Bundesministerium für Gesundheit Stand 4. Mai 2016

Eckpunkte zur Stärkung der Handlungsfähigkeit und Aufsicht über die Selbstverwaltung der Spitzenorganisationen in der GKV

1. Einleitung

Die Selbstverwaltung ist ein tragendes Prinzip der gesetzlichen Krankenversicherung. Dieses Prinzip sichert praxisnahe und eigenverantwortliche Entscheidungen sowie ein hohes Maß an Akzeptanz der Entscheidungen, erfordert aber gleichzeitig eine sichere Handlungsfähigkeit der Institution.

Die Selbstverwaltung muss ihre gesetzlich zugewiesenen Aufgaben zuverlässig und ordnungsgemäß erfüllen. Die gesetzmäßige Handlungsfähigkeit der Spitzenorganisationen der Selbstverwaltung auf Bundesebene wird durchs eine effektive **internen** und **externe** Kontrolle des Verwaltungshandelns und der jeweils wahrgenommenen Kompetenzen sowie einer wirksamen staatlichen Aufsicht gesichert. Zur Stärkung der Handlungsfähigkeit der Institutionen werden die rechtlichen Rahmenbedingungen insoweit angepasst und weiterentwickelt.

Ziel der geplanten gesetzlichen Maßnahmen ist, die Kontrollrechte der Mitglieder der Selbstverwaltungsorgane zu stärken und die staatliche Aufsicht über die Spitzenorganisationen der Selbstverwaltung, insbesondere die Kassenärztliche und Kassenzahnärztliche Bundesvereinigung, den GKV-Spitzenverband, den Gemeinsamer Bundesausschuss, den Medizinischen Dienst des Spitzenverbandes Bund der Krankenkassen, wirksamer auszugestalten.

Dies ist aus folgenden Gründen notwendig:

- Die interne Kontrolle wird durch die Vertreterversammlung bei den Kassenärztlichen Bundesvereinigungen oder den Verwaltungsrat bei dem GKV-Spitzenverband bzw. dem Medizinischen Dienst des Spitzenverbandes Bund der Krankenkassen ausgeübt. Aufgrund historischer Entwicklungen sind die derzeitigen gesetzlichen Regelungen zu diesen Kontrollmechanismen uneinheitlich und vor dem Hintergrund neuerer Entwicklungen nicht mehr ausreichend. Sie bedürfen daher einer Weiterentwicklung. Eine funktionierende Selbstverwaltung ist auf effektive interne Kontrollmechanismen angewiesen. Damit Kompetenzüberschreitungen und Unregelmäßigkeiten in der Geschäftsführung frühzeitig erkannt werden können, bedarf es insbesondere einer Stärkung der Kontrollrechte der Mitglieder der Selbstverwaltungsorgane.

Die externe Kontrolle übernimmt im Wege der staatlichen Aufsicht das Bundesministerium für Gesundheit (BMG). Die **Aufsicht** des BMG über die genannten Institutionen ist regelmäßig als eine Rechtsaufsicht ausgestaltet und als solche von dem durch das Bundessozialgericht entwickelten Grundsatz der maßvollen Ausübung der Aufsicht geprägt. Dieser Grundsatz gebietet es, der beaufsichtigten Körperschaft bei ihrer Verwaltungstätigkeit einen großen Bewertungs- und Handlungsspielraum einzuräumen. Solange sich das Handeln der Körperschaft im Bereich des rechtlich Vertretbaren bewegt, sind förmliche Aufsichtsmaßnahmen, die dieses beanstanden, nicht zulässig.

Der Grundsatz der maßvollen Rechtsaufsicht findet seinen verfahrensrechtlichen Ausdruck in den §§ 88 und 89 SGB IV. Danach ist die Aufsicht angehalten, ein gestuftes Anhörungs- und Beanstandungsverfahren durchzuführen, das als letztes Mittel den Erlass eines Verpflichtungsbescheid ermöglicht, der nur mit den Mitteln des allgemeinen Verwaltungsvollstreckungsrechts durchgesetzt werden kann. Dem Erlass eines Verpflichtungsbescheides nach § 89 SGB IV hat zwingend eine aufsichtsrechtliche Beratung und eine Beanstandung des Rechtsverstoßes unter angemessener Fristsetzung voraus zu gehen.

Ein derart eingeschränktes und gestuftes Aufsichtsverfahren verhindert in der Praxis häufig, dass die Aufsichtsbehörde bei Rechtsverstößen zielgerichtet und schnell einschreiten und weiteren Fehlentwicklungen bestimmt entgegentreten kann.

Die folgenden Maßnahmen entwickeln daher die bestehenden Vorschriften weiter und stärken die Funktionsfähigkeit der Selbstverwaltung.

