso die Pflicht zu Herkunftsangabe von frischem Fleisch.

Ebenfalls im Bereich Lebensmittel hat die Kommission im Mai 2012 eine Verordnung zur Festlegung einer Liste zulässiger gesundheitsbezogener Angaben über Lebensmittel veröffentlicht.<sup>9</sup> Diese enthält 222 Angaben und beruht auf der wissenschaftlichen Bewertung von gesundheitsbezogenen Angaben durch die Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA).<sup>10</sup> Ursprünglich hatten die Mitgliedstaaten über 44.000 Angaben zur Prüfung übermittelt, worunter sich aber zahlreiche doppelte Nennungen fanden. Ab dem 14. Dezember 2012 dürfen Lebensmittel nur dann entsprechende Angaben enthalten, wenn sie in die Liste aufgenommen wurden oder ein Anerkennungsverfahren läuft.

### **RAPEX: weniger Meldungen über gefährliche Produkte**

Der vorliegende Bericht über das Jahr 2011 zeigt einen erstmaligen Rückgang bei den jährlichen Meldungen über gefährliche Produkte um ca. 20% gegenüber dem Vorjahr auf nunmehr 1.803.<sup>11</sup> Diese Entwicklung ist teilweise auf die erfolgreiche Arbeit des Schnellwarnsystems für gefährliche Verbraucherprodukte (RAPEX) zurückzuführen, aber auch die

---

8 Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates betreffend die Information der Verbraucher über Lebensmittel, in: Amtsblatt der Europäischen Union L 304/18 vom 22.11.2011.

9 Verordnung (EU) Nr. 432/2012 der Kommission zur Festlegung einer Liste zulässiger anderer gesundheitsbezogener Angaben über Lebensmittel als Angaben über die Reduzierung eines Krankheitsrisikos sowie die Entwicklung und die Gesundheit von Kindern, in: Amtsblatt der Europäischen Union L 136/1 vom 25.5.2012.

10 Verordnung (EG) Nr. 1924/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates über nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben über Lebensmittel, in: Amtsblatt der Europäischen Union L 12/3 vom 18.1.2007.

Mittelknappheit in den Mitgliedstaaten könnte zum Rückgang der Meldungen beigetragen haben. Gleichzeitig war 2011 durch eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten in der Marktüberwachung geprägt. So hat die Kommission im Rahmen des Europäischen Forums für den Maßnahmenvollzug im Bereich Produktsicherheit Zuschüsse für gemeinsame Überwachungsmaßnahmen in Höhe von 1,7 Millionen Euro vergeben. Der Zuschuss betraf die Produktkategorien Baby-Artikel, Feuerwerksartikel, Rasenmäher und Batterieladegeräte sowie weitere thematische Aktivitäten.

### **Maßnahmen zur Stärkung außergerichtlicher Streitbeilegung geplant**

Die Europäische Kommission hat im November 2011 Vorschläge für zwei Rechtsakte zur Stärkung von bislang wenig bekannten Möglichkeiten der außergerichtlichen, alternativen Streitbeilegung<sup>12</sup> gemacht. Zum einen soll eine Richtlinie über alternative Streitbeilegung<sup>13</sup> die Verfügbarkeit von außergerichtlichen Streitbeilegungsstellen im Falle von Streitigkeiten zwischen einzelnen Verbrauchern und Unternehmen sicherstellen. Dabei soll vor allem sichergestellt werden, dass die Streitbeilegungsstellen einheitlichen Qualitätsanforderungen (z.B. Unparteilichkeit, Transparenz) genügen und der Streit zeitnah innerhalb von 90 Tagen geregelt wird. Darüber hinaus haben die Unternehmen ihre Kunden über zuständige Stellen zu informieren. Der zweite vorgeschlagene Rechtsakt ist eine Verordnung über Online-Streitbeilegung, mit der eine europaweite Online-Plattform geschaffen werden soll, über die Verbraucher und Unternehmen Streitigkeiten im Kontext von grenzüberschreitenden Online-Einkäufen beilegen können.<sup>14</sup> Beschwerden sollen über die Plattform automatisch an die zuständigen nationalen alternativen Streitbeilegungsstellen weitergeleitet werden und so für eine Beendigung des Streits innerhalb von 30 Tagen sorgen. Durch den Zugang zu hochwertigen alternativen Streitbeilegungsverfahren verspricht sich die Kommission jährliche Einsparungen für die Verbraucher in der Größenordnung von über 20 Milliarden Euro.<sup>15</sup> Es ist geplant, dass das Maßnahmenbündel noch in 2012 von Rat und Parlament angenommen wird. Dennoch wird die europaweite Online-Plattform frühestens 2015 einsatzbereit sein, da zunächst weitere Streitbeilegungsstellen geschaffen werden müssen.

Im Gegensatz zur alternativen Streitbeilegung zeichnet sich ab, dass es im Bereich des kollektiven Rechtsschutzes auf europäischer Ebene in der Folge der öffentlichen Konsultation 2011<sup>16</sup> keine schnelle Einigung geben wird. Zwar hat das Parlament in einer Entschlie-ßung<sup>17</sup> im Februar 2012 die Kommission aufgefordert, einen EU-Rechtsrahmen für den

---

11 Generaldirektion Gesundheit und Verbraucher der Europäischen Kommission: Sicherheit für Europäische Verbraucher. Jahresbericht 2011 über das Schnellwarnsystem für gefährliche Produkte ausgenommen Lebensmittel RAPEX, Brüssel 2012.

12 Das Konzept der alternative Streitbeilegung funktioniert über einen neutralen Dritten z.B. einen Schlichter, Mediator oder Ombudsmann, der wesentlich schneller und kostengünstiger als über gerichtliche Auseinandersetzungen einen Streit beenden kann. Derzeit existieren über 750 alternative Streitbeilegungsstellen in der EU – allerdings mit ungleicher regionaler und branchenbezogener Verbreitung.

13 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Formen der alternativen Beilegung verbraucherrechtlicher Streitigkeiten und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 und der Richtlinie 2009/22/EG (Richtlinie über alternative Streitbeilegung), KOM(2011) 793 endg., Brüssel, 29.11.2011.

14 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Online-Beilegung verbraucherrechtlicher Streitigkeiten (Verordnung über Online-Streitbeilegung), KOM(2011) 794 endg., Brüssel, 29.11.2011.

15 Europäische Kommission: Pressemitteilung, IP/11/1461, Brüssel 29.11.2011.