

Stellungnahme
der Kassenzahnärztlichen Bundesvereinigung zum
Gesetzentwurf der Bundesregierung eines Gesetzes zur
Weiterentwicklung der Finanzstruktur und der Qualität in
der Gesetzlichen Krankenversicherung
(GKV-Finanzstruktur- und Qualitäts-
Weiterentwicklungsgesetz – GKV-FQWG)
BT-Drucks. 18/1307 vom 05.05.2014

<p>Deutscher Bundestag Ausschuss f. Gesundheit</p> <p>Ausschussdrucksache 18(14)0029(37) gel. VB zur öAnhörung am 21.05. 14_GKV-FQWG 21.05.2014</p>

Die KZBV nimmt zu o.g. Gesetzentwurf wie folgt Stellung, wobei vorausschickend darauf hinzuweisen ist, dass sich die Stellungnahme auf diejenigen Fragestellungen beschränkt, die mit unmittelbaren Auswirkungen auf den Bereich der vertragszahnärztlichen Versorgung verbunden sind.

Allgemeine Bewertung

Für den Bereich der vertragszahnärztlichen Versorgung sind insbesondere die vorgesehenen Neuregelungen in § 137a SGB V-E hinsichtlich der Bildung eines Instituts für Qualitätssicherung und Transparenz im Gesundheitswesen (IQuaTraG) von Bedeutung. Diese unterstreichen einmal mehr, dass der Gesetzgeber weiterhin nicht bereit ist, der besonderen Stellung der vertragszahnärztlichen Versorgung in diesem Kontext angemessen Rechnung zu tragen. Denn danach sollen auch die Aufgaben und Tätigkeiten des IQuaTraG möglichst sektorenübergreifend ausgestaltet werden. Dies entspricht auch den bisherigen Bestimmungen in § 137 Abs. 2 SGB V hinsichtlich der Richtlinien und Beschlüsse des G-BA zur Qualitätssicherung, die danach ebenfalls regelmäßig sektorenübergreifend zu erlassen sind. Ebenso wie die Zusammensetzung des G-BA gem. § 91 SGB V zielen daher insbesondere im Bereich der Qualitätssicherung dessen Aufgaben und Tätigkeiten schwerpunktmäßig auf die Problematik sektorenübergreifender Behandlungen, wie sie charakteristisch im Grenzbereich stationärer und ambulanter medizinischer Behandlungen in Erscheinung treten.

Es ist bereits verschiedentlich darauf hingewiesen worden, dass derartige Fallgestaltungen im Bereich der vertragszahnärztlichen Versorgung rare Ausnahmefälle darstellen. Zahnmedizinische Behandlungen erfolgen in aller Regel nicht arbeitsteilig durch mehrere Ärzte unterschiedlicher Fachgebiete und auch nicht im Zusammenhang mit stationären Behandlungen. Vielmehr werden zahnmedizinische Behandlungen in aller Regel durch den behandelnden Zahnarzt selbst und somit aus einer Hand in der ambulanten Praxis durchgeführt. Es wäre daher sachlich nicht gerechtfertigt, Kriterien, Indikatoren oder Verfahren, die auf völlig anders gestaltete Sachverhalte einer sektorenübergreifenden Versorgung abzielen, auf diesen Sektor zu übertragen.

Stellungnahme im Einzelnen

§ 137a SGB V-E

Institut für Qualitätssicherung und Transparenz im Gesundheitswesen

Durch die Neuregelungen soll der G-BA verpflichtet werden, ein fachlich unabhängiges wissenschaftliches Institut für Qualitätssicherung und Transparenz im Gesundheitswesen zu gründen, das sich wissenschaftlich mit der Entwicklung und Weiterentwicklung der Versorgungsqualität zu befassen, dem G-BA Entscheidungsgrundlagen für die von ihm zu gestaltenden Maßnahmen der Qualitätssicherung zu liefern und eine stärkere Transparenz über die Behandlungsqualität zu schaffen hat. In Anlehnung an das IQWiG soll das IQaTraG von einer Stiftung des privaten Rechts als Trägerin gebildet werden, wobei die Institutsleitung mit Zustimmung des BMG bestellt werden soll, das auch einen Vertreter in den Stiftungsvorstand entsendet.