2. Maßnahmen zur Stärkung der Selbstverwaltung und der Aufsicht

2.1. Stärkung der Kontrollrechte der Mitglieder der Vertreterversammlung der KBV und KZBV bzw. des Verwaltungsrates des GKV-SV und des MDS

Eine funktionierende Selbstverwaltung ist auf effektive institutionsinterne Kontrollmechanismen angewiesen. Damit Kompetenzüberschreitungen und Unregelmäßigkeiten in der Geschäftsführung auch für die Aufsicht frühzeitig erkannt werden, bedarf es einer Stärkung der Kontrollrechte der Mitglieder der Selbstverwaltungsorgane sowie mehr Transparenz in dem Verwaltungshandeln.

- Das Einsichts- und Prüfungsrecht der Vertreterversammlung sowie des Verwaltungsrates wird gesetzlich als Individual- oder Minderheitsrecht ausgestaltet, da sich das bisher als Kollektivrecht geregelte Kontrollrecht der Vertreterversammlung bzw. des Verwaltungsrates als nicht ausreichend erwiesen hat.

- Zur Ausübung einer wirksamen internen Kontrolle muss gewährleistet sein, dass die Mitglieder der Vertreterversammlung sowie des Verwaltungsrates auch aus den Beratungen der Ausschüsse ausreichend informiert werden. Daher werden die Körperschaften verpflichtet, in ihren Satzungen Regelungen über die Gewährleistung der ausreichenden Information der Vertreterversammlung sowie des Verwaltungsrates über die Tätigkeit der Ausschüsse sowie zur Dokumentation der Sitzungen zu treffen.
- Einer stärkeren Kontrolle bedarf es auch im Hinblick auf die Beratertätigkeit von Mitgliedern der Vertreterversammlung oder des Verwaltungsrates für die Körperschaft, für die das Mitglied eine zusätzliche Vergütung erhält. Daher wird klargestellt, dass Beraterverträge, die mit einem Mitglied der Vertreterversammlung oder des Verwaltungsrates geschlossen werden nur mit Zustimmung der Vertreterversammlung bzw. des Verwaltungsrats wirksam sind.
- Die Vorsitzenden der Vertreterversammlung bzw. des Verwaltungsrats haben eine herausgehobene Funktion für die Funktionsfähigkeit der Körperschaft. Die Mitglieder der Vertreterversammlung bzw. des Verwaltungsrates müssen daher auch eine Möglichkeit haben, ihren Vorsitzenden abzuwählen. Es wird geregelt, dass der Vorsitzende der Vertreterversammlung bzw. des Verwaltungsrates mit einfacher Mehrheit in definierten begründeten Fällen abgewählt werden kann, wenn Tatsachen vorliegen, die das Vertrauen der Mitglieder in den Vorsitzenden ausschließen.
- Es werden weitere Vorgaben zu den pflichtigen Bestandteilen der Satzung geregelt, um die Prüfung rechtlich ordnungsgemäßen Verhaltens zu verbessern. Hierzu gehören bspw. Festlegungen zu den Berichtspflichten des Vorstands (vor der Sitzung in schriftlicher Form, einschließlich entscheidungsnotweniger Unterlagen) sowie zum Abstimmungsverfahren bei haftungsrelevanten Sachverhalten.

2.2 Verbesserung der staatlichen Aufsicht durch stringentere Vorgaben für das Verwaltungshandeln der Spitzenorganisationen auf Bundesebene

Die Stärkung der staatlichen Aufsicht setzt auch voraus, dass bestimmte gesetzliche Vorgaben zum Verwaltungshandeln klarer gefasst werden, damit ein rechtssicherer und eindeutiger Anknüpfungspunkt für das aufsichtsrechtliche Handeln besteht. Hierzu gehören insbesondere präzisere Vorgaben zum Haushalts- und Rechnungswesen.

- Es werden klare und einheitliche Vorgaben zu Vermögensanlagen, Rücklagen und Betriebsmitteln geschaffen, die sich maßgeblich an den gesetzlichen Vorgaben für die Krankenkassen und ihrer Verbände orientieren (§§ 80 bis 85 SGB IV, §§ 259 bis 263 SGB V). Darüber hinaus wird die Pflicht zur Ausschüttung von Vermögen bzw. zur Senkung der

Umlage klargestellt, soweit das Vermögen nicht zur Erfüllung einer gesetzlichen Aufgabe erforderlich ist.

