

Wer bezahlt, muss auch (mit)entscheiden können

Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Schaffung einer Digitalagentur für Gesundheit (Gesundheits-Digitalagentur-Gesetz – GDAG)

7. Juni 2024

Zusammenfassung

Die Gesellschaft für Telematik (gematik) leidet bereits heute an einem grundsätzlichen Strukturfehler, der nun endlich beim Umbau zur Digitalagentur behoben werden muss: Als Hauptkostenträger muss der GKV-Spitzenverband (GKV-SV) auch die Mehrheit der Gesellschafteranteile in der Gesellschafterversammlung innehaben. Der im Referentenentwurf vorgesehene Umbau der gematik in eine Digitalagentur Gesundheit erfüllt diese Anforderung nicht, sondern führt durch die Erweiterung des Aufgabenportfolios bei Beibehaltung der Struktur und Finanzierung zu einem noch weiteren Auseinanderfallen zwischen finanzieller Verantwortung und inhaltlicher Steuerung und ist daher abzulehnen.

Auch die Verordnungsermächtigung des Bundesgesundheitsministeriums (BMG) für Aufgaben- und Kompetenzerweiterung der Digitalagenturen ist falsch und führt zu verfassungsrechtlich fragwürdigen Ergebnissen. Das Bundesgesundheitsministerium könnte nach dem aktuellen Entwurf nach eigenem Ermessen und ohne hinreichend konkrete Beschränkung frei über Beitragsgelder verfügen. Beitragsgelder dürfen jedoch – wie auch das Bundessozialgericht in seinem richtungsweisenden Urteil zur Finanzierung der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung festgestellt hat - wegen ihrer strengen Zweckbindung weder den Bund oder die Länder noch sonstige staatliche Aufgabenträger zu eigenverantwortlichen finanziellen Entscheidungen befähigen. Ein Transfer von Sozialversicherungsbeiträgen in den Bereich der unmittelbaren Staatsverwaltung kommt demnach nicht in Betracht. Daher ist auch die vorgesehene Regelung abzulehnen.

Sofern die Digitalagentur selbst die Steuerung der Entwicklung und Bereitstellung digitaler Anwendungen vornehmen soll, ist zu beachten, dass sie damit nicht in den Wettbewerb der Krankenkassen eingreift.

Im Einzelnen

Konstruktionsfehler der gematik/Digitalagentur korrigieren

Der im Referentenentwurf vorgesehene Umbau der gematik in eine Digitalagentur Gesundheit samt Erweiterung des Aufgabenportfolios und weitreichende Verordnungsermächtigung des Bundesgesundheitsministeriums bei Beibehaltung der Struktur und Finanzierung verstärkt das Auseinanderfallen zwischen finanzieller Verantwortung („Zahler“) und inhaltlicher Steuerung („Bestimmer“) noch weiter, ist verfassungsrechtlich zumindest fragwürdig und strikt abzulehnen.

Vielmehr ist der bereits heute bestehende Konstruktionsfehler zu korrigieren und die Gesellschaftsanteile gemäß der Finanzierungsanteile zu verteilen.

Die gematik in ihrer derzeitigen Struktur leidet an einem Konstruktionsfehler, der dringend korrigiert werden muss: Der GKV-Spitzenverband und der Verband der Privaten Krankenversicherung (PKV) zahlen die Rechnung und das Bundesgesundheitsministerium entscheidet über die Verwendung des Geldes. Die Arbeit der gematik wird zu 93 % mit einem Betrag in Höhe von aktuell 1,67 € pro Jahr je Mitglied der GKV finanziert (§ 316 Absatz 1 Satz 1 SGB V). Die PKV trägt 7 % der Finanzierung. Im Gegensatz dazu hält das Bundesgesundheitsministerium 51 % der Gesellschafteranteile. Der GKV-Spitzenverband hält 22,05 % und die anderen 24,5 % der Gesellschafteranteile verteilen sich auf die Spitzenorganisationen der Leistungserbringer. Für alle Entscheidungen der gematik ist eine gesetzlich vorgeschriebene Mehrheit von 51 % nötig. Damit hat das Bundesgesundheitsministerium eine beherrschende Stellung in der gematik und die übrigen Anteilseigner haben faktisch keinerlei Einfluss in der Gesellschafterversammlung.

