

Stellungnahme
zum „Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Organisationsstrukturen
in der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV-OrgWG)“
(BT-Drs. 16/9559)

Der Gesetzentwurf zur Weiterentwicklung der Organisationsstrukturen in der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV-OrgWG) soll eigentlich gerechtere und stärker wettbewerbsorientierte Organisations- und Finanzstrukturen in der gesetzlichen Krankenversicherung schaffen. Wie in § 171b SGB V angekündigt wird im Nachgang zum Gesetz zur Stärkung des Wettbewerbs in der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV-WSG) im Wesentlichen die Herstellung der Insolvenzfähigkeit aller Krankenkassen, also bundes- und landesunmittelbarer Krankenkassen (mit Ausnahme der Landwirtschaftlichen Krankenkasse und der Knappschaft), geregelt, um eine notwendige Startbedingung für den Gesundheitsfonds herzustellen.

Das GKV-OrgWG steht allerdings in der Logik des GKV-WSG, das deutsche Gesundheitswesen stärker zu zentralisieren, föderale Strukturen in der gesetzlichen Krankenversicherung durch Verlagerung weitere Aufgaben von der Landes- auf die Bundesebene abzubauen und die Zahl der gesetzlichen Krankenkassen zu reduzieren.

Der gesetzgeberische Handlungsbedarf ist also vor allem erst die Folge des GKV-WSG und der darin enthaltenen Regelungen zum Gesundheitsfonds. Ohne diese Regelungen wäre der jetzt vorliegende Gesetzentwurf kaum notwendig. Aufgrund der WSG-Regelung, in der den einzelnen Krankenkassen die Beitragsautonomie genommen wird, trägt der Gesundheitsfonds selber zur Erhöhung des Insolvenzrisikos der jeweiligen Krankenkasse erst bei und macht dadurch zusätzliche gesetzliche Maßnahmen erforderlich. Durch das Vorhaben, mit dem GKV-OrgWG notwendige Regelungen für den Insolvenzfall in der GKV zu schaffen, werden so vor allem die mit dem WSG angelegten Regelungen einer Zentralisierung und Erhöhung des Staatseinflusses weiter ausgebaut.

Die Insolvenzregelungen in der GKV werden insofern auch prinzipiell anders ausgestaltet als in der PKV, wo jedes Unternehmen über hohe Sicherheitsregelungen und Sicherheitsreserven verfügen muss und dahinter zusätzlich eine leistungsfähige Insolvenzregelung steht. Oberstes Ziel sollte wie in der PKV stets die Sorge dafür sein, dass ein Insolvenzverfall erst gar nicht eintritt. Deshalb gilt in der PKV ein umfassendes Regelwerk, das vor allem die dauerhafte Erfüllbarkeit der Versicherungsverträge zum Ziel hat. Die Regelung des Insolvenzfalles ist deshalb immer ein Fall, der am besten aufgrund der vorgeschalteten Sicherungsfunktionen gar nicht erst eintreten sollte. Die Regelung des Insolvenzfalles ist also immer eine ultimo ratio.

Das Regelwerk des GKV-OrgWG in Verbindung mit dem WSG vermittelt jedoch einen anderen Eindruck. Im WSG ist keine Regelung erkennbar, die das Insolvenzrisiko der Krankenkassen reduziert. Es sind im Gegenteil zahlreiche Maßnahmen erkennbar, die sogar zu einer deutlichen Erhöhung des Insolvenzrisikos führen können. Der Verlust der Beitragsautonomie mit Ausnahme der „kleinen Pauschale“ und die erheblichen finanziellen Risiken in Verbindung mit den künftigen Mittelzuweisungen aus dem Gesundheitsfonds sind dabei nur zwei Maßnahmen von großer Bedeutung.

Die PKV hat auch aus diesem Grund bereits den Gesundheitsfonds im GKV-WSG abgelehnt. Ein ordnungspolitischer Wandel hin zu zentralistischeren Strukturen ist insbesondere im Hinblick der heutigen Herausforderungen an das Gesundheitswesen der falsche Lösungsansatz. Die PKV tritt von ihrem Selbstverständnis her stets für eine stärker marktwirtschaftlich geprägte Ordnungsstruktur ein.

Die Regelung des Insolvenzfalles in der GKV, nachdem vorab durch gesetzgeberische Maßnahmen das Insolvenzrisiko erhöht wurde, mutet insofern als nicht widerspruchsfrei an.

Nun gehört es eigentlich nicht zu den zentralen Aufgaben der PKV, diese nur die GKV betreffenden Maßnahmen zu beurteilen. Wenn das GKV-OrgWG jedoch eine Vielzahl von Regelungen enthält, die vor allem das Ziel einer voranschreitenden Zentralisierung der GKV zu haben scheinen oder dies zumindest bewirken, dann wird mit dem vorliegenden Gesetzentwurf auch eine ordnungspolitische Entscheidung getroffen, die nicht nur auf die GKV, sondern auf das Gesundheitswesen in seiner Gesamtheit einschließlich der PKV Auswirkungen hat.

Wenn unter dem im Prinzip ja zutreffenden Gedanken der Vorsorge gegenüber dem Insolvenzfall im GKV-OrgWG nicht primär die Geschäftstätigkeit der einzelnen Krankenkassen unter der Leitnorm der Sicherheit ausgebaut wird, sondern wenn vor allem zentrale Kompetenzen des Spitzenverbandes gestärkt werden, beginnend mit der Vorlagepflicht von Geschäftszahlen bis hin zur Veranlassung von Fusionen, dann drängt sich der Eindruck auf, dass die Zielrichtung einer weiteren Zentralisierung verbunden mit einem weiteren Ausbau der Staatsnähe Vorrang gegenüber der eigentlich notwendigerweise zu regelnden Insolvenzvermeidung eingeräumt wird.

Vor diesem Hintergrund begegnet die PKV dem vorliegenden Gesetzentwurf mit Skepsis. Wenn die dominante Zielrichtung eine stärkere Zentralisierung des Gesundheitswesens anstelle einer stärkeren wettbewerblichen Orientierung ist, dann muss dieser Gesetzentwurf ordnungspolitisch auf erhebliche Bedenken stoßen.