

Soziale Selbstverwaltung im Spannungsfeld von Interessenausgleich, Effizienz und Innovation

Prof. Dr. Winfried Kluth

Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg

IWZ Medizin-Ethik-Recht

Die Welt der Fragezeichen

- Aus dem Blickwinkel der Gesetzgebung und rechtswissenschaftlichen Debatten der letzten zehn Jahre erscheint die soziale Selbstverwaltung als eine Welt der Fragezeichen.
- Teilweise werde die hinreichende demokratische Legitimation und der angemessene Interessenausgleich (G-BA) ...
- teilweise die Wirtschaftlichkeit und Effizienz (GKV, KBV) ...
- und in Bezug auf viele Einzelfragen die Innovationsfähigkeit in Frage gestellt.

Die Welt der Interessen

- Interessenvielfalt im Gesundheitswesen übersteigt die meisten anderen Märkte
- Akteursvielfalt an allen Stellen des Systems (Angebot, Finanzierung, Verteilung, Nachfrage)
- Nur eine begrenzte Steuerung durch Marktmechanismen
- Normative Steuerung zur Sicherung von Qualität und Wirtschaftlichkeit
- Aber nur begrenzte institutionelle Einbindung der Interessen bzw. ihrer Institutionen
- Daraus resultieren der Streit um die demokratische Legitimation und die hinreichende Wahrung grundrechtlicher Interessen

Die Pflicht zur Effizienz

- Wo das mit effizienzanreizen verbundene System des Wettbewerbs fehlt oder nur eine begrenzte Reichweite hat, müssen alternative Formen der Effizienzsicherung etabliert werden.
- Die Vorgaben des Haushaltsrechts und der daran anknüpfenden Rechnungshofkontrolle sind ein Beispiel dafür.
- Mit dem G-BA und seiner Hilfseinrichtung IQWiG hat der Gesetzgeber im Gesundheitswesen einen anderen Weg beschritten.
- Reicht das auch und „funktioniert“ das Modell?

Die Angewiesenheit auf Innovation

- Die aktuelle Entwicklung von Gesellschaft, Wissenschaft und Wirtschaft ist durch mehrere große Innovationsschübe geprägt, die auch im Gesundheitswesen strukturell verarbeitet werden müssen.
- Digitalisierung und Gentechnik sind dabei nur zwei Beispiele für Veränderungen von grundlegender Relevanz.
- Die bisherigen Adaptionsprozesse im Gesundheitssystem sind eher durch Meldungen der Verzögerung geprägt.
- Wo liegen die Ursachen?
- Ist die Selbstverwaltung innovationsgeeignet oder innovationsresistent?

Rechtswissenschaftliche Verarbeitung

- Wenn diese Fragen durch einen Juristen gestellt werden, stellt sich zuerst die Frage, ob damit die richtige Disziplin befragt wird.
- Dogmatische Rechtswissenschaft ist aus Systematisierung und Fehleranalyse fokussiert.
- Die hier zu beantwortenden Fragen verlangen eine stärker sozialwissenschaftliche Orientierung, wie sie durch die Verwaltungswissenschaften praktiziert werden.
- Das Verwaltungsorganisationsrecht ist insoweit aber traditionell entsprechend orientiert, wie u.a. die frühen Arbeiten von Hans Julius Wolff zeigen.

Gang der Überlegungen

- Exemplarische Beschränkung / **Konzentration** auf den Gemeinsamen Bundesausschuss
- Vorgaben der Verfassungsrechts für den **Interessenausgleich** und die Bestimmung der institutionell einzubeziehenden Interessen
- Klärung des Konzepts der **Effizienz** und seiner Bedeutung für die Gesetzliche Krankenversicherung
- Klärung des Begriffs der **Innovation** und seiner institutionellen Rahmenbedingungen

Die Rolle des Gesetzgebers

Konkretisierung des Demokratieprinzips, Lösung von Grundrechtskonflikten und Sicherung der Funktionsfähigkeit

Organisationsrecht und Gesetzgebung

- Grundentscheidungen im Bereich der Staats- und Verwaltungsorganisation sind dem Gesetzgeber vorbehalten – auch im Bereich der sozialen Selbstverwaltung.
- Organisationsentscheidungen sind dabei von grundlegender Bedeutung für die Ausrichtung und Leistungsfähigkeit des Verwaltungshandelns:

Organization matters !

