



Bundesarbeitsgemeinschaft Selbsthilfe von Menschen mit Behinderung und chronischer Erkrankung und ihren Angehörigen e.V.
BAG SELBSTHILFE
Kirchfeldstr. 149
40215 Düsseldorf
Tel. 0211/31006-56
Fax. 0211/31006-48

Stellungnahme der

**Bundesarbeitsgemeinschaft SELBSTHILFE
von Menschen mit Behinderung,
chronischer Erkrankung und ihren Angehörigen e.V.
(BAG SELBSTHILFE)**

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)
- Bundestagsdrucksache 18/10605 -,

**zum Antrag der Fraktion DIE LINKE:
Patientenvertretung in der Gesundheitsversorgung
stärken**
- Bundestagsdrucksache 18/10630 -

und

**Zum Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN:
„Mit Beitragsgeldern der gesetzlich Versicherten
sorgsam umgehen“ Mehr Transparenz und bessere
Aufsicht über die Selbstverwaltung im
Gesundheitswesen“**

- Bundestagsdrucksache 18/8394 -

- Anhörung im Ausschuss für Gesundheit des Deutschen
Bundestages am 16. Januar 2017 -

I. Allgemeine Einschätzung

Als Dachverband von 117 Bundesverbänden der Selbsthilfe chronisch kranker und behinderter Menschen sowie von 13 Landesarbeitsgemeinschaften begrüßt die BAG SELBSTHILFE das gesetzgeberische Ziel einer Stärkung der Selbstverwaltung.

Die Steuerung der gesundheitlichen Versorgung ist eine komplexe Aufgabe. Bei der Umsetzung dieser Aufgabe kann das Prinzip der Selbstverwaltung praxisnahe und eigenverantwortliche Entscheidungen fördern. Eine effektivere Erledigung von Aufgaben bedeutet aus der Sicht der BAG SELBSTHILFE jedoch zuallererst Folgendes: Eines der zentralen Problem der Gesundheitsversorgung ist für Patientinnen und Patienten regelmäßig, dass rechtliche Regelungen nicht oder nur unzureichend umgesetzt werden.

Dies ist jedoch das entscheidende Kriterium, um darüber zu befinden, ob die Steuerung der Versorgung tatsächlich funktioniert oder nicht:

Grundsätzlich hat sich insoweit die Übertragung von Steuerungsaufgaben auf die Selbstverwaltung bzw. auf die Gemeinsame Selbstverwaltung als wirkungsvoll erwiesen.

Das Prinzip der Selbstverwaltung ist nämlich ein Instrument, um Entscheidungen herbeizuführen, die durch die Partizipation und die Expertise der Umsetzenden und deren politischer Interessenvertretung eine höhere Akzeptanz und damit eine bessere und zuverlässigere Umsetzung der entsprechenden Regelungen und Entscheidungen sorgen. Soweit und solange eine solche bessere Umsetzung der Entscheidungen des Gemeinsamen Bundesausschusses stattfindet, wird eine Übertragung von Staatsaufgaben auf die Selbstverwaltung von der BAG SELBSTHILFE explizit befürwortet. Im Regelfall sorgt die Diskussion und Verabschiedung von Entscheidungen im Gemeinsamen Bundesausschuss unter Beteiligung der Patientenvertreter aus der Sicht der BAG SELBSTHILFE sowohl für praxisnähere Regelungen als auch für eine bessere Umsetzung von Entscheidungen.

In manchen Bereichen funktioniert die Steuerung der gesundheitlichen Versorgung über die (Gemeinsame) Selbstverwaltung aber bislang nur unzureichend. So gab es bspw. bei der Umsetzung von Beschlüssen zur Knochendichthemessung höchst ärgerliche Umsetzungsdefizite. Für Patientinnen und Patienten bedeutet dies, dass sie häufig Kosten übernehmen für Leistungen übernehmen müssen, auf welche sie einen Anspruch haben. Hier muss dann aus der Sicht der BAG SELBSTHILFE dann auch über gesetzliche Maßnahmen nachgedacht werden, wie solche Umsetzungsdefizite zeitnah behoben werden können, etwa durch eine Präzisierung des Verbots der IGELung von EBM-Leistungen - über § 128 Abs. 5a SGB V hinaus. Insoweit ist es auch in manchen Fällen durchaus erforderlich, dass der Gesetzgeber bei entsprechenden Diskussionen im GBA über die Reichweite einer Regelung auch gesetzlich tätig wird. So hat er etwa bei Frage der langfristigen Genehmigung von Heilmitteln nach der Verabschiedung des Beschlusses erst mit der Schaffung des § 32 Abs. 1a SGB V dafür gesorgt, dass diese Regelung in der Praxis - nach einigen weiteren Anfangsschwierigkeiten - dann auch umgesetzt wurde.

