

Gesundheits- und Verbraucherpolitik

Frank Schulz-Nieswandt / Remi Maier-Rigaud

Die verbraucherorientierte Politik der EU im Schnittbereich zu öffentlich relevanten und damit externalitätstheoretisch fassbaren Fragen der Gesundheit schreitet weiter voran. Mit Blick auf die Entwicklung der Gesundheitsdienstleistungen und die Harmonisierungsanstrengungen, die sich zuletzt im Aufbau eines Verbraucherbarometers sowie dem Kommissionsvorschlag einer überarbeiteten Spielzeugrichtlinie niederschlugen, wird deutlich, dass auch ohne Ratifizierung eines Verfassungsrahmens des europäischen Vertragswerks Gesundheits- und Verbraucherpolitik de facto längst eine geteilte Kompetenz im europäischen Mehrebenensystem geworden ist. Die Artikel 152 i. V. m. 132 EGV (auch die Subsidiaritätsklausel des Art. 5b EGV) verhindern nicht, dass die jeweils mitgliedstaatliche Politik mit den Regeln des Binnenmarkts kompatibel sein muss.

Gesundheitsdienstleistungen als wirtschaftliche Dienstleistungen von allgemeinem Interesse

Die EU-Kommission leitet im Rahmen ihrer Rolle als „Hüterin der Verträge“ eine auf Marktöffnung und Wettbewerbssteuerung orientierte Neu-Regulierung auch der sozialen und gesundheitsbezogenen Dienstleistungen von allgemeinem [wirtschaftlichen] Interesse (DAI oder DA[W]I) ein. Die ökonomischen Kernbereiche der Daseinsvorsorge (Verkehr, Energie, Post und Telekommunikation, Abfall- und Abwasser, zunehmend auch Wasser insgesamt) sind bereits durch die Rechtsprechung des EuGH weitgehend binnenmarktorientiert durch das europäische Wettbewerbs-, Beihilfe- und Vergaberecht neu reguliert worden. Ziel ist die obligatorische Einführung eines Ausschreibungswettbewerbs und weiterer Wettbewerbs-surrogate wie etwa des Betrauungsakts. Das Inhouse-Prinzip wird bis zur Eliminierung marginalisiert.¹ Fragen der öffentlich-privaten Kooperation werden in diesem Lichte ebenso re-reguliert wie neuerdings auch sich anbahnende Fragen der Dienstleistungskonzessionen.

Soziale und Gesundheitsdienstleistungen werden zunehmend analog behandelt. Da ein Marktbezug bei der Produktion und beim Vertrieb dieser sozialen Dienstleistungen besteht, kommt der funktionelle Unternehmensbegriff zur Wirkung. Es kommt weder auf Träger- und Rechtsformbesonderheiten noch auf das Vorliegen gemeinwirtschaftlicher Produktionsfunktionen an. Die betriebswirtschaftliche Sachzieldominanz im Kontext eines komplexen gemeinwirtschaftlichen Stakeholder-Denkens und -Handelns spielt für die EU-Kommission und die Rechtsschöpfungen durch den EuGH keine grundlegende Rolle. Die Debatte um die soziale Produktionsfunktion der Sozialwirtschaft und ihre Einordnung in einen „Dritten Sektor“ zwischen Staat, Markt und primären Netzwerken² wird von der EU-Kommission, trotz der durchgeführten Konsultationen und den darauf aufgesetzten Diskur-

1 Kritisch dazu: Wissenschaftlichen Beirat der GÖW: Ausschreibung oder Direktvergabe öffentlicher Dienstleistungen – Plädoyer für ein Wahlrecht der Gebietskörperschaften, Beiträge zur öffentlichen Wirtschaft 25, Berlin 2007.

2 Vgl. Frank Schulz-Nieswandt: Zur Morphologie des Dritten Sektors, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, 31 (3), 2008.

sen und trotz der eingeholten wissenschaftlichen Expertisen³ kognitiv angesichts eines eigenen epistemischen Regimes kaum angemessen verarbeitet. Die endogene Entwicklung in der nationalen Implementierung „neuer Steuerung“ bzw. des New Public Managements lassen es aber nicht möglich werden, hier nur von einer exogenen Modernisierung in den Modalitäten der Erstellung von (sozialen) Dienstleistungen von allgemeinem (wirtschaftlichem) Interesse sprechen zu können.