- Das gilt insbesondere für die internen Verarbeitungsprozesse und die Umfeldbeziehungen von Organisationen (Schmidt-Assmann).

Klares Legitimationskonzept

- Von grundlegender Bedeutung ist ein klares, d.h. nachvollziehbares und Verantwortungsklarheit erzeugendes Legitimationskonzept.
- Insofern ist zu beachten, dass sich die deutsche Verfassungsrechtslehre mit der Verortung der funktionalen Selbstverwaltung wegen ihres „volkszentrierten“ Ansatzes lange Zeit schwer getan hat ...
- ... obwohl dafür historisch-genetisch kein Anlass bestand.
- Ein zu enges dogmatisches Konzept hat hier Verständnisprobleme verursacht, die durch die neuere Rechtsprechung aber ausgeräumt wurden.
- Die komplizierte Konstruktion des G-BA verlangt aber auch insoweit nach weiterer Klärung.

Spielräume und Anreize für Effizienz und Innovation

- Der Gesetzgeber ist auch in der Pflicht, wenn es darum geht, die für die Suche nach effizienten und innovativen Lösungen notwendigen Spielräume und Anreize zu schaffen.
- Daraus werden zwei Aspekte deutlich:
 - Beide Vorgaben sind dynamisch zu verstehen.
 - Es gibt kein fertiges Wissen um sie, das der Gesetzgeber umsetzen kann.
 - Es geht um einen ständigen Suchvorgang, für den die Verwaltung zuständig ist.
- Zu fragen ist: Ist sie in der aktuellen Verfassung auch geeignet und gewillt?

Bewertung des Interessenausgleichs

... oder was sich an den Rahmenbedingungen
für die Arbeit des G-BA ändern muss

Streitstand

- Kammerbeschluss BVerfG v. 10.11.2015 spricht von durchaus gewichtigen generellen und allgemeinen Zweifeln an der demokratischen Legitimation des Gemeinsamen Bundesausschusses als Institution.
- Dabei wird zwischen der Betroffenheit unterschiedlicher Interessen und ihrer institutionellen Einbindung differenziert.
- Drei unterschiedliche Antworten der GMG-Gutachter sowohl in Bezug auf die verfassungsrechtliche Problematik als auch die Abhilfemöglichkeiten.

Die zentralen Streitfragen

- Der Streit betrifft – aus meiner Sicht – zwei Ebenen:
 - Welche Betroffenenengruppen / Interessen sind bzw. müssen einbezogen werden, damit das Selbstverwaltungskonzept funktioniert?
 - Werden die grundrechtlichen Belange der nicht einbezogenen Interessen hinreichend berücksichtigt?
- Beide Fragenkreise sind miteinander verbunden und je nach Antwort ergeben sich unterschiedliche Korrekturanforderungen an den Gesetzgeber.

Streitfrage Patienteninteressen

- Aspekt 1: Geht es um Versicherten- oder Patienteninteressen – wie ist zu unterscheiden?
- Aspekt 2: Sind die Versicherteninteressen über die GKV hinreichend repräsentiert?
- Aspekt 3: Wie könnten sie überhaupt organisiert werden, wenn man keine hinreichende Repräsentation annimmt?

Meine Position

- Es kann nur um Versicherteninteressen gehen, weil Patienteninteressen nicht angemessen organisiert werden können, ohne dass es zu Ungleichgewichten kommt.
- Die Versicherteninteressen sind zwar in der GKV repräsentiert.
- Die formale Abbildung durch die „zwei Bänke“ in der gesamten Organisationstruktur der GKV wird aber nicht im G-BA abgebildet.
- Das muss entsprechend geändert werden.

Sonstige Leistungserbringer

- Im System sind nur Ärzte und Krankenhäuser als Leistungserbringer repräsentiert.
- Ist das eine nicht-willkürliche Systementscheidung?
- Könnten man den Kreis der repräsentierten Interessen erweitern?
- Sind die grundrechtlichen Auswirkungen der Entscheidungen hinreichend demokratisch legitimiert, wenn eine Einbeziehung unterbleibt?

