

QUALITÄTSWETTBEWERB IM SINNE DER VERSICHERTEN WEITERENTWICKELN

Stellungnahme des Verbraucherzentrale Bundesverbands (vzbv) zum Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Gesundheitsversorgung in der Kommune (Gesundheitsversorgungsstärkungsgesetz – GVSG)

8. November 2024

Impressum

**Bundesverband der Verbraucherzentralen und Verbraucherverbände –
Verbraucherzentrale Bundesverband e.V.**

*Team Gesundheit und Pflege
Gesundheit@vzbv.de*

*Rudi-Dutschke-Straße 17
10969 Berlin*

Der Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. ist im Deutschen Lobbyregister und im europäischen Transparenzregister registriert. Sie erreichen die entsprechenden Einträge [hier](#) und [hier](#).

INHALT

VERBRAUCHERRELEVANZ	3
ZUSAMMENFASSUNG	4
ANMERKUNGEN UND FORDERUNGEN DES VZBV	5
1. Unabhängige Umsetzung des Kranken- und Pflegekassen-Vergleichsportals	5
2. Ergänzung der Vergleichsinformationen um Nachhaltigkeitsaktivitäten der Kranken- und Pflegekassen	6
3. Veröffentlichung des Vergleichsportals	7

VERBRAUCHERRELEVANZ

Die Wahl der Krankenkasse ist für Verbraucher:innen eine wichtige Entscheidung, die ihre Gesundheitsversorgung und finanzielle Situation beeinflusst.

In Deutschland gibt es derzeit 95 gesetzliche Krankenkassen, die unterschiedliche Leistungen und Services anbieten. Dabei haben die Verbraucher:innen in der Regel nur einmal im Jahr die Möglichkeit ihre Krankenkasse zu wechseln, wenn sie mit ihrer aktuellen nicht zufrieden sind. Die Wechselmöglichkeit besteht zudem auch nach jeder Erhöhung des Zusatzbeitragssatzes. Ein Kassenwechsel ermöglicht es Verbraucher:innen passende Leistungen zu erhalten, wie zum Beispiel Zuschüsse für bestimmte Therapien oder Präventionskurse, oder günstigere Beiträge zu zahlen. Ein guter Service einer Krankenkasse zeichnet sich für Verbraucher:innen durch gute Erreichbarkeit, kompetente und schnelle Beratung und zügige Bearbeitung von Widersprüchen aus. Diese Parameter finden Verbraucher:innen aber bisher nicht übersichtlich in einem Vergleichsportal.

Vielmehr fokussieren die gängigen Krankenkassenvergleichsportale bisher auf die Beitragssätze, die Nennung von Satzungsleistungen und einige Serviceaspekte. Die Portale der Krankenkassen selbst bieten keine unabhängigen Informationen an und die Bewertung erfolgt nicht nach einheitlichen Kriterien. Jede Krankenkasse definiert, misst und bewertet Servicequalität nach eigenem Ermessen. Demzufolge unterscheiden sich auch die eigenen Transparenzberichte der Krankenkassen erheblich voneinander und sind nicht vergleichbar. Die vielen unterschiedlichen Zertifikate der Krankenkassen machen es für Verbraucher:innen sehr schwer, die Krankenkassen untereinander zu vergleichen. Die Aussagekraft der Zertifikate ist zudem sehr eingeschränkt, weil die Bewertungskriterien der Kassen oft nicht bekannt sind.

Die Versicherten benötigen daher übersichtlich aufbereitete, vertrauenswürdige und verständliche Entscheidungshilfen, mit denen sie erkennen können, welche besondere Leistungen die verschiedenen Kassen anbieten und wie gut die Qualität von Service und Beratung, Genehmigungspraxis und der angebotenen Leistungen ist.

ZUSAMMENFASSUNG

Der Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv) bedankt sich für die Möglichkeit der Stellungnahme. Der vzbv unterstützt ausdrücklich das Ziel des Gesetzesentwurfs, die Transparenz der Servicequalität der Krankenkassen und des Leistungsgeschehens in der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) zu erhöhen. Der vzbv begrüßt, dass der Gesetzgeber mit der Neuregelung klare gesetzliche Vorgaben macht, welche Qualitätskennzahlen von gesetzlichen Kranken- und Pflegekassen bereitgestellt werden sollen. Dank dieser Maßnahme wird erstmalig ein direkter Vergleich aller Einzelkassen anhand einheitlicher Kriterien möglich sein.