Die möglichen Tätigkeitsfelder sollen nicht enumerativ in Anlehnung an die bisherigen Regelungen in § 137a SGB V geregelt werden und den G-BA-Trägerorganisationen, den unparteiischen Mitgliedern des G-BA, den Patientenvertretern und dem BMG ein Antragsrecht beim G-BA zur Beauftragung des Instituts eingeräumt werden. Zusätzlich ist ein unmittelbares Auftragsrecht des BMG sowie ein Selbstbefassungsrecht des IQaTraG vorgesehen. Der G-BA soll zudem das Institut oder eine andere Stelle beauftragen können, auf Antrag Auswertungen für Zwecke der wissenschaftlichen Forschung und der Weiterentwicklung der Qualitätssicherung durchzuführen und die Ergebnisse in anonymisierter Form zu übermitteln.

Die Finanzierung des Instituts soll entsprechend § 139c SGB V durch einen weiteren Zuschlag zu den Vergütungen erfolgen.

Bewertung:

Grundsätzlich erscheint die vorgesehene Bildung eines unabhängigen wissenschaftlichen Instituts in Trägerschaft einer Stiftung des privaten Rechts gegenüber der augenblicklich vorgesehenen Beauftragung einer unabhängigen Institution im Rahmen eines Vergabeverfahrens als sachgerecht. In Einklang mit der diesbezüglichen Begründung sind auch aus Sicht der KZBV damit Verfahrensvereinfachungen und Kompetenzvorteile verbunden.

In diesem Zusammenhang ist aber erneut die unzureichende Berücksichtigung der Sonderstellung des Bereiches der vertragszahnärztlichen Versorgung bei den Bestimmungen in § 137a Abs. 3 SGB V-E hinsichtlich der nicht enumerativ umschriebenen Aufträge des G-BA an das Institut zu kritisieren. Gem. § 137a Abs. 3 Satz 2 Nr. 1 SGB V-E soll das Institut u.a. beauftragt werden, „für die Messung und Darstellung der Versorgungsqualität möglichst sektorenübergreifend abgestimmte Indikatoren und Instrumente einschließlich Module für ergänzende Patientenbefragungen zu entwickeln“.

Es ist bereits oben bei der allgemeinen Bewertung des Gesetzentwurfes dargelegt worden, dass im Bereich der vertragszahnärztlichen Versorgung sektorenübergreifende Aspekte eine völlig untergeordnete Rolle spielen. Die Messung und Darstellung der Versorgungsqualität in diesem Sektor wäre daher auf der Grundlage allein sektorenübergreifend abgestimmter Indikatoren und Instrumente nicht sachgerecht zu gewährleisten, sondern diese müssten notwendigerweise durch ihre Ausrichtung an völlig anders gelagerten Fragestellungen an den tatsächlichen Gegebenheiten im Bereich der vertragszahnärztlichen Versorgung vorbeigehen.

Die besondere Betonung des sektorenübergreifenden Ansatzes der Aufgabenstellung des Instituts insofern und damit auch grundsätzlich wird über die insofern weitgehend inhaltsgleiche Formulierung in § 137a Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 SGB V in der zurzeit geltenden Fassung hinaus noch dadurch verstärkt, dass in der diesbezüglichen Begründung des Gesetzentwurfes einschränkend ausgeführt wird, durch die nunmehr vorgesehene Regelung werde „die Möglichkeit von notwendigen, sektorbezogenen Entwicklungsaufträgen,

wie sie z.B. in der zahnärztlichen Versorgung angebracht sein können“, belassen. Hierdurch wird zwar im Grundsatz zutreffend auf die Sondersituation im Bereich der vertragszahnärztlichen Versorgung verwiesen, dies aber als bloße Option, wodurch im Ergebnis noch mehr als bereits bisher der sektorenübergreifenden Ansatz der Tätigkeit des G-BA im Bereich der Qualitätssicherung generell und in der Tätigkeit des vorgesehenen Instituts im Besonderen hervorgehoben und die tatsächliche Möglichkeit, in diesem Zusammenhang zu sachgerechten Sonderregelungen, insbesondere hinsichtlich der vertragszahnärztlichen Versorgung zu gelangen, noch weiter eingeschränkt werden.