Ein weiterer Gradmesser für die effektive Erledigung von gesetzlichen Aufgaben durch den Gemeinsamen Bundesausschuss ist aus der Sicht der BAG SELBSTHILFE

die zeitnahe Umsetzung und die Einhaltung von Fristen, wenn der Gesetzgeber die „wesentliche“ Entscheidung getroffen hat, ab wann eine Maßnahme den Patientinnen und Patienten zur Verfügung stehen soll. Während bei Fristversäumnissen in antragsgestützten Verfahren regelmäßig Schadensersatzansprüche des Herstellers oder weiterer Beteiligter im Raum stehen können, bleiben Fristversäumnisse für die Einführung neuer Methoden weitgehend sanktionslos. Vor diesem Hintergrund werden die bisherigen gesetzlichen Maßnahmen im Versorgungsstärkungsgesetz zur Absicherung der Einhaltung der Fristen nochmals explizit begrüßt.

Nicht selten beruhen die Umsetzungsdefizite darauf, dass die einzelnen Selbstverwaltungspartner ihre Partikularinteressen über das Interesse an einer optimalen Steuerung der gesundheitlichen Versorgung stellen. Das Resultat sind dann Verzögerungstaktiken oder eine Verweigerung der korrekten Rechtsumsetzung.

Ein wichtiges Korrektiv ist insoweit eine starke Patientenbeteiligung, um dem Versorgungsinteresse das notwendige Gewicht zu verleihen.

Eine starke und funktionsfähige Selbstverwaltung braucht damit auch eine starke Patientenvertretung. In den letzten Jahren hat die Patientenvertretung durch Anträge und Positionierungen erhebliche Verbesserungen in der Versorgung von Menschen mit chronischen Erkrankungen und Behinderungen erreicht: So gehen etwa die Einführung des Pulsoxymetrie-Screenings bei Babys im Rahmen der U- Untersuchungen auf die Initiative der Patientenvertretung zurück. Auch die im Jahr 2017 zu erwartende Einführung eines Screenings auf Bauchaortenaneurysma für Männer ab 65 kann wegen der Gefährlichkeit einer Ruptur Leben retten und ist auf einen Antrag der Patientenvertretung zurückzuführen. Gleichzeitig stellen die immer neuen gesetzlichen Aufträge an den Gemeinsamen Bundesausschuss auch die Patientenvertretung vor immer größere Herausforderungen. Vor diesem Hintergrund begrüßt die BAG SELBSTHILFE explizit die im Antrag der Fraktion DIE LINKE enthaltene Forderung, die Patientenvertretung im Gemeinsamen Bundesausschuss so auszustatten, dass auf Augenhöhe mit den Trägern des Gemeinsamen Bundesausschusses verhandelt werden kann. Auch wenn die Patientenvertretung inzwischen alle AGs mit Patientenvertretern besetzen kann, so stellt die Koordination und die Abstimmung eine immer größere Herausforderung dar - auch vor dem Hintergrund der

zusätzlichen Aufgaben und kürzeren Fristen. Vor diesem Hintergrund wird eine weitergehende Förderung der maßgeblichen Patientenorganisationen nach § 140 f SGB V für notwendig gehalten, um die Arbeit der Selbstverwaltung noch besser begleiten zu können.

II. Neuregelung in § 94 Abs. 4 SGB V

Die vorgesehene Neuregelung in § 91 Abs. 4 SGB V wird seitens der BAG SELBSTHILFE begrüßt und nicht als Implementierung stärkerer fachaufsichtlicher Elemente in das System der Selbstverwaltung angesehen. Aus der Sicht der BAG SELBSTHILFE hat das Bundessozialgericht in dem in der Gesetzesbegründung angeführten Urteil unterschiedliche Maßstäbe für die Genehmigung von Geschäfts- und Verfahrensordnung auf der einen Seite und anderen Richtlinien und Beschlüssen auf der anderen Seite festgelegt. In der Urteilsbegründung hat das Bundessozialgericht ausgeführt, dass der Aufsichtsbehörde im Bereich der Geschäfts- und Verfahrensordnung regelmäßig - im Gegensatz zur im Urteil festgelegten bloßen Rechtmäßigkeitskontrolle bei „normalen“ Richtlinien und Beschlüssen - weitergehende Einwirkungsmöglichkeiten eröffnet, um die Sicherstellung der Sozialversicherung als Ganzes unter gleichzeitiger Berücksichtigung einer sach- und funktionsgerechten Aufgabenerfüllung zu ermöglichen. Das Bundessozialgericht verwendet diese Begründung, um darzustellen, weswegen eine Beschränkung der Aufsicht bei „normalen“ Richtlinien und Beschlüssen auf die Rechtsaufsicht mit der Maßgabe des Bundesverfassungsgerichtes einer erforderlichen Aufsicht durch demokratisch legitimierter Amtswalter im Lichte des Demokratieprinzips vereinbar ist. So heißt es hier¹:

