

4. Teil: Konsequenzen für die Leistungen der GKV
„Verfassungsrechtliche Aspekte“
(Abstract)

Ruth Schimmelpfeng-Schütte, Celle

Das SGB V enthält keine Definition des Nutzens einer Untersuchungs- oder Behandlungsmethode. Der Gesetzgeber überlässt die Definition vielmehr dem Gemeinsamen Bundesausschuss (GBA).

Der GBA entscheidet über den Nutzen einer neuen Untersuchungs- und Behandlungsmethode nach Vorgaben, die er sich selbst gegeben hat. Seine Entscheidungen haben weit reichende Konsequenzen. Denn nach § 91 Abs. 9 SGB V sind die Entscheidungen des GBA für die gesetzliche Krankenversicherung (GKV) uneingeschränkt verbindlich. Sie haben Normcharakter. Sowohl die Vertragsärzte als auch die Versicherten und die Krankenkassen sind an die Beschlüsse des GBA gebunden. Neue Methoden dürfen im ambulanten Bereich nur angewandt werden, wenn der GBA sie anerkannt hat. Alle anderen Methoden scheiden aus, nicht nur die abgelehnten Methoden, sondern auch die Methoden, die der GBA noch gar nicht geprüft hat (Ausnahme: tödliche oder lebensbedrohliche Erkrankungen).

Das ist verfassungswidrig. Denn in unserem Staat muss sich jede Ausübung von Staatsgewalt an der Verfassung messen lassen. Zwar kann der Gesetzgeber die Gremien der funktionalen Selbstverwaltung (also der GKV) zum Erlass verbindlicher Vorschriften ermächtigen. Nach den Prinzipien der Rechtsstaatlichkeit und der Demokratie ist das aber nur zulässig, wenn das ermächtigte Entscheidungsgremium – ähnlich wie parlamentarisch Verantwortliche – in der auf die Selbstverwaltung bezogenen politischen Verantwortung stehen. Das ermächtigte Gremium muss also nach demokratischen Grundsätzen gebildet sein, damit gewährleistet ist, dass nicht einzelne Interessen bevorzugt werden.

Diese Vorgaben erfüllt der GBA nicht. Er wird nicht nach demokratischen Grundsätzen gebildet. Seine 13 Mitglieder werden weder unmittelbar noch mittelbar gewählt. Sie werden auch nicht von einem Amtsträger ernannt, dessen Legitimation sich auf das Volk zurückführen lässt. Das trifft mindestens auf 5 der 13 Mitglieder des GBA zu. So sollen sich die Verbände auf die 3 unparteiischen Mitglieder ‚einigen‘; die beiden Mitglieder der Deutschen Krankenhausgesellschaft werden schlicht ‚benannt‘.

Der GBA ist im Übrigen auch und schon deshalb kein Organ der Selbstverwaltung, weil die Vertragsärzte nur im Verhältnis 2:11, also in einer hoffnungslosen Minderheit, vertreten sind und die Versicherten überhaupt kein Stimmrecht haben. Selbstverwaltung bedeutet aber, dass diejenigen, die der Normsetzungsgewalt zwangsweise unterworfen sind und die von den Entscheidungen in erheblichem Maße betroffen sind (also gerade die Versicherten und die Vertragsärzte), die Chance haben, ihre Interessen angemessen wahrzunehmen.

Schließlich ist die Ermächtigung des GBA zum Normenerlass so offen, dass das verfassungsrechtliche Bestimmtheitsgebot verletzt ist. Der Gesetzgeber hat völlig unregelt gelassen, was er als Nutzen einer neuen Methode verstanden wissen will. Er hat den Inhalt des Nutzenbegriffs in das völlige Belieben des GBA gestellt. Auf diese Weise kann der Nutzenbegriff auch als Instrument der Rationierung benutzt und missbraucht werden. Damit hat der Gesetzgeber es dem GBA überlassen, die GKV nach seinem Belieben und seinen Vorstellungen zu gestalten und zu steuern.

Fazit: Der GBA ist verfassungsrechtlich nicht befugt, mit verbindlicher Wirkung für die GKV zu bestimmen, was unter dem „Nutzen“ neuer Untersuchungs- und Behandlungsmethoden zu verstehen ist.