

Selbstverwaltung nicht durch Durchgriffsrechte der Aufsichtsbehörden schwächen

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Handlungsfähigkeit der Selbstverwaltung der Spitzenorganisationen in der gesetzlichen Krankenversicherung sowie zur Stärkung der über sie geführten Aufsicht (GKV-Selbstverwaltungsstärkungsgesetz)

16. Januar 2017

Zusammenfassung

Der Gesetzentwurf schränkt die Gestaltungsmöglichkeiten der Selbstverwaltung weiter ein und verfehlt damit sein selbstgestecktes Ziel einer „Verbesserung der Handlungsfähigkeit der Selbstverwaltung der Spitzenorganisationen in der gesetzlichen Krankenversicherung“ – Kassenärztliche Bundesvereinigung, Kassenzahnärztliche Bundesvereinigung, GKV-Spitzenverband, Medizinischer Dienst des GKV-Spitzenverbandes (MDS) und Gemeinsamer Bundesausschuss. Im Gegenteil: Durch die Ausweitung der Aufsichtsrechte des Bundesgesundheitsministeriums (BMG) wird die Selbstverwaltung weiter geschwächt.

Nachdrücklich zu begrüßen ist die Streichung der noch im vorherigen Referentenentwurf vorgesehenen Regelung, dass die Aufsicht „Inhaltsbestimmungen zu unbestimmten Rechtsbegriffen“ erlassen kann. Mit dieser Regelung wäre massiv in die Entscheidungsautonomie der Selbstverwaltungen der GKV-Spitzenorganisationen eingegriffen und die Grenze zwischen Rechtsaufsicht und Fachaufsicht überschritten worden.

Die Möglichkeit, dass die Aufsichtsbehörde einen „Entsanden für besondere Angelegenheiten“ bestellen und bei den GKV-Spitzenorganisationen einsetzen kann, wurde gegenüber dem vorherigen Referenten-

entwurf zwar konkretisiert. Die Voraussetzungen zur Entsendung sind jedoch weiterhin zu unpräzise. Es muss ausgeschlossen werden, dass die Aufsicht beliebig in die Arbeit der GKV-Spitzenorganisationen eingreifen kann.

Die mit dem Gesetzentwurf vorgesehene Vorgabe von Mindestinhalten für die Satzungen der GKV-Spitzenorganisationen greift ebenso in nicht hinnehmbarer Weise in die Satzungsautonomie der Selbstverwaltung ein wie das Vorhaben, dass künftig Klagen gegen aufsichtsrechtliche Eingriffe in Satzungen keine aufschiebende Wirkung mehr haben sollen.

Abzulehnen ist auch die im Gesetzentwurf neu aufgenommene Regelung, dass die Aufsicht vor Genehmigung eines Vorstandsdienstvertrags eine unabhängige rechtliche und wirtschaftliche Bewertung einfordern können soll. Hierdurch werden die in diesem Themenfeld bereits bestehenden Einschränkungen der Handlungskompetenz der Selbstverwaltung weiter beschnitten.

Die Stärkung der internen Kontrollrechte der Selbstverwaltungsmitglieder ist dagegen zu begrüßen. Gleiches gilt auch für die verbesserte Transparenz über Beraterverträge und Entschädigungszahlungen. Allerdings sollten diese Regelungen nicht nur für die GKV-Spitzenorganisationen, sondern für alle



Krankenkassen und alle anderen Sozialversicherungsträger gelten.

Im Einzelnen

Notwendige Differenzierung der Selbstverwaltungsformen unterbleibt vollkommen

Der Gesetzentwurf muss unterscheiden zwischen den unterschiedlichen Selbstverwaltungsformen. Im Verwaltungsrat des GKV-Spitzenverbands und des MDS sind Vertreter der Versicherten und Arbeitgeber tätig, die sich für die Interessen der Patienten, Kassenmitglieder und Beitragszahler einsetzen. Demgegenüber geht es in anderen GKV-Spitzenorganisationen vorrangig um berufsständische und wirtschaftliche Interessenvertretung.