Meine Position

- Die Beschränkung auf die vier Trägerorganisationen ist gerechtfertigt, weil nur diese umfassend systemtragend sind.
- Eine theoretisch denkbare Organisation der sonstigen Leistungserbringer in einer eigenen Bank mit differenzierten Abstimmungsmodalitäten würde das System überkomplex werden lassen.

Rahmenbedingungen für Effizienz

Maßstäbe der Effizienz

- Effizienz kann auf viele Aspekte des Handelns der sozialen Selbstverwaltung bezogen werden:
 - Wirtschaftlichkeit
 - Verfahrens- und Entscheidungsgeschwindigkeit
 - Relation Kosten und Qualität
- Außerdem sind Vergleichsgrößen erforderlich, die ihrerseits mit Wertungen verbunden sind.

Eindrücke

- Verfahrensdauer: Sie ist hoch - hier hat der Gesetzgeber mit genauen zeitlichen Vorgaben versucht, gegenzusteuern.
- Die Abstimmungs- und Wissensgenerierungsprozesse sind aber auch aufwendig. Und komplex
- Im Falle einer institutionellen Erweiterung würde das Verfahren noch aufwendiger.
- In Bezug auf die Wirtschaftlichkeit wird ebenfalls ein hoher Aufwand betrieben, dessen Nutzen schwer abschätzbar ist.
- Alternativmodelle (vor allem wettbewerbliche) sind nur für Segmente des Gesundheitsmarktes schlüssig umzusetzen und mit hohen systemischen Nebenwirkungen und Korrekturbedarfen verbunden.

Rahmenbedingungen für Innovation

Worum es geht

- Es geht **nicht** in erster Linie um Innovation bei Produkten / Leistungen.
- Diese sind Sache der Leistungserbringer und von Wissenschaft und Industrie.
- Das „System“ muss aber für diese Innovationen Raum lassen und neue Produkte schnell aufnehmen.
- Zudem werden verfahrensrechtliche Innovationen erwartet, etwa bei der Bedarfsplanung, der Strukturentwicklung und der Qualitätssicherung.

Lagebeurteilung

- Im Bereich der **Digitalisierung** sind keine Erfolgsgeschichten zu verzeichnen.
- Bei neuen Behandlungsmethoden hat das BVerfG eine **Ausnahmeregelung** durchgesetzt – die zugrundeliegende Problematik lag aber nicht im Feld der Selbstverwaltung.
- Im Verfahrensbereich der **Qualitätsmessung** sind zahlreiche Innovationen durch das IQTIG zu verzeichnen, die ich aber schwer beurteilen kann.
- Die **unabhängige institutionelle Wissensgenerierung** ist aus meiner Sicht ein vorbildliches Modell. Die Übernahme der Erkenntnisse, die durch den G-BA nur berücksichtigt werden müssen, bedarf einer genaueren Untersuchung.

Handlungsbedarfe

Amtsverständnis

- Im Vergleich zu anderen Bereichen vor allem der beruflichen, wirtschaftlichen und wissenschaftlichen Selbstverwaltung ist die soziale Selbstverwaltung vor allem im Bereich des G-BA stark durch Funktionäre und nicht durch das prägende Ehrenamt geprägt.
- Das ist aus verschiedenen Gründen nachvollziehbar, ruft aber die Frage nach dem Amtsverständnis und den Funktionsbedingungen hervor.
- Beobachter berichten über eine primäre ökonomische Orientierung des Entscheidungsverhaltens.
- Die Schlüsselfunktion der unparteiischen Mitglieder konterkariert den Leitgedanken von Selbstverwaltung, wenn diese de facto und regelmäßig die Entscheidungsmacht ausüben.

Neue Aufgabenteilung und Entflechtung

- Angesichts der Komplexität der Themenfelder ist zu überlegen, oder eine Entflechtung des G-BA und eine Etablierung von parallelen Entscheidungseinheiten nicht sinnvoller ist.
- Der Leitgedanke der Integration, der dem aktuellen Modell zugrunde liegt, ist mit den Nachteilen der Komplexität und der Verschleifung von klaren Zuordnungen der Verantwortung und von Prioritäten verbunden.
- An Schnittstellen könnte ein Koordinierungsverfahren vorgesehen werden.
- IQWiG und IQTIG könnten allen Einrichtungen zuarbeiten.

Vielen Dank für die Aufmerksamkeit!

www.wkluth.de