Um allerdings ein unabhängiges, umfassendes und benutzerfreundliches Informationsportal zu erhalten, müssen die geplanten Regelungen aus Sicht des vzbv noch an zentralen Stellen geändert beziehungsweise ergänzt werden:

- ❖ Die Umsetzung des Portals sollte einem unabhängigen Betreiber übertragen werden. Bleibt es wie im Gesetzesentwurf vorgesehen beim GKV-Spitzenverband (GKV-SV) als Betreiber des Portals, muss zumindest mit der Ausgestaltung und Weiterentwicklung ein unabhängiger und erfahrener Dritter beauftragt werden.
- ❖ Die Patienten- und Verbraucherorganisationen sollten mit ihren Erfahrungen an der Ausgestaltung des Portals beteiligt werden.
- ❖ Es sollte ein Gesamtindex und idealerweise ein individualisierbarer Index in das Portal aufgenommen werden, so dass Verbraucher:innen die Ergebnisse übersichtlich und auf einen Blick bewerten können.
- ❖ Für das Portal ist ergänzend ein Nachhaltigkeits-Index zu entwickeln. Dieser ist in der vorgesehenen Evaluation angemessen zu berücksichtigen und bei Bedarf fortzuentwickeln. Um Rechtssicherheit zu schaffen, ist das Wirtschaftlichkeitsgebot in § 12 SGB V um das Kriterium der Nachhaltigkeit zu erweitern.
- ❖ Die erstmalige Veröffentlichung des Portals sollte verbindlich spätestens bis Ende des Jahres 2025 erfolgen müssen.

ANMERKUNGEN UND FORDERUNGEN DES VZBV

1. UNABHÄNGIGE UMSETZUNG DES KRANKEN- UND PFLEGEKASSEN- VERGLEICHSPORTALS

Der neue § 217f Abs. 4 SGB V regelt, dass der GKV-SV in einer Richtlinie verbindliche Vorgaben für die einheitliche Erhebung und Veröffentlichung von Kennzahlen zum Leistungsgeschehen und zur Servicequalität der einzelnen Kranken- und Pflegekassen (gemäß § 53 Satz 2 SGB XI) festlegen soll. Die Regelung sieht vor, dass die Informationen in einem Online-Vergleichsportale abgebildet werden und der GKV-SV das Portal betreiben soll. Zudem legt sie fest, dass die Richtlinie innerhalb von sechs Monaten nach Inkrafttreten des Gesetzes zu erlassen ist und sie einer Genehmigung durch das Bundesgesundheitsministerium (BMG) bedarf.

Der vzbv begrüßt die Zielsetzung dieser Regelungen ausdrücklich.

Die Verbraucher:innen müssen aber darauf vertrauen können, dass die Informationen im Vergleichsportale unabhängig und neutral sind. Deshalb hält es der vzbv für einen Konstruktionsfehler, dass der GKV-SV das Portal ausgestalten und betreiben soll und dieser selbst Vorgaben für die Erhebung und Veröffentlichung von Kennzahlen in einer Richtlinie festlegen darf.

Der Spitzenverband vertritt nicht als neutraler Akteur die Interessen der Versicherten, sondern vertritt in erster Linie die Interessen seiner Mitglieder, also der einzelnen Kranken- und Pflegekassen. Zwischen diesen muss er vermitteln. Zielkonflikte sind daher vorprogrammiert; eine komplette Transparenz aller für die Versicherten relevanter Informationen daher nicht zu erwarten.