Insgesamt muss man mit Blick auf diese Wechselwirkung exogener und endogener Modernisierungsimpulse von einem Trend zum „wohlfahrtsstaatlichen Kontraktmanagement“ sprechen. Auch im Lichte der (sozialen) Vergrundrechtlichungstendenzen in der EU bleibt es dem diesbezüglich souveränen Mitgliedstaat unbenommen, daseinsvorsorgeorientierte Ziele zu setzen und die Sicherstellung der Zugangschancen zu den sozialen Infrastrukturen von anthropologisch-existenzieller Bedeutung zu gewährleisten (Gewährleistungsstaatlichkeit). Die Bereitstellung der Dienstleistungen hingegen soll marktbezogenen Anbietern überlassen werden.

Der deutsche Typus der Dienstleistungen im Rahmen der Sozialgesetzbücher ist diesem europäischen Regime durch die Vorrangstellung freier und privater Träger weitgehend affin, doch ist das Ausmaß der Konstituierung regulierter Quasi-Märkte noch nicht völlig binnenmarktkonform. Hier eröffnen sich Konflikte um den Purismusgrad in der Auslegung und Umsetzung notwendiger Binnenmarktcompatibilität nationaler Praxis der Steuerung von Dienstleistungsmärkten im Sozial- und Gesundheitssektor. Die EU-Kommission fokussiert in diesem Kontext auf den Aspekt „wohlfahrtsoptimaler“ Preise und legt diesen Begriff weitgehend im Sinne möglichst niedriger Preise aus. Damit läuft sie Gefahr, komplexere, integrierte Preis-Qualitäts-Parameter in der Wettbewerbsorientierung auszublenden. Für sozialräumliche, sozialmilieu- und quatersbezogene Fragen der Sicherstellung von Komplexleistungen im Sinne von Zugänglichkeit, Erreichbarkeit, Verfügbarkeit und Akzeptanz scheint die sich in den ökonomisch-technischen Kernbereichen der Daseinsvorsorge besser auszukennende Kommission wenig Verständnis zu haben. Sie vermutet überwiegend nur rent-seeking-Verhalten der staatsmittelbar etablierten Sozialwirtschaft.

Insgesamt wird in der europäischen Rechts- und Politikentwicklung die Frage der Transaktionskosten der induzierten Regulationsregime weitgehend ausgeblendet. Den Wohlfahrtsgewinnen einer vermehrt effizienzorientierten Marktöffnung und Wettbewerbssteuerung sind die Kosten der dazu nötigen Regulationsbehörden und ihrer Regulierungspraxis gegenüber zu stellen.

Harmonisierung des Verbraucherschutzes

Die Anstrengungen der EU-Kommission im Bereich der Harmonisierung des Verbraucherschutzes hatten zur Veröffentlichung eines Grünbuchs geführt.⁴ Die Kommission sieht ein hohes und einheitliches Schutzniveau als Voraussetzung für eine effiziente Entfaltung des Einzelhandelbinnenmarktes. Mittlerweile liegt ein Bericht zu den Ergebnissen des öffentlichen Konsultationsprozesses vor. Zwei wesentliche Ergebnisse sind hervorzuheben: Erstens spricht sich die große Mehrheit der an der Konsultation beteiligten Gruppen für eine Harmonisierung auf hohem Niveau in den Bereichen aus, in denen Handel und grenzüberschreitende Konsumentenaktivitäten behindert werden.⁵ Ein einheitliches Niveau bedeutet

3 Beispielsweise: Manfred Huber/Mathias Maucher/Barbara Sak: Study on Social and Health Services of General Interest in the European Union. Final Synthesis Report, DG EMPL/E/4. VC/2006/0131, 2008.

4 Grünbuch der Europäischen Kommission: Die Überprüfung des gemeinschaftlichen Besitzstands im Verbraucherschutz, KOM(2006) 744 endg., Brüssel, 08.02.2007.

zwar, dass einige Mitgliedstaaten möglicherweise ihr derzeitiges Schutzniveau geringfügig reduzieren müssen, gleichzeitig wird aber ein „race to the bottom“ verhindert. Es wird ein horizontales Rechtsinstrument in Verbindung mit vertikalen Revisionen bestehender sektoraler Richtlinien befürwortet. Entsprechend hat die Kommission für Ende 2008 eine Rahmenrichtlinie für Konsumentenvertragsrechte angekündigt.⁶ Zweitens ist eine starke Unterstützung für eine Systematisierung und Vereinheitlichung des verbraucherpolitischen Besitzstandes zu verzeichnen. Insbesondere wird eine sektorübergreifende, harmonisierte Definition von zentralen Begriffen des Verbraucherschutzes angestrebt.

