

22. März 2012

Position des Verwaltungsrates des GKV-Spitzenverbandes zu den geplanten Regelungen über die Ausdehnung der Anwendbarkeit des Kartellrechtes auf die gesetzlichen Krankenkassen (im Rahmen der Novellierung des GWB)

I Ausgangslage

Das Bundesministerium für Gesundheit beabsichtigt, in den Referentenentwurf für ein Achstes Gesetz zur Änderung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) Regelungen über die Anwendbarkeit kartellrechtlicher Vorschriften auf die Wettbewerbsbeziehungen der Krankenkassen untereinander und in deren Verhältnis zu den Versicherten aufzunehmen. Zu diesem Zweck sollen in der für die Krankenkassen konstitutiven Grundsatzvorschrift des 4 SGB V durch eine umfassende Verweisungsregelung die Vorschriften des Kartellrechts -insbesondere auch das Kartellverbot und die Zusammenschlusskontrolle für Vereinigungen für „entsprechend“ anwendbar erklärt werden. Die Durchsetzung dieser Vorschriften gegenüber allen Krankenkassen soll allein durch das Bundeskartellamt erfolgen, dessen Votum zukünftig auch vorgreiflich sein soll für die Möglichkeit einer Vereinigung von Krankenkassen. Darüber hinaus ist vorgesehen, dass für die Geltendmachung von Ansprüchen aus wettbewerbswidrigen Werbemaßnahmen die Verfahrensvorschriften des Gesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb (§ 12 UWG) entsprechend gelten. Für die wettbewerbsrechtlichen Streitigkeiten der Krankenkassen untereinander sollen die Zivilgerichte zuständig sein. Bisher ist für solche Streitigkeiten der Sozialrechtsweg eröffnet.

II Positionen

1 Grundlagen der gesetzlichen sozialen Krankenversicherung

Die gesetzliche Krankenversicherung bietet einen umfassenden Schutz vor den sozialen Risiken einer Erkrankung und gewährleistet eine

hochwertige Versorgung im Krankheitsfall. Dabei stehen allen Versicherten unabhängig von ihrem individuellen Beitrag bzw. ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit die gleichen Leistungsansprüche zu. Die wesentlichen Strukturprinzipien der gesetzlichen Krankenversicherung – Solidarität, Subsidiarität, Sachleistung und Selbstverwaltung – sichern den anerkannt hohen Standard der Gesundheitsversorgung in Deutschland. Sie sind wichtige Eckpfeiler eines stabilen Sozialstaates und tragen wesentlich zum Ausgleich in der Gesellschaft und zum sozialen Zusammenhalt bei. Gemeinsam sind sie ein entscheidender Standortfaktor und bewähren sich gerade auch in wirtschaftlichen Krisenzeiten.

Als ergänzendes Strukturprinzip dient der Wettbewerb als Instrument, die Effizienz und die Qualität der Leistungserbringung und Leistungsbeschaffung im Interesse der Versicherten und Beitragszahler zu stärken. Eine Intensivierung des Wettbewerbs in der Gesundheitsversorgung ist ein adäquates Instrument der sozialpolitischen Gestaltung in einer sozialen Marktwirtschaft. Die eingeführten Wettbewerbselemente sind aber weder Selbstzweck noch Leitmotiv der gesetzlichen Krankenversicherung. Der wettbewerbliche Rahmen muss dabei den Besonderheiten des sozialversicherungsrechtlichen Gesundheitsmarktes Rechnung tragen. Zu den Besonderheiten zählen – neben den bereits genannten Strukturprinzipien – der gesetzlich vorgegebene Leistungskatalog, der Kontrahierungszwang, das gesetzliche Zusammenarbeitsgebot, die verpflichtende Bildung von Haftungsgemeinschaften konkurrierender Krankenkassen sowie vor allem der gesetzliche Versorgungsauftrag.