Der allgemeine Hinweis in der Begründung auf lediglich eventuell bestehende Sondersituationen im Bereich der zahnärztlichen Versorgung ist nicht geeignet, z.B. die unmittelbare gesetzliche Verpflichtung des neuen Instituts zu modifizieren, gem. § 137a Abs. 3 Satz 2 Nr. 1 SGB V-E für die Messung und Darstellung der Versorgungsqualität möglichst sektorenübergreifend abgestimmte Indikatoren und Instrumente einschließlich Module für ergänzende Patientenbefragungen zu entwickeln. Ebenso wie bei der Tätigkeit des G-BA insgesamt und insbesondere im Bereich der Qualitätssicherung gem. § 137 Abs. 2 Satz 1 SGB V würde hierdurch erneut einem Vorgehen Vorschub geleistet, bei dem bestimmte Maßnahmen (vorliegend die genannten Indikatoren und Instrumente) unter alleiniger Orientierung an einer sektorenübergreifenden Ausgestaltung und damit notwendigerweise an den tatsächlichen Gegebenheiten im Bereich der vertragsärztlichen Versorgung in Abgrenzung von stationären Versorgungsformen entwickelt und die Ergebnisse unbesehen auf den Bereich der vertragszahnärztlichen Versorgung übertragen werden. Derartige Vorgaben würden daher nicht nur z.B. das Verfahren der Entwicklung der genannten Indikatoren und Instrumente unnötig erschweren, sondern ggf. Ergebnisse provozieren, die für den Bereich der vertragszahnärztlichen Versorgung nicht sachgerecht sind und sich daher für die Erreichung des Ziels einer adäquaten Qualitätssicherung als kontraproduktiv erweisen können.

Die KZBV fordert daher, ggf. in § 137a Abs. 3 SGB V-E nach Satz 1 folgenden Satz 2 einzufügen:

„Dabei ist auf einzelne Sektoren begrenzten Fallgestaltungen durch sektorbezogene Regelungen angemessen Rechnung zu tragen.“

Ergänzend sollte in der Begründung deutlich gemacht werden, dass nicht nur eine fakultative Berechtigung des Instituts existiert, sektorspezifischen Besonderheiten Rechnung

zu tragen, sondern dass dies eine unmittelbare Aufgabe des Instituts ist, deren Erfüllung sich ggf. in Maßnahmen und Darstellungen dokumentiert, die sich alleine auf einzelne Sektoren, insbesondere den der vertragszahnärztlichen Versorgung beziehen.

Über die bereits bisher in § 137a Abs. 2 Satz 1 SGB V geregelten beispielhaften Fallgestaltungen hinaus sollen nunmehr in der vorgesehenen Fassung von § 137a Abs. 3 Satz 2 Nrn. 5 bis 7 SGB V-E weitere beispielhafte Fallgestaltungen geregelt werden, in denen der G-BA das IQaTraG beauftragen soll. Dabei fällt auf, dass in den Nrn. 5 und 7 relativ deutlich geregelt ist, dass die jeweiligen Ergebnisse an die Allgemeinheit gerichtet sind und dieser in verständlicher Form zur Kenntnis gegeben werden sollen, wobei in Nr. 5 noch zusätzliche formale Voraussetzungen statuiert werden.

Demgegenüber soll in Nr. 6 lediglich abstrakt geregelt werden, dass das IQaTraG mit bestimmten Zielsetzungen und auf der Grundlage geeigneter Sozialdaten die Qualität der ambulanten und stationären Versorgung darzustellen hat. Lediglich aus der diesbezüglichen Begründung lässt sich entnehmen, dass sich diese Darstellung offenbar alleine an den G-BA wenden soll, der auf dieser Grundlage „mit gezielten Qualitätssicherungsmaßnahmen gegensteuern“ könnte. Diese Aufgabenstellung sollte daher in Abgrenzung von den konkreten Bestimmungen hinsichtlich der Veröffentlichung von Ergebnissen im Normtext selber verdeutlicht werden.