Ein Vergleichsportale kann dazu beitragen, den aktuell zwischen den Krankenkassen bestehenden Preiswettbewerb zu einem Qualitätswettbewerb zu erweitern. Auch aus diesem Grund hält der vzbv es für zielführend, die Umsetzung des Online-Portals einem unabhängigen Betreiber, vorzugsweise einem wissenschaftlichen Institut, zu übertragen. Diese Entscheidung hat der Gesetzgeber kürzlich auch beim Aufbau des Bundes-Klinik-Atlas getroffen. Aus Gründen der Unabhängigkeit und Nutzerfreundlichkeit wurde damit nicht die Deutsche Krankenhausgesellschaft (DKG) beauftragt, sondern das Institut für Qualitätssicherung und Transparenz im Gesundheitswesen (IQTIG). Es wäre daher folgerichtig, auch den Aufbau des Vergleichsportals in unabhängige wissenschaftliche Hände zu legen. Kritisch ist darüber hinaus auch, dass die Regelung vorsieht, dass der GKV-SV selbst das Portal um weitere Kennzahlen ergänzen und selbst den Evaluator auswählen kann. Aus Sicht des vzbv werden weder die einzelnen Kassen noch ihr Spitzenverband ein Interesse haben, weitere verbraucherrelevante und damit gegebenenfalls kritische Informationen einzubinden. Auch hier würde ein unabhängiges Institut dazu beitragen, dass das Portal im Sinne der Nutzer:innen stetig weiterentwickelt und um die Informationen ergänzt wird, die Verbraucher:innen tatsächlich wichtig sind und die sie nachfragen. Eine Evaluation soll unter anderem zur Weiterentwicklung des Portals beitragen. Auch hier ist es zielführend, dass dies unabhängig ausgewählt wird.

Abschließend ist es aus Sicht des vzbv wichtig, dass das Portal eine gut zu erfassende vergleichende Darstellung oder zusammenfassende Gesamtbewertung über alle Kriterien hinweg bietet. Dies würde den Versicherten eine niedrigschwellige und verständliche Orientierung geben und wäre daher besonders wichtig. Das Gesetz sieht hier nur eine Kann-Regelung vor. Damit dies zwingend umgesetzt wird, sollte stattdessen eine verpflichtende Regelung formuliert werden. Der Genehmigungsvorbehalt für die Richtlinie durch das BMG alleine wird aus Sicht des vzbv nicht ausreichen, um die nutzerfreundliche Ausgestaltung des Portals zu erreichen.

Die Verbraucher:innen werden die Hauptnutzer:innen des Portals sein. Daher hält der vzbv es für unerlässlich, dass ihre Bedürfnisse und Erfahrungen bei der Ausgestaltung des Portals verbindlich zu berücksichtigen.

Um ein benutzerfreundliches, barrierefreies und aussagekräftiges Portal entwickeln zu können, muss ein unabhängiger Betreiber des Portals, wie z.B. das Institut für Qualitätssicherung und Transparenz im Gesundheitswesen (IQTIG) oder das Institut für Qualität und Wirtschaftlichkeit im Gesundheitswesen (IQWiG) damit beauftragt werden.

Sollte der GKV-SV Betreiber werden, muss er mindestens gesetzlich verpflichtet werden, mit der Ausgestaltung und Weiterentwicklung des Portals einen unabhängigen und erfahrenen Dritten zu beauftragen. In die Ausgestaltung des Portals sollten die Erfahrungen der Patienten- und Verbraucherorganisationen einfließen.

Das Portal sollte neben einzelnen Kennzahlen eine Bewertungshilfe in Form eines zusammenfassenden Gesamtindex und idealerweise einen individuell nach eigenen Bedürfnissen zu konfigurierenden Index enthalten.

2. ERGÄNZUNG DER VERGLEICHSINFORMATIONEN UM NACHHALTIGKEITS-AKTIVITÄTEN DER KRANKEN- UND PFLEGEKASSEN

Unsere ressourcenintensive Lebensweise hat vielfältige Auswirkungen auf unser Klima und auf den Zustand von Luft, Boden und Wasser. Die gesundheitlichen Folgen sind bereits vielfältig spürbar und werden sich weiter verstärken. Die Investitionen der Kommunen alleine in Hitzeschutzpläne und -maßnahmen werden absehbar hoch und teuer und auch das Gesundheitswesen wird in hohem Maße mehrbelastet werden. Dabei zählt das Gesundheitswesen gleichzeitig zu den großen Emittenten klimaschädlicher Treibhausgase. So gehen in Deutschland rund sechs Prozent der klimaschädlichen Emissionen auf das Konto des deutschen Gesundheitswesens.¹

Die Kranken- und Pflegekassen können ihre Versicherten einerseits über eine ressourcenschonende Inanspruchnahme von Leistungen und die Möglichkeiten zur Minderung von Über- und Fehlversorgung beraten. Zudem verfügen sie über große Hebel zur Ausgestaltung der gesundheitlichen und pflegerischen Versorgung. Sie können über das Beschaffungs-, Vergabe- und Vertragswesen Produkte wie Arzneimittel, Hilfsmittel und Medizinprodukte über die gesamte Wertschöpfungskette einschließlich Wiederverwendung und Entsorgung nachhaltig mitgestalten. Auch durch nachhaltiges Handeln in der eigenen Organisation können sie den ökologischen Fußabdruck des Gesundheitswesens verkleinern.