Die Sicherheit von Kinderspielzeug ist eines der im vergangenen Jahr am stärksten diskutierten Themen. Insbesondere bleihaltiges in China gefertigtes Spielzeug hatte für mediale Aufmerksamkeit gesorgt⁷ und auch die Zahl der Spielzeuge für die Produktwarnungen im europäischen Warnsystem RAPEX registriert wurden, ist in den vergangenen Jahren gestiegen. Zwar wurde die Überarbeitung der Spielzeugrichtlinie aus dem Jahr 1988 seit 2003 diskutiert, jedoch haben die Fälle gesundheitsgefährdenden Spielzeugs eine neue Dynamik entfacht. Anfang 2008 hat die EU-Kommission schließlich einen Vorschlag für eine überarbeitete Spielzeugrichtlinie vorgelegt.⁸ Der Vorschlag zielt auf eine Weiterentwicklung und Modernisierung der bestehenden Richtlinie von 1988 ab, um damit ein „angemessenes Verhältnis“⁹ zwischen den Verwaltungs- und Befolgungskosten für den betroffenen Wirtschaftszweig einerseits und den Nutzen für die Gesundheit und Sicherheit von Kindern andererseits, zu wahren. Gleichzeitig betont die Kommission die Notwendigkeit, Änderungen ausschließlich auf Gemeinschaftsebene durchzuführen, um die Vorteile des Binnenmarktes auch in der Spielzeugbranche zu entfalten. Das wichtigste Element der überarbeiteten Richtlinie betrifft die höheren Sicherheitsanforderungen. Insbesondere die Verwendung von chemischen Stoffen in Spielzeug soll neben den allgemeinen Chemikalienvorschriften der Gemeinschaft auch spezifischen Regeln für krebserzeugende, erbgutverändernde oder fortpflanzungsgefährdende Stoffe (KEF-Stoffe) in Spielzeug entsprechen.¹⁰ Demnach sollen KEF-Stoffe der Kategorien 1-3 in Spielzeug mit einer Konzentration oberhalb von 0,1% nicht vorkommen. Allerdings ist eine Befreiung von diesem Verbot vorgesehen, wenn die Verwendung dieser Stoffe im Einzelfall vom zuständigen wissenschaftlichen Ausschuss für annehmbar erklärt wurde. Dies ist bei KEF-Stoffen der Kategorien 1 und 2 wiederum nur möglich, wenn keine geeigneten Alternativstoffe existieren. Neben den erhöhten Sicherheitsanforderungen wird mit der Überarbeitung der Richtlinie eine wirksamere und kohärentere Durchsetzung angestrebt. Beispielsweise erhalten die nationalen Marktüberwachungsbehörden neue Befugnisse wie z.B. das Recht auf Zugang zu den Räumlichkeiten der Wirtschaftsakteure. Damit ist eine Ausweitung der Pflichten der Mitgliedstaaten zur Marktüberwachung entsprechend der Produktsicherheitsrichtlinie¹¹ ver-

5 Vgl. Commission Staff Working Paper: Report on the outcome of the public consultation on the green paper on the review of the consumer acquis.

6 So die Kommissarin für Verbraucherschutz, Meglena Kuneva, in ihrer Rede bei der stakeholder Konferenz. Stakeholders' Conference on the „Review of the Consumer Acquis“, SPEECH/07, Brüssel, 14.11.2007.

7 Vgl. Georg Blume/Anna Marohn/Marcus Rohwetter: Meine erste Bleivergiftung. Alarm im Kinderzimmer: Was der Fall Mattel für westliche Unternehmen und die chinesische Industrie bedeutet, in: Die Zeit 23.08.2007.

8 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Sicherheit von Spielzeug, KOM(2008) 9 endg., Brüssel, 25.01.2008.

9 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Richtlinie über die Sicherheit von Spielzeug, KOM(2008) 9 endg., Brüssel, 25.01.2008, S. 4.

10 Die KEF-Stoffe sind in die Kategorien 1, 2 und 3 entsprechend abnehmender Schädlichkeit eingeteilt.

bunden. Ebenso müssen Hersteller und Importeure präzisere Dossiers über Spielzeugbestandteile und verwendete Materialien für die Marktüberwachungsbehörden bereithalten.