Ebenso wie bereits zurzeit in § 137a Abs. 2 SGB V beinhalten auch die vorgesehenen Bestimmungen in § 137a Abs. 3 SGB V-E hinsichtlich des IQaTraG weder eine konkrete Eingrenzung der Auftragskompetenz des G-BA diesem gegenüber, noch operationable Vorgaben für die Auftragserfüllung durch das Institut selbst. In diesem Zusammenhang erfolgt auch weder eine nähere Eingrenzung der zulässigerweise bei der Aufgabenerfüllung zu verwendenden Daten, die lediglich global als „geeignet“ bzw. „erforderlich“ umschrieben werden, noch der konkreten Aufgabenerfüllung durch das IQaTraG. Es bleibt daher im Ergebnis dem Belieben des G-BA bei der Auftragserteilung und des IQaTraG bei der Auftragserfüllung überlassen, in welcher Form und auf welcher Informationsgrundlage welche Fragestellungen bearbeitet werden.

Dies gilt umso mehr, als neben dem G-BA gem. § 137a Abs. 4 Satz 2 SGB V-E auch das BMG das Institut unmittelbar mit nicht näher eingegrenzten Untersuchungen und Handlungsempfehlungen beauftragen kann, und dem Institut durch § 137a Abs. 4 Satz 4 SGB V-E auch ein Selbstbefassungsrecht mit allgemeinen „Aufgaben nach Abs. 3“ ein-

geräumt werden soll. Da das Institut nicht der staatlichen Forschungsförderung oder der Entlastung des Bundeshaushaltes durch Erfüllung von Aufgaben des BMG, sondern ausweislich der vorgesehenen Begründung der Ermittlung und Weiterentwicklung der Versorgungsqualität und der Lieferung der notwendigen Entscheidungsgrundlagen für den G-BA dienen soll und zudem gem. § 137a Abs. 8 SGB V-E wiederum durch einen Zuschlag zu den Vergütungen der GKV zu finanzieren ist, wird ausdrücklich begrüßt, dass in § 137a Abs. 4 Satz 5 SGB V-E eine Begrenzung der für dieses Selbstbefassungsrecht des Instituts einzusetzenden Haushaltsmittel auf zehn Prozent vorgesehen ist.

Nach dem Inhalt des Entwurfes soll dieses Selbstbefassungsrecht aber im Übrigen weder thematisch noch vom Umfang der darauf aufbauenden Tätigkeiten her begrenzt werden. Insbesondere ist auch die in diesem Zusammenhang vorgesehene Verpflichtung zur unverzüglichen Information des Stiftungsvorstandes kein geeignetes Korrektiv. Denn an diese Information werden keinerlei weiteren Konsequenzen geknüpft. Insbesondere kann der Vorstand die in der diesbezüglichen Begründung angesprochene Kontrollfunktion ersichtlich nicht dadurch ausüben, dass er etwa dem Institut eine von der Leitung vorgesehene Tätigkeit im Rahmen des Selbstbefassungsrechtes untersagt. Dementsprechend wird in der diesbezüglichen Begründung auch ausgeführt, dass diese Information es dem Stiftungsvorstand lediglich ermöglicht, bereits in einem frühen Stadium der Bearbeitung Anregungen zu den Selbstbefassungstätigkeiten an das Institut heranzutragen. Eine so weitgehende Autonomie des Instituts würde auch dessen öffentliche Finanzierung gem. § 137a Abs. 8 SGB V aus den Versichertengeldern nicht mehr rechtfertigen, zumal in solchen Fallgestaltungen mangels eines entsprechenden Antrages zur Beauftragung des Institutes auch keine Kostentragung durch den Antragsteller, wie sie im Übrigen jedenfalls dem Grunde nach, in § 137a Abs. 10 Satz 3 SGB V-E vorgesehen ist, erfolgen kann. Tätigkeiten des Instituts auf der Grundlage des Selbstbefassungsrechtes müssten daher in vollem Umfang von den Beitragszahlern in der GKV finanziert werden.

