

Gesundheitspolitisches Kolloquium
des
Instituts für Public Health und Pflegeforschung an der
Universität Bremen

Repräsentation von Versicherten- und
Patienteninteressen in der Gesetzlichen
Krankenversicherung (GKV)

**Muss und kann die
Selbstverwaltung in der GKV
modernisiert werden ?**

von

Harry Fuchs, Düsseldorf

Referat am 18. Januar 2006 in Bremen

Harry Fuchs, Düsseldorf e-mail: quali

Selbstverwaltung

Die durch ihren Beitrag eigene Vorsorge zu einem gesetzlich organisierten System der sozialen Sicherung leistenden Menschen sollen in diesem System ihre Angelegenheiten (Interessen) unter staatlicher Rechtsaufsicht weitgehend in eigener Verantwortung gestalten und entscheiden können. Dazu Legitimation der Selbstverwalter durch Wahl.

Interesse der Versicherten/ Aufgaben der Selbstverwaltung

- Gewährleistung wirtschaftlicher und wirksamer Leistungen (Versorgung)
 - Zielkonflikt 1 -
- Schnelle, unbürokratische, wohnortnahe und wirksame Betreuung
 - Zielkonflikt 2 –
- Vertretung sonstiger Versicherteninteressen
 - Zielkonflikt 3 -

Externe Rahmenbedingungen I

Einerseits

- Fast vollständige gesetzliche Regelung des Leistungsrechts
- Weitgehende gesetzliche Bindung des Haushaltsrechts u.d. Verwaltungshandelns
- Unklare, zumindest streitig auslegbare Aufgabenteilung zwischen Vorstand und Verwaltungsrat

Externe Rahmenbedingung II

Andererseits

- Ausgestaltung der Leistungs-(Versorgungs-)inhalte und Versorgungsstrukturen durch die sogen. Gemeinsame Selbstverwaltung im SGB V
- weitgehender Vorrang für die Gestaltung der Versorgungsinhalte und –strukturen im SGB IX
- weitgehende Ermessensspielräume für die Selbstverwaltung im Rahmen der Verantwortung nach dem SGB XI

Externe Rahmenbedingungen III

Wahrnehmung der Gestaltungsaufträge gesetzlich durch Verwaltungsverfahrenrecht institutionalisiert:

- SGB V: Gemeinsamer Bundesausschuss, Vertragsrecht auf Bundes- und Landesebene
- SGB IX: Bundesarbeitsgemeinschaft für Rehabilitation; Vertragsrecht
- SGB XI: Vertragsrecht auf Bundes- und Landesebene; Vergütungsverhandlungen

Problem: Wo ist da die Selbstverwaltung ?

Interne Rahmenbedingungen I

§ 31 Abs. 1 SGB IV:

- b) In der KV ist der Vorstand Selbstverwaltungsorgan (Satz 1)
- c) Bei allen übrigen Sozialversicherungsträgern nimmt die Geschäftsführung mit **beratender** Stimme an den Sitzungen der Selbstverwaltungsorgane teil

§ 38 SGB IV:

- c) In der KV beanstandet der hauptamtliche Vorstand die Beschlüsse der Selbstverwaltung bei Rechtsverstößen

Interne Rahmenbedingungen II

- In der Krankenversicherung verwaltet der (hauptamtliche) Vorstand die Kasse und vertritt sie gerichtlich und außergerichtlich
- Mit Blick auf die Rechte und Pflichten des Verwaltungsrats liegt die Verantwortung für die Beitragssatzstabilität (abgesehen vom Haushaltsverfahren) ausschließlich beim Vorstand
- Bei allen übrigen Trägern ist dies Aufgabe der ehrenamtlichen Selbstverwaltung

Interne Rahmenbedingungen III

In der Krankenversicherung

- übt der Verwaltungsrat die Rechte und Pflichten aus, die bei den übrigen Trägern die Vertreterversammlung hat
- befasst sich der Verwaltungsrat mit der
 - **Umsetzung** von Entscheidungen von grundsätzlicher Bedeutung (konkretisiert in Empfehlungen von BDA/DGB)
sowie
 - mit der finanziellen Situation und der voraussichtlichen Entwicklung (§ 35 a SGB IV)
- hat der Verwaltungsrat den Vorstand zu überwachen und alle Entscheidungen zu treffen, die für die Kasse von grundsätzlicher Bedeutung sind sowie das recht, sämtliche Geschäfts- und Verwaltungsunterlagen einzusehen und zu prüfen (§197 SGB V) .