Der im Referentenentwurf vorgesehene Umbau der gematik in eine Digitalagentur Gesundheit und die Erweiterung des Aufgabenportfolios bei Beibehaltung der Struktur und Finanzierung verstärkt das Auseinanderfallen zwischen finanzieller Verantwortung („Zahler“) und inhaltliche Steuerung („Bestimmer“) noch weiter, ist verfassungsrechtlich zumindest fragwürdig und ist daher abzulehnen. Die gematik würde nach Umsetzung der vorgesehenen Regelungen hoheitlich und damit faktisch wie eine nachgeordnete Behörde des Bundesgesundheitsministeriums handeln. Damit bestünde zum einen keine Verpflichtung oder gar Interesse an wirtschaftlichem Handeln für die neue Digitalagentur mehr. Zum anderen könnte das Bundesgesundheitsministerium über weitere Aufgabenzuweisung via Verordnungsermächtigung nach eigenem Ermessen und ohne hinreichend konkrete Beschränkung frei über Beitragsgelder der Versicherten und Arbeitgeber verfügen. Nach Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts dürfen aber von den Sozialversicherungsträgern erhobene Geldmittel allein zur Finanzierung der Aufgaben der Sozialversicherung eingesetzt werden; zur Befriedigung des allgemeinen Finanzbedarfs des Staats und seiner sonstigen Glieder stehen sie hingegen gerade nicht zur Verfügung (BVerfG Beschluss des Ersten Senats vom 22. Mai 2018 - 1 BvR 1728/12). Ein Transfer von streng zweckgebundenen Sozialversicherungsbeiträgen über den Umbau der gematik in eine Digitalagentur in den Bereich der unmittelbaren Staatsverwaltung kommt daher nicht in Betracht, womit die vorgesehene Regelung strikt abzulehnen ist. Dies hat auch das Bundessozialgericht in seinem richtungsweisenden Urteil zur Finanzierung der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung festgestellt (Bundessozialgericht Urteil vom 18. Mai 2021, B 1 A 2/20 R). Demnach haben die gesetzlichen Regelungen über die Beauftragung und Vergütung der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung durch den Spitzenverband Bund der Krankenkassen im Rahmen der Leistungen zur Gesundheitsförderung und Prävention in Lebenswelten gegen Regelungen des Grundgesetzes verstoßen und wurden im Nachgang vom Gesetzgeber entsprechend angepasst.

Anstatt eines faktischen Umbaus der gematik zu einer nachgeordneten Behörde des Bundesgesundheitsministerium ist es vielmehr zwingend erforderlich, den schon heute bestehenden Konstruktionsfehler endlich zu korrigieren. Wer die Rechnung zahlt, muss auch entscheiden dürfen. Konsequenter wäre es daher, wenn der GKV-Spitzenverband 93 % der Gesellschafteranteile inne hätte und die PKV 7 %. Dem Bundesgesundheitsministerium und den Leistungserbringern könnte ein Gast-Status und Anhörungsrecht in der Gesellschafterversammlung eingeräumt werden. Hilfsweise wäre zumindest ein grundsätzlicher Zustimmungsvorbehalt für den GKV-Spitzenverband bei allen Entscheidungen der Gesellschafterversammlung der Digitalagentur vorzusehen.



Digitalisierung weiter vorantreiben, aber nicht in den Wettbewerb eingreifen

Die Digitalisierung im Gesundheitswesen besitzt nicht nur das Potenzial, Prozesse effizienter zu gestalten, sondern auch die Versorgung im Gesundheitswesen zu verbessern. Daher ist das Anliegen des Referentenentwurfs grundsätzlich zu begrüßen, denn wir brauchen für eine Beschleunigung der Digitalisierung eine stringente Steuerung des Transformationsprozesses. Die Digitalagentur kann damit durchaus zu effizienteren Arbeitsprozessen beitragen, die administrative Belastung vermindern sowie die Versorgung durch einen höheren Nutzungsgrad digitaler Systeme verbessern.

Soweit die Digitalagentur selbst die Steuerung der Entwicklung und Bereitstellung digitaler Anwendungen vornehmen soll, ist darauf zu achten, dass sie damit nicht in den Wettbewerb der Krankenkassen eingreift und Produkte entwickelt, die im Bereich der Satzungsleistungen liegen. Die Digitalagentur sollte sich vielmehr auf die Anbindung der Leistungserbringenden, die digitale Infrastruktur und die Interoperabilität und Schnittstellenoptimierung fokussieren.

Ansprechpartner:

BDA | DIE ARBEITGEBER

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände

Soziale Sicherung

T +49 30 2033-1600

soziale.sicherung@arbeitgeber.de

Die BDA organisiert als Spitzenverband die sozial- und wirtschaftspolitischen Interessen der gesamten deutschen Wirtschaft. Wir bündeln die Interessen von einer Million Betrieben mit rund 30,5 Millionen Beschäftigten. Diese Betriebe sind der BDA durch freiwillige Mitgliedschaft in Arbeitgeberverbänden verbunden.