Aufgrund dieser fundamentalen Unterschiede in den Aufgaben, den Strukturen und der Zusammensetzung der Selbstverwaltungsorgane ist die gewollte weitgehende Vereinheitlichung der Aufsichtsrechte nicht nachvollziehbar. Sie ist auch ungerechtfertigt, weil die Arbeit des GKV-Spitzenverbands und des MDS bisher keinerlei Anlass für eine solche Verschärfung der Aufsichtsrechte gegeben hat. Der Gesetzentwurf erweckt den falschen und für das Bild der Selbstverwaltung – gerade auch im Sozialwahljahr 2017 – insgesamt fatalen Eindruck, dass bei allen GKV-Spitzenorganisationen dringender aufsichtsrechtlicher Handlungsbedarf bestehe bzw. dringend zu korrigierende Fehlentwicklungen vorhanden seien („Sippenhaft“).

Voraussetzungen für Einsetzung eines Entsandten der Aufsichtsbehörden präzisieren

Die im Gesetzentwurf vorgesehene Möglichkeit für das BMG, unterhalb der Schwelle eines sogenannten Staatskommissars eine Dritte Person in die GKV-Spitzenorganisationen zu entsenden, stellt einen wesentlichen und problematischen Eingriff in die Selbstverwaltungsrechte dar.

Im Vergleich zum vorherigen Referententwurf wurden zwar die Voraussetzungen für eine solche Entsendung eingeeengt und anhand von vier Fallkonstellationen für das Vorliegen einer Gefährdung der ordnungsgemäßen Verwaltung auch beschrieben. Mit Blick auf den GKV-Spitzenverband und den MDS sind aber die Eingriffsvoraussetzungen nach wie vor nicht ausreichend präzisiert. Die Vorschrift ist durch die gewählte Formulierung – „Die ordnungsgemäße Verwaltung ist insbesondere gefährdet, wenn ...“ – immer noch zu unbestimmt.

Ausgeschlossen werden muss, dass der Aufsicht beliebige Eingriffsmöglichkeiten zugestanden werden. Hierzu bedarf es einer abschließenden gesetzlichen Aufzählung der Eingriffsgründe. Zudem muss sichergestellt werden, dass die haftungsrechtliche Verantwortung für Entscheidungen des Entsandten auch bei diesem selbst liegt.

Verschärfung der Aufsichtsrechte bei der Ausgestaltung der Satzungen nicht erforderlich

Mit der Vorgabe von Mindestinhalten für die Satzungen der GKV-Spitzenorganisationen werden der Selbstverwaltung bislang eigenverantwortliche Gestaltungsspielräume genommen. Ein solcher Eingriff in die Satzungsautonomie des GKV-Spitzenverbands und des MDS ist nicht gerechtfertigt, zumal die Arbeit dieser beiden Spitzenorganisationen bisher auch nicht ansatzweise einen Anlass für eine solche Regelung gegeben hat.

Abzulehnen ist gleichermaßen die im Gesetzentwurf vorgesehene und jederzeit mögliche Korrektur einer bereits genehmigten Satzung sowie von Satzungsbeschlüssen des Verwaltungsrats durch die Aufsichtsbehörde, wenn diese aus ihrer Sicht rechtswidrig sein sollten. Ordnet das BMG entsprechende Änderungen an und kommt der GKV-Spitzenverband oder der MDS den Anforderungen innerhalb einer bestimmten Frist nicht nach, so kann nach dem Gesetzentwurf die Aufsicht die ihr erforderlich erscheinenden Änderungen selbst vornehmen.



Erschwerend kommt hinzu, dass Klagen gegen derartige aufsichtsrechtliche Entscheidungen keine aufschiebende Wirkung haben sollen. Damit droht eine nicht akzeptable Hängepartie für die Selbstverwaltung bis zur letztinstanzlichen Gerichtsentscheidung.