2 Wettbewerbsrecht darf Versorgungsauftrag der Krankenkassen nicht behindern

Die vorgesehene Umsetzung einer über die geltende Fassung des § 69 Abs. 2 SGB V hinausgehenden umfassenden Einführung der Kartellbestimmungen würde dazu führen, dass abgestimmte Verhaltensweisen, Beschlüsse und Entscheidungen der Krankenkassen und ihrer Verbände grundsätzlich dem Kartellverbot unterliegen. Die vorgesehene, nahezu uneingeschränkte Übertragung des Kartellrechts passt nicht zum öffentlich-rechtlichen Versorgungsauftrag der

gesetzlichen Krankenkassen. Das Sozialgesetzbuch (SGB) fordert die Krankenkassen im Interesse der Wirtschaftlichkeit und der Gleichmäßigkeit der Versorgung vielfach ausdrücklich zum gemeinsamen Handeln auf. Insofern stehen die Strukturvorstellungen des Wettbewerbsrechts und des Rechts der gesetzlichen Krankenversicherung zueinander im Widerspruch. Eine weitergehende Regulierung durch das in erster Linie europarechtlich geprägte Kartellgesetz droht mit dem an die gesetzlichen Krankenkassen und ihre Verbände sowie an die übrigen Einrichtungen des Gesundheitswesens adressierten Gebot zur engen Zusammenarbeit in Konflikt zu geraten. Zudem sind die Kassen als Körperschaften öffentlichen Rechts bei der Leistungsgewährung strikt an den Gleichbehandlungsgrundsatz, aus dem sich für die Versicherten ein Anspruch auf ein gleichwertiges Versorgungsniveau ableitet, und das Willkürverbot gebunden. Dies wird in besonderer Weise durch die bereits geltende Anwendung des Vergaberechts realisiert.

Der Verwaltungsrat des GKV-Spitzenverbandes fordert daher den Gesetzgeber auf, eine sozialrechtsspezifische Wettbewerbsregelung vorzunehmen, die sicherstellt, dass gerade auch im Interesse einer wirtschaftlichen, qualitativ hochwertigen und gerechten Gesundheitsversorgung der Versicherten in Deutschland

- die nationale Gestaltungskompetenz für das Gesundheitswesen,
- die Berücksichtigung des Versorgungsauftrags der Krankenkassen und
- das Prinzip der Selbstverwaltung

gewährleistet bleiben.

Eine entsprechende Wettbewerbsordnung für das Handeln der Krankenkassen, mit dem das Verhältnis der Krankenkassen untereinander und im Verhältnis zu den Versicherten geregelt wird, muss daher konsequenterweise unmittelbar im Sozialgesetzbuch und ohne undifferenzierte Verweisungen in das Kartellrecht verankert werden. Zudem ist es abzulehnen, dass parallele Aufsichtskompetenzen nach dem Sozialrecht und dem Wettbewerbsrecht zu Wertungswidersprüchen und neuer Bürokratie führen.

3 Zuständigkeit der Sozialgerichte für alle Angelegenheiten der gesetzlichen Krankenversicherung

Die vorgesehene Zuständigkeit der Zivilgerichte für kartellrechtliche Streitigkeiten ist nicht nachvollziehbar. Es besteht kein Grund, von dem Grundsatz abzuweichen, nach dem die Gerichte der Sozialgerichtsbarkeit in Angelegenheiten der gesetzlichen Krankenversicherung entscheiden. Die Sozialgerichte haben in der Vergangenheit beeindruckend unter Beweis gestellt, dass sie zeitnah Entscheidungen treffen, bei denen sie sowohl das Sozialrecht als auch das Wirtschaftsrecht in einen angemessenen und ausgewogenen Entscheidungsprozess miteinander in Einklang bringen. Die Sozialgerichte sind bei kartellrechtlichen Streitigkeiten, die ihren Ausgangspunkt im SGB V haben, die sachnähere Gerichtsbarkeit. Der Verwaltungsrat des GKV-Spitzenverbandes fordert daher den Gesetzgeber auf, die Zuständigkeit der Sozialgerichte für alle Angelegenheiten der gesetzlichen Krankenversicherung festzuschreiben.