¹ Potsdam-Institut für Klimafolgenforschung (2023). Sachbericht zum Projekt Evidenzbasis Treibhausgasemissionen des deutschen Gesundheitswesens. https://www.bundesgesundheitsministerium.de/fileadmin/Dateien/5_Publikationen/Gesundheit/Berichte/GermanHealthCFP_Sachbericht.pdf

Für die Verbraucher:innen ist nachhaltiges Handeln von großer Bedeutung.² Das haben viele Krankenkassen erkannt und begonnen, nachhaltiges bzw. ressourcenschonendes Handeln in ihre Unternehmensstrategie zu integrieren. Allerdings ist es für die Verbraucher:innen bisher undurchsichtig, welche Krankenkasse in welcher Intensität nachhaltig handelt oder sich – etwa alleine durch Kompensation – lediglich ein grünes Image verschafft („Greenwashing“). Weil ein solches Image einen Zugewinn an Mitgliedern verspricht, dürfte hier zügig ein „wilder“ Siegelmarkt und ein Wettbewerb um zertifizierte „Klimaneutralität“ der Krankenkassen entstehen. Um Greenwashing zu vermeiden und vielmehr nachhaltiges Handeln wirksam zu befördern und den Versicherten eine nachhaltige Inanspruchnahme der gesundheitlichen und pflegerischen Versorgung zu ermöglichen, sollte die Vorlaufzeit bis zur erstmaligen Veröffentlichung der Vergleichsplattform dazu genutzt werden, eine objektive, unabhängige und verlässliche Bewertung der Nachhaltigkeitsbemühungen der Krankenkassen zu entwickeln. Diese muss auch für die Versicherten leicht nachvollziehbar sein.

Der vzbv fordert, das Kranken- und Pflegekassen-Portal um einen Nachhaltigkeits-Index zu ergänzen. Er ist durch eine geeignete Stelle zu entwickeln. Das BMG sollte zu diesem Zweck einen entsprechenden Auftrag vergeben. Die Auswirkungen des Nachhaltigkeits-Index sind in der vorgesehenen Evaluation angemessen zu berücksichtigen und bei Bedarf fortzuentwickeln. Ergänzend sollte der Gesetzgeber das Wirtschaftlichkeitsgebot in § 12 SGB V um das Kriterium der Nachhaltigkeit erweitern.

3. VERÖFFENTLICHUNG DES VERGLEICHSPORTALS

In Anbetracht der Bedeutung des Portals für die Versicherten und Patient:innen fordert der vzbv die Zeitschiene zur Erstellung der Richtlinie und Veröffentlichung des Portals enger zu fassen. Der Gesetzentwurf legt hier nur das erste Berichtsjahr sowie eine Frist für die Erstellung der Richtlinie von sechs Monaten nach Inkrafttreten des Gesetzes fest.

Kritisch anzumerken ist ferner, dass der Evaluationsbericht über die Richtlinie und das Portal erst drei Jahre nach Veröffentlichung vorgelegt werden soll. Hier hält der vzbv eine Frist von zwei Jahren für angemessen.

Problematisch ist außerdem, dass der Spitzenverband das Vergleichsportal auf seiner eigenen Homepage veröffentlichen soll, denn das macht eine nutzerfreundliche, niedrigschwellige Darstellung nicht wahrscheinlich.

Der vzbv sieht das Nationale Gesundheitsportal als geeigneten Ort für die Veröffentlichung. Der vzbv fordert ergänzend, den Zeitpunkt für die erstmalige Veröffentlichung des Portals für Ende des Jahres 2025 verbindlich festzulegen. Der Evaluationsbericht über die Richtlinie und das Portal sollte zwei Jahre nach Veröffentlichung vorgelegt werden.

² Verbraucherzentrale Bundesverband (2022). Verbraucherbereitschaft zu klimaschonendem Konsum und Einstellungen zu wahren Preisen. <https://www.vzbv.de/nachhaltiger-konsum>