Interne Rahmenbedingungen IV

Die Berichtspflicht des Vorstandes ist durch Verwaltungs-verfahrensrecht geregelt:

Durch Gesetz gegenüber dem Verwaltungsrat:

- Umsetzung von Entscheidungen von grundsätzlicher Bedeutung
- Finanzielle Situation und die Entwicklung

Durch Gesetz gegenüber dem Vorsitzen des VR:

- Außerdem.. aus sonstigem wichtigem Anlass

Der VR müsste deshalb weitergehende Berichtspflichten

- entweder in seiner Geschäftsordnung (die es aber häufig dem Vorstand überlassen, zu definieren, was er für wichtig und berichtenswert hält)
- durch Konkretisierung und Systematisierung seiner Einsichts-und Prüfrechte
- Durch die Aufnahme gezielter Themen und Inhalte in die Tagesordnung seiner Sitzungen

regeln.

Exkurs: Sonderrechte und Pflichten des Vorsitzenden des Verwaltungsrats

- Hervorhebung des Vorsitzenden als Empfänger des Berichts über sonstige wichtige Anlässe
- Vereinnahmung
- Präjudizierung von Konflikten innerhalb des ehrenamtlichen Organs kann zur Selbstbeschäftigung führen und dem Vorstand zusätzliche Freiräume verschaffen
(interessant bei paritätischer Besetzung AG/AN)
- Überforderung des Vorsitzen des VR
 - einerseits Überwachung
 - andererseits „bedeutsame Nähe“ zum Vorstand

Exkurs: Paritätische Organbesetzung

- Tatsächlicher oder unterstellter Interessengegensatz zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern
- „Natürliche Nähe“ der AG-Vertreter zum hauptamtlichen Vorstand
 - primäre Interesse Beitragssatzstabilität
 - Rollenverständnis als Aufsichtsrat
- Präjudizierung von Konflikten in der ehrenamtlichen Selbstverwaltung schafft Freiräume für den Vorstand
- Selbstverwaltung durch den Vorstand ist die logische Folge (aber aus anderen Ursachen auch bei reiner AN-Repräsentanz stark wahrnehmbar, insbesondere im VdAK-Bereich)

Zielkonflikt 1

wirksame und wirtschaftliche Leistungen

- Beitragsatzstabilität versus Leistungsfinanzierung
- Konflikt geht bis ins Arbeitnehmerlager bei Übernahme von Argumenten der Wirtschaft (verfügbare Kaufkraft versus Sicherheit)
- Beitragsatzstabilität verantwortet Vorstand
- Ausgestaltung und Finanzierung der Leistungen findet überwiegend auf Bundesebene statt
- Patienten- und Verbrauchervertreter haben im Gemeinsamen Bundesausschuss mehr Einfluss als Selbstverwalter, die dort nicht präsent sind

Zielkonflikt 2

Schnelle, unbürokratische und nachhaltige Betreuung

wird im wesentlichen geprägt durch:

- Organisation der Kasse (z.B. Kundennähe)
- Personalverantwortung (z.B. Weiterbildung)
- Selbstverständnis des Handelns (Hilfe- oder leistungsorientiert)

Dies war auch vor der Selbstverwaltungsreform 1996 schon im Wesentlichen allein Aufgabe der hauptamtlichen Selbstverwaltung (Stichwort: Geschäfte der laufenden Verwaltung)

- Kann vom Verwaltungsrat nur über Haushaltsrecht (vergl. Soziale Sicherheit 1994, S. 249ff) und Kontrollrechte beeinflusst werden

Zielkonflikt 3

Vertretung sonstiger Versicherteninteressen

- Klärungsbereich des Versorgungsbedarfs im Aufgabenbereich der Krankenkasse (z.B. regionale oder zielgruppenspezifische Versorgungsforschung)
- Zugang zu den bedarfsgerechten Leistungen (z.B. geeignete Screening u. Assessmentverfahren)
- Entwicklung bedarfsgerechter Versorgungsangebote (z.B. integrierte Versorgung, Modellvorhaben, zielgruppenspezifische Versorgungsangebote, Inhalte der Versicherungsverträge usw.)
- Gewährleistung, dass das für die Mitglieder geltende Sozialrecht auch angewandt und ausgeschöpft wird (insbes. SGB IX;XI)
- Leitlinie: - wie können wir den Mitgliedern mit den verfügbaren Möglichkeiten helfen ?
anstatt
- hat das Mitglied die Leistungsvoraussetzungen erfüllt ?

