

Prof. Dr. Otfried Seewald

"Schwächung der Selbstverwaltung? - Die Rolle des GKV Spitzenverbandes nach dem Selbstverwaltungsstärkungsgesetz"

(1) Die Aufgaben des GKV-Spitzenverbandes Bund der Krankenkassen betreffen Verwaltung iSd Grundgesetzes; dabei geht es inhaltlich im Wesentlichen um die Konkretisierung von gesetzlichen Vorgaben des SGB V, also um die Herstellung untergesetzlicher Regelungen (und nicht um den operativen Gesetzesvollzug im Einzelfall).

(2) Die Zuständigkeit für derartige Aufgaben liegt normalerweise bei den obersten Staatsbehörden, insb. bei der Schaffung von Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften mit Außenwirkung.

(3) Die mit der Etablierung von "Selbstverwaltung" bekannten Ziele (Mitspracherecht der betroffenen Bürger und Aktivierung von verwaltungsexternem Sachverstand) werden organisatorisch umgesetzt durch Institutionen, die nicht in den Staatsapparat (mit der dortigen hierarchieüblichen Weisungsunterworfenheit) unmittelbar eingegliedert sind; sie werden von einem Personalkörper ausgeführt, der nicht den (insbes. dienstrechtlichen) Weisungen einer vorgeetzten staatlichen Behörde unterliegt.

(4) Ausdrücklich findet "Selbstverwaltung" im GKV-Spitzenverband Bund der Krankenkassen nur beim Verwaltungsrat statt. Dass - im gedanklichen Gegensatz - die Maßnahmen und Aktivitäten der übrigen Organe (oder der Verband) nicht mit einem gewissen Maß an Selbstverwaltungsrecht ausgestattet sind (und demnach der Fachaufsicht unterliegen) ist - soweit ersichtlich - bislang nicht behauptet worden.

(5) Dass der gesamte Verband entsprechend dem Selbstverwaltungsmodell organisiert ist, ergibt sich aus den dort vorzufindenden rechtlichen Gegebenheiten; dies sind vor allem eine materielle Gestaltungsfreiheit (bei der Wahrnehmung der zugewiesenen Aufgaben) und im Hinblick auf die eigene (vor allem Ablauf-)Organisation, eine bloße Rechtsaufsicht, eine staatsfreie Verantwortung in Personalfragen, ein gewisses Satzungsrecht und eine finanzielle Eigenverantwortlichkeit.

(6) Diese zur "Selbstverwaltung" gehörenden "Freiheiten" wirken sich somit bei der Wahrnehmung der jeweils aufgegebenen Aufgaben und Befugnisse, in der Gestaltung der inneren Angelegenheiten und in den Beziehungen zur staatlichen Aufsicht aus.

(7) Das GKV-Selbstverwaltungsstärkungsgesetz bewirkt keine Änderungen der zahlreichen Aufgaben und Befugnisse, die das Kerngeschäft des Verbandes ausmachen.

(8) Das GKV-Selbstverwaltungsstärkungsgesetz betrifft zahlreiche organisatorische Angelegenheiten im Innenbereich des Verbandes. Die Strukturen (Aufbauorganisation) bleiben unverändert, abgesehen von den Vorgaben für die Organisation des Medizinischen Dienstes des Spitzenverbandes Bund der Krankenkassen (Mitgliederversammlung, Verwaltungsrat als Selbstverwaltungsorgan und Geschäftsführung) als Unterorganisation des Verbandes.

(9) Eine deutliche Ergänzung findet statt im Hinblick auf die sonstigen Fragen der Organisation, die zumeist den Ablauf (Verfahren und Zuständigkeit) betreffen. Dazu gehört die Klarstellung der Rechte des Verwaltungsrates gegenüber dem Vorstand. Vor allem werden die Pflichten des Vorstandes vielfach ergänzt: Begründungspflichten hinsichtlich der eigenen Beschlüsse; Verpflichtung zur "Herstellung und Sicherung einer ordnungsgemäßen Verwaltungsorganisation" einschließlich eines "angemessenen internen Kontrollverfahrens mit einem internen Kontrollsystem und mit einer unabhängigen internen Revision"; Berichtspflicht auch gegenüber der Aufsichtsbehörde bei festgestellten Rechtsverstößen; Verpflichtung zur regelmäßigen Prüfung der Geschäfts-, Rechnungs- und Betriebsführung.

(10) Gegenständlich betroffen sind zudem Personalangelegenheiten (Rechte des Verwaltungsrates bei bestimmten Dienst- und Werkverträgen; "konstruktive" Abberufung des Vorsitzenden; Pflicht zur Veröffentlichung der "Entschädigungen"), die finanzielle Verantwortung (Anwendung der Grundsätze zur Finanzierung der Verwaltungskosten und der Regelungen für das Haushalts- und Rechnungswesen mit Vermögensangelegenheiten; Finanzierung des Medizinischen Dienstes des Spitzenverbandes) und das Satzungsrecht (Mindestinhalte; Ersatzvornahme bei Satzungsänderungen sowie auch bei Beschlüssen).

(11) Das GKV-Selbstverwaltungsstärkungsgesetz enthält Ergänzungen und Verdeutlichungen in den Beziehungen zur Rechtsaufsicht. Dabei werden offenbar bisherige Erfahrungen tatbestandlich vertypt und einer klaren Rechtskontrolle zugänglich gemacht. Die Erfindung der "Entsandten Person" muss ihre präventive und repressive Wirkung noch beweisen. Die übrigen Aufsichtsmittel (Selbsteintrittsrecht; Entsendung eines "Beauftragten") sind selbstverständliche Bestandteile jeglicher "Selbstverwaltung".

(12) Die Aufsicht über die Beteiligungseinrichtungen des GKV-Spitzenverbandes entspricht bisherigem Recht, das eine solche Befugnis allgemein seit 1983 vorsieht; neu ist dabei die Einbeziehung der selbstverständlichen Aufsichtsmittel des § 89 SGB IV.

(13) Die Regelungen des GKV-Selbstverwaltungsstärkungsgesetzes sind im Hinblick auf eine "Beschränkung" der bisher eingeräumten Selbstverwaltung rechtlich unbedenklich. Verfassungsrechtliche Probleme bestehen eher insoweit, als die "funktionale" Selbstverwaltung in der Sozialversicherung (anders als die kommunale Selbstverwaltung) rechtlich nicht geboten ist und dem Grunde nach sowie in ihrer bisherigen und jetzigen Form und Umfang mit dem Demokratiegebot nur schwer vereinbar ist.

(13) Die Existenzberechtigung von "funktionaler" Selbstverwaltung ist letztlich wohl von der Antwort auf die Frage abhängig, in welcher Weise die treuhänderisch wahrzunehmenden Verantwortungsbereiche im Bereich der GKV (Leistungen, Finanzierung, Beachtung von Recht und Gesetz) am besten aufgehoben und vor sachfremden partikularen Interessen wirksam geschützt sind.

(14) Eine Tendenz des Gesetzgebers und insbes. der ihm zuarbeitenden Ministerien zur Anpassung der Rechtslage an die im Umwelt- und Technikrecht verwendeten Regelungsstrukturen (mit denen die Ziele von Selbstverwaltung ebenfalls, jedoch ohne die selbstverwaltungstypischen Probleme, erreichbar wären) ist nicht erkennbar.