Vor diesem Hintergrund ist es auch bereits grundsätzlich, aber auch deshalb, weil dem BMG in § 137a Abs. 4 Satz 1 SGB V-E ebenso wie den Trägerorganisationen des G-BA, den unparteiischen Mitgliedern des G-BA und den Patientenvertretern im G-BA ein Antragsrecht gegenüber dem G-BA auf Beauftragung des IQaTraG eingeräumt werden soll, nicht nachvollziehbar, dass alleine das BMG das Institut auch noch zusätzlich unmittelbar mit beliebigen Untersuchungen und Handlungsempfehlungen beauftragen können

soll. Zumindest sollte eine solche Auftragsbefugnis auf konkrete Fragestellungen, etwa im Zusammenhang mit den möglichen Auftragsthemen gem. §137a Abs. 3 Satz 2 Nrn. 1 bis 7 SGB V-E, begrenzt werden.

Gem. § 137a Abs. 10 SGB V-E soll der G-BA das Institut oder eine andere an der einrichtungsübergreifenden Qualitätssicherung beteiligte Stelle beauftragen können, auf Antrag eines Dritten Daten auszuwerten und die Auswertungsergebnisse für Zwecke der wissenschaftlichen Forschung und der Weiterentwicklung der Qualitätssicherung in anonymisierter Form zu übermitteln.

Zur Zielerreichung erscheint auch insofern die Eröffnung der Möglichkeit einer Beauftragung auch einer anderen Stelle als des Institutes aus den o.g. Gründen als nicht erforderlich und der Zielsetzung einer einheitlichen und wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung des Instituts entgegenstehend. Die Möglichkeit der Beauftragung durch den G-BA sollte daher auch insofern auf das Institut beschränkt bleiben.

Sachgerecht erscheinen demgegenüber in diesem Zusammenhang die weiterhin vorgesehenen Bestimmungen in § 137a Abs. 10 Satz 4 SGB V-E hinsichtlich der näheren Regelungen durch den G-BA in dessen Verfahrensordnung. Dabei sollte allerdings klargestellt werden, dass sich die Inhalte dieser Verfahrensordnung u.a. auch auf die Kriterien für die Prüfung des berechtigten Interesses des Antragstellers durch das Institut gem. § 137a Abs. 10 Satz 3 SGB V-E beziehen müssen. Insofern fehlt es bisher an einer näheren Eingrenzung dieses Begriffes in der Norm selbst. In der diesbezüglichen Begründung wird dieses Interesse lediglich negativ dadurch abgegrenzt, dass ein solches insbesondere dann angenommen werden könne, wenn keine überwiegenden öffentlichen Interessen entgegenstehen. Davon ausgehend wäre das Institut nach einer generellen Beauftragung durch den G-BA gem. § 137a Abs. 10 Satz 1 SGB V-E verpflichtet, jeglichen Anträgen jedenfalls dann stattzugeben, wenn keine entgegenstehenden, überwiegenden öffentlichen Interessen ersichtlich sind und der Antragsteller sich zur Übernahme der entstehenden Kosten bereiterklärt hat.

Daher sollte der G-BA ausdrücklich beauftragt werden, in seiner Verfahrensordnung u.a. auch konkrete Kriterien zur Prüfung des berechtigten Interesses vorzusehen und in diesem Zusammenhang auch Vorgaben für das Verhältnis der Aufgabenerfüllung des Instituts gem. § 137a Abs. 10 SGB V-E im Verhältnis zu der Erfüllung seiner sonstigen gesetzlichen Aufgaben aufzunehmen. Dadurch ist zu verhindern, dass durch die eventuelle

Bearbeitung der Anträge Dritter die Aufgabenerfüllung des Instituts gem. § 137a Abs. 3 und 4 SGB V im Übrigen beeinträchtigt wird.

§ 221b SGB V

Leistungen des Bundes für den Sozialausgleich

Die augenblicklichen Bestimmungen hinsichtlich des Sozialausgleiches nach § 242b SGB V sowie zur Evaluierungsklausel zur Überprüfung der Auswirkungen einzelner Regelungen des Versorgungsstrukturgesetzes werden aufgehoben.

Bewertung:

Die KZBV teilt die Bewertung, dass insbesondere die Evaluierungsklausel in § 221b Abs. 2 SGB V nach Inkrafttreten und Umsetzung der Neuregelungen in den §§ 85 und 87a Abs. 2 SGB V durch das GKV-VStG nicht mehr benötigt wird.

Köln, 19.05.1014