Eine Verschärfung der Aufsicht über die Satzungen der GKV-Spitzenorganisationen ist zudem völlig unnötig. Die Satzung bzw. Satzungsänderungen bedürfen bereits nach geltendem Recht der Genehmigung durch die Aufsichtsbehörde. Sofern nachträgliche Änderungen erforderlich sein sollten, hat die Aufsicht schon jetzt die Möglichkeit, ihre Anordnungen gerichtlich überprüfbar für sofort vollziehbar zu erklären, wenn der Sofortvollzug im öffentlichen Interesse ist.

Aufsichtsrechte bei Vorstandsverdienstverträgen nicht noch zusätzlich ausweiten

Die gegenüber dem vorherigen Referententwurf jetzt im Gesetzentwurf neu aufgenommene Regelung, nach der die Aufsicht vor Genehmigung eines Vorstandsdienstvertrags eine unabhängige rechtliche und wirtschaftliche Bewertung einfordern können soll, bedeutet eine weitere Beschneidung der Selbstverwaltungsrechte.

Bereits die bestehende gesetzliche Regelung der vorherigen Zustimmung der Aufsichtsbehörde bei Abschluss, Verlängerung und Veränderung von Vorstandsverdienstverträgen stellt einen sachlich nicht nachvollziehbaren Eingriff in die Selbstverwaltung des GKV-Spitzenverbands und des MDS dar. Die jetzt vorgesehene Ergänzung um eine gutachterliche Stellungnahme verstärkt diesen Eingriff nicht nur, sondern stellt die Handlungskompetenzen der Selbstverwaltung in derart zentralen Aufgabenbereichen zusätzlich in Frage.

Kontrollrechte der Selbstverwaltung in der gesamten Sozialversicherung verbessern

Die vorgesehene Stärkung der Rechte der Selbstverwaltungsmitglieder durch Einräumung eines Einsichtsrechts in sämtliche Geschäfts- und Verwaltungsunterlagen ist richtig. Diese Informationsrechte sind für die Mitglieder der Selbstverwaltung die Grundlage einer wirksamen Kontrolle der Arbeit des Vorstands. Ebenso richtig ist die geplante Regelung, dass der Verwaltungsrat vom Vorstand jederzeit einen Bericht über die Angelegenheiten der Körperschaft verlangen kann, auch wenn dies so längst im GKV-Spitzenverband und beim MDS praktiziert wird.

Allerdings sollte die geplante Stärkung der Selbstverwaltungsrechte auch für die einzelnen Krankenkassen und alle anderen Sozialversicherungsträger gleichermaßen gelten. Die Beschränkung auf den GKV-Spitzenverband und MDS ist sachlich nicht nachvollziehbar.

Verbesserung der Transparenz der Selbstverwaltungstätigkeiten zu begründen

Zu mehr Transparenz der Tätigkeit der Selbstverwaltungsmitglieder trägt die geplante Offenlegung der Berater Tätigkeiten der Verwaltungsratsmitglieder für die jeweilige Spitzenorganisation bei. Dies ist auch deshalb sinnvoll, da so von vornherein Interessenkonflikte vermieden werden können. Die praktische Relevanz ist derzeit jedoch gering, da solche Verträge äußerst selten sind.

Die vorgesehene Veröffentlichungspflicht über die Höhe der jährlichen Entschädigungszahlungen an die Verwaltungsratsmitglieder kann zu mehr Akzeptanz der sozialen Selbstverwaltung generell beitragen. Neiddebatten sind aufgrund der relativ niedrigen Sitzungsgelder und Zeitpauschalen nicht zu erwarten. Transparenz über die Entschädigungszahlungen ist zudem richtig, da es sich hier um die Verwendung von Mitgliedsbeiträgen handelt, die auf gesetzlicher Grundlage erhoben werden.

Auch hier gilt, dass die geplante Verbesserung der Transparenz begrenzt auf die GKV-



Spitzenorganisationen sachlich nicht nachvollziehbar ist. Die geplante Regelung sollte vielmehr für alle Sozialversicherungsträger gelten.

Ansprechpartner:

BDA | DIE ARBEITGEBER

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände

Soziale Sicherung

T +49 30 2033-1600

soziale.sicherung@arbeitgeber.de