Versuch einer Analyse der Ursachen für Defizite der Selbstverwaltung I

- Unterschiedliches Selbstverwaltungsrecht
- Unklare Zuordnung von Aufgaben und Verantwortung in der Krankenversicherung, insbes. Hinsichtlich der originären Versicherteninteressen, Innovation und Kontrolle
- Zielkonflikt bei Vorständen. Beitragssatzstabilität versus Versorgungsqualität
- Informationsmonopol der Vorstände
- Unzureichende Nutzung geltenden rechts und vorhandener Instrumente (z.B. Ausschüsse der verschiedensten Art)

Versuch einer Analyse der Ursachen für Defizite der Selbstverwaltung II

Personale Defizite:

- Ressourcenbegrenzung bei den ehrenamtlichen Selbstverwaltern (Zeit, Aufwandserstattung usw.)
- Persönliche Kompetenz der Selbstverwalter (Auswahl, Wissensdifferenz zum Vorstand)
- Entscheidend ist nicht unbedingt die Kenntnis des Sozialrechts, sondern die Kompetenz, politische Ziele (Interessen der Versicherten) als prägende Elemente in das Management und die Organisationswirklichkeit der Kassen zu transferieren und implementieren
- Qualifizierung, jeweils (unterschiedlich) interessen geprägt
- durch Kassen, Entsender oder Dritte

Forderung nach einem „Aufsichtsrat“

- VR haben in der Krankenversicherung seit Jahren den Charakter eines Aufsichtsrats, werden insbesondere von den AG-Vertretern auch so gelebt
- Ein Vergleich mit dem Recht von Aufsichtsräten (Aktiengesetz, GmbH-Gesetz usw.) zeigt, dass das Selbstverwalterrecht den Selbstverwaltungen wesentlich weitergehende Rechte einräumt

Forderungen nach der sogen. „Dritten Bank“

- Patienten verfügen über eine spezifische Betroffenenkompetenz, die zwingend in die Gestaltung der Versorgungsinhalte und Versorgungsstrukturen eingebunden sein muss
- Das ist sie – bisher leider nur in der ambulanten Versorgung - aber bereits im Gemeinsamen Bundesausschuss, jedenfalls wirksamer als die Selbstverwaltung selbst
- Provokation: Die Selbstverwalter müssen allein deswegen schon die Zusammenarbeit mit den Betroffenenorganisationen intensivieren, um nicht abgekoppelt zu bleiben
- Die Ausführungen zeigen, dass die Beteiligung an der Selbstverwaltung für die Betroffenenverbände eher ein Rückschritt wäre

Wahlen zur Selbstverwaltung

- Die spezifische Legitimation der Selbstverwaltung muss aus vielfältigen Gründen erhalten bleiben (z.B. Erfüllungsgehilfe bei der Ausgestaltung der Leistungen, EG-Recht)
- Die Selbstverwaltung ist bei den Kassen am schwächsten, bei denen die Zusammensetzung durch Ur-Wahlen nach dem Zufallsprinzip zustande kommt (Selbstverwaltung d. Hauptamts)
- Die Veränderung zur Ur-Wahl würde die Probleme eher verstärken

Überlegungen zur Weiterentwicklung

- Weiterentwicklung des Selbstverwaltungsrechts (Klare Gliederung nach Exekutive, Legislative und Controlling, Eindeutige Zuweisung von Aufgaben und Verantwortung, Präzisierung der Rechte und Pflichten)

Darüber hinaus sind notwendig (u.a.)

- eine nachhaltige Verbesserung der Kompetenz der Selbstverwaltung
- ggfls. mit Unterstützung durch unmittelbar der Selbstverwaltung zugeordnete hauptamtliche Mitarbeiter
- unabhängige Qualifizierung der Selbstverwalter
- bessere Entschädigungsregelungen, nicht zuletzt auch als Anreizsystem
- zielgerichtetere Auswahlverfahren zur Gewinnung geeigneter Selbstverwalter

Ich halte die Selbstverwaltung – nicht nur in der Sozialversicherung, sondern auch im kommunalen und in an-deren Bereichen - in einem Rechtsstaat für ein unverzichtbares demokratisches Instrument

Ich kann und will deshalb nur Vorschläge vorlegen, die –ausgehend von der auch von mir als defizitär empfundenen Wirklichkeit – das Instrument schärft, Handlungsfähig und wirksam macht, aber auch unter Berücksichtigung der politischen Rahmenbe-dingungen machbar erscheint.

Ich danke für Ihre Aufmerksamkeit !