„Das BMG ist demnach befugt, an der abstrakt-generellen Grundlegung der Bewertungsmaßstäbe für die Richtlinienbeschlüsse des GBA und an der Ausgestaltung des Bewertungsverfahrens in der VerfO mit maßgeblichem Einfluss mitzuwirken. Die Beachtung der auf diese Weise normierten Vorgaben durch den GBA beim Erlass von Richtlinienbeschlüssen zu einzelnen Sachverhalten kann es sodann im Rahmen der Rechtskontrolle überprüfen und erforderlichenfalls mit den ihm zur

¹ BSG Urteil vom 6.5.2009, B 6 A 1/08R, Rn. 49, zit. http://lexetius.com/2009_2191; Hervorhebungen durch Verf.

Verfügung stehenden Aufsichtsmitteln durchsetzen (vgl hierzu Schnapp, VSSR 2006, 191, 200; zur Bindungswirkung der VerfO für die Bewertungen des GBA s Beier in Schlegel/Voelzke/Engelmann [Hrsg], aaO, § 91 RdNr 52, mwN). Darüber hinausgehende Mitwirkungsmöglichkeiten des Ministeriums auch an der inhaltlichen Gestaltung einzelner Richtlinien sind zur verfassungsrechtlichen Legitimation des Regelungskonzepts nicht geboten.“

Damit hat das Bundessozialgericht dem BMG bei der Festlegung der abstrakt- generellen Regelungen eine Mitwirkungsbefugnis eingeräumt; zu diesen abstrakt- generellen Regelungen zählt das BSG auch die Geschäfts- und Verfahrensordnung. Demgegenüber ist das Ministerium bei „normalen“ Richtlinien auf eine bloße Rechtmäßigkeitskontrolle beschränkt. Insoweit bildet die Regelung diese Rechtsprechung aus der Sicht der BAG SELBSTHIKLFE nur ab und erweitert sie nicht; im Lichte der neueren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes dürfte eine derartige gestufte Aufsicht zu einer Absicherung der Legitimation sinnvoll sein und beläßt dabei den Selbstverwaltungskörperschaften nach wie vor bei den „normalen“ Richtlinien und Beschlüssen den für die Schaffung von Akzeptanz erforderlichen Spielraum.

Eine solche erweiterte Mitwirkungsbefugnis ist auch zur Beschleunigung von Beratungsprozessen sinnvoll: Unzweifelhaft hat das BMG das Recht, Gesetzgebungsprozesse zu initiieren und die gesetzliche Vorgaben durch Rechtsverordnungen - soweit eine entsprechende Ermächtigung des Parlamentes besteht - zu konkretisieren. Da gesetzliche Regelungen stets ein Ergebnis einer Diskussion der Vertreter der Bundesregierung und der Abgeordneten im Deutschen Bundestag sind, an denen das BMG jeweils teilnimmt, hat das Ministerium natürlich auch ein Interesse daran, dass die in der Diskussion konsentierten Verhandlungsgrundlagen und Ergebnisse Eingang in die entsprechende Fassung der Geschäfts- und Verfahrensordnung des GBA finden. Gleichzeitig gibt es natürlich die Möglichkeit, diese Vorstellungen durch einen entsprechenden Änderungsvorschlag in einem laufenden Gesetzgebungsverfahren gegenüber dem GBA gesetzgeberisch einzubringen. Da diese Änderung der vorher festgelegten politischen Linie entspricht, ist davon auszugehen, dass dieser Änderungsantrag dann auch verabschiedet würde. Alternativ könnte auch bei Vorliegen

einer Ermächtigung die Rechtsverordnung angepasst werden. Insoweit wäre dann auf die eine oder andere Weise eine Festlegung der abstrakt- generellen Regelungen erfolgt mit der Folge, dass der GBA seine Geschäfts- und Verfahrensordnung entsprechend anpassen müsste - allerdings mit Zeitverzögerung durch das stattgefundenen Gesetzgebungs- oder Verordnungsverfahren. Dies erscheint aus verfahrensökonomischer Sicht nur wenig sinnvoll. Vor diesem Hintergrund wird die vorgesehene Regelung in § 91 Abs. 4 SGB V für sinnvoll gehalten.

Berlin, 11.1.2017