In ersten Stellungnahmen der europäischen Verbraucherorganisationen¹² wurden bereits Mängel im Kommissionsvorschlag identifiziert: Zu den Hauptkritikpunkten gehört, dass die Regelung bezüglich der KEF-Stoffe zu weich sei und zahlreiche Ausnahmen ermögliche. In diesem Zusammenhang schlagen die Verbraucherorganisationen vor, bislang außer Acht gelassene, problematische Stoffe, die beispielsweise Störungen des Hormonsystems hervorrufen können, zu berücksichtigen und die Liste der verbotenen Allergiestoffe zu vervollständigen. Auch die CE-Kennzeichnung von Spielzeug wird von Verbraucherorganisationen kritisch gesehen, denn hiermit bestätigt der Hersteller lediglich die Konformität mit EG-Richtlinien – eine unabhängige Konformitätsprüfung ist damit aber nicht zwingend verbunden. Dies ist umso problematischer, als bei vielen Konsumenten der Eindruck entsteht, es handele sich um ein europäisches Gütesiegel.

Eine der wesentlichen strukturellen Neuerungen der europäischen Verbraucherpolitik ist die Einführung eines Verbraucherbarometers, das die verbraucherrelevanten Ergebnisse im Binnenmarkt überwachen soll.¹³ Das Verbraucherbarometer misst mittels verschiedener Indikatoren drei Bereiche: die allgemeine Leistung der Verbrauchermärkte, den Integrationsgrad des Einzelhandelbinnenmarkts und die Verbrauchersituation in den 27 nationalen Märkten in Hinblick auf Anwendung von Rechtsvorschriften, Information, Bildung sowie Rechtsschutz. Die allgemeine Leistung der Verbrauchermärkte wird anhand von fünf Hauptindikatoren (Daten über Verbraucherbeschwerden, Preisniveau, Verbraucherzufriedenheit, Wechselmöglichkeiten für die Verbraucher bei netzgestützten Diensten und die Sicherheit von Verbraucherprodukten) beurteilt. Deuten zwei oder mehr Indikatoren in der Screeningphase auf ein verbraucherpolitisches Problem in einem Sektor, so wird eine eingehendere Analysephase eingeleitet. Das Verbraucherbarometer steht noch am Anfang und hat entsprechend sein volles Potenzial noch nicht ausschöpfen können. Hierfür sind Verbesserungen in der Datenlage erforderlich. Das Verbraucherbarometer betont ausdrücklich die soziale Dimension des Binnenmarktprojekts: Demnach werden die aufzuspürenden „Marktstörungen“ nicht nur als ineffiziente Ressourcenallokationen definiert, sondern beinhalten das Versagen, sozial akzeptable Ergebnisse zu erzielen. Für die Erreichung der Ziele Gesundheit, Umweltqualität und Sicherheit wären die Bürger bisweilen bereit, ein geringeres Maß an Wirtschaftlichkeit in Kauf zu nehmen.

Weiterführende Literatur

- Scott L. Greer: Choosing paths in European Union health services policy: a political analysis of a critical juncture, in: *Journal of European Social Policy* 18 (3), 2008, S. 219-231.
- Franziska Rischkowsky: *Europäische Verbraucherpolitik. Theoretische Grundlagen und neue Probleme am Beispiel des Internets*, Marburg 2007.
- Frank Schulz-Nieswandt/Remi Maier-Rigaud: *EU-Harmonisierung im Gesundheitswesen? Der Wandel der Umwelt der betrieblichen Organisationen im Gesundheitswesen*, in: Wolfgang Greiner/J.-Mattihas Graf v. d. Schulenburg/Christoph Vauth (Hrsg.): *Gesundheitsbetriebslehre. Management von Gesundheitsunternehmen*, Bern u.a. 2008.

11 Im Vorschlag zur Spielzeugrichtlinie sind die Artikel der Produktsicherheitsrichtlinie aufgeführt, die auch für Spielzeug gelten.

12 Vgl. BEUC/ANEC: *Revision of the toy safety directive: how could we make toys safer?*, X/017/2008, Brüssel, 25.03.2008.

13 Vgl. Europäische Kommission: *Mitteilung der Kommission. Überwachung von verbraucherrelevanten Ergebnissen im Binnenmarkt: das Verbraucherbarometer*, KOM(2008) 31 endg., Brüssel, 29.01.2008.