- Die Prüfungs- und Mitteilungspflichten der Institutionen bei Beteiligungen an Unternehmen werden erweitert.
- Die Prüfung der Jahresabschlüsse durch Wirtschaftsprüfungsgesellschaften wird verpflichtend geregelt (entsprechend § 77 Abs. 1a SGB IV). Zudem ist der Jahresabschluss nach § 305b SGB V zu veröffentlichen. Die Vorgaben für die Bilanzierung werden präzisiert.
- Um eine wirksame Kontrolle ausüben zu können, wird - statt des bisherigen Beanstandungsrechts- ein Genehmigungsvorbehalt für den Haushalt durch die Aufsicht eingeführt.
- Es werden Vorgaben zur Veröffentlichung der an die Mitglieder der Vertreterversammlung bzw. des Verwaltungsrates pro Jahr gezahlten Sitzungs- und Entschädigungsregelungen geregelt.
- Es wird eine Pflicht zur externen Prüfung der Geschäfts- Rechnungs-, und Betriebsführung durch eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft oder eine Wirtschaftsrechtskanzlei eingeführt. Diese Prüfung kann dabei im Einzelfall auf Anordnung der Aufsichtsbehörde sowie regelmäßig alle 5 Jahre durch Beauftragung der Institutionen selbst erfolgen. Die Prüfung soll auch die Einhaltung sonstiger gesetzlicher Bestimmungen sowie institutionsbezogener Standards beinhalten. Die Prüfung nach § 274 SGB V durch das BVA wird abgeschafft.
- Zur Stärkung der internen Kontrollmechanismen wird die Pflicht zur Einrichtung eines wirksamen internen Kontrollsystems, einschließlich eines unabhängigen Revisionssystems, das bei festgestellten Verstößen auch dem BMG zu berichten hat, geregelt.

2.3. Einheitliches Aufsichtsrecht mit gestärkten Aufsichtsmitteln

Die bisher uneinheitlichen Regelungen zur staatlichen Aufsicht über die Spitzenorganisationen der Selbstverwaltung werden vereinheitlicht. Darüber hinaus wird ein passgenaueres und gestrafftes Verfahren geregelt.

- Für die der Aufsicht des BMG unterliegenden Organisationen (insbesondere KBV, KZBV, GKV-SV, G-BA und MDS) wird ein materiell einheitliches Aufsichtsrecht insbesondere in Bezug auf das Haushaltsverfahren und die Vorstandsdienstverträge, einschließlich Vermögensanlagen, Grundstücksgeschäfte geschaffen.

- Für besondere Fallkonstellationen wie z.B. die aufsichtsrechtliche Durchsetzung von Satzungsänderungen oder die Aufhebung von rechtswidrigen Beschlüssen der Selbstverwaltungsorgane, werden einheitliche Regelungen getroffen, die ein effektives Verfahren zur Beseitigung der Rechtsverstöße insbesondere ohne aufschiebende Wirkung vorgeben.

- In bestimmten Fällen,, in denen rechtliche Beurteilungsspielräume bestehen, wie insbesondere bei Entscheidungen die die Verwaltung betreffen, wird die Möglichkeiten geregelt, über geeignete Wege Konkretisierungen zur Rechtsanwendung und zur Rechtsauslegung zu erlassen. Dies soll nicht für den Bereich der Versorgungsverträge oder für sonstige Kernaufgaben im Versorgungsgeschehen gelten. Die Institutionen sind ohne unmittelbare Klagemöglichkeit an diese untergesetzlichen Konkretisierungen gebunden.

- Es werden vergleichbare Aufsichtsbefugnisse in Bezug auf Arbeitsgemeinschaften und Beteiligungsgesellschaften geregelt.

- Für die Vollstreckung von Aufsichtsverfügungen wird abweichend von den Vorgaben des Bundesverwaltungsvollstreckungsgesetzes ein erheblich höheres Zwangsgeld ermöglicht.

- Die Erforderlichkeit spezialgesetzlicher Bußgeldvorschriften zur Ahndung rechtswidrigen Verhaltens der Spitzenorganisationen wird geprüft. Es sollen besondere Geldbußen geprüft werden, die bei Fehlverhalten zu Lasten der Institutionen von der Aufsichtsbehörde verhängt werden können. Unternehmensbußgeldvorschriften finden sich bereits im Ordnungswidrigkeitengesetz.

- Die speziellen Mitwirkungs- und Aufsichtsbefugnisse des BMG gegenüber dem G-BA hinsichtlich seiner gesetzlichen Aufgaben zum Erlass von Richtlinien und anderen normativen Entscheidungen werden berücksichtigt. Die geltenden Regeln für die Genehmigung der Geschäfts- und Verfahrensordnung des G-BA sowie für die Prüfung und Beanstandung seiner Richtlinien nach den §§ 91 und 94 SGB V werden mit denjenigen neuen Regeln der allgemeinen staatlichen Rechtsaufsicht, die auch für den G-BA gelten, abgestimmt.