

10. April 2013

**Endlich Patientenschutz durch mehr Transparenz und einheitliche Strafbarkeit von Korruption im Gesundheitswesen verbessern**

**Stellungnahme des Verbraucherzentrale Bundesverbandes**

**zum Antrag der Fraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN: „Korruption im Gesundheitswesen strafbar machen“**

**zum Antrag der Fraktion DIE LINKE: „Unabhängigkeit der ärztlichen Entscheidungen sichern – korruptives Verhalten effektiv bekämpfen“**

**sowie zum Antrag der Fraktion der SPD: „Bestechung und Bestechlichkeit im Gesundheitswesen unter Strafe stellen“**

## **Vorbemerkung**

**Bereits im März 2012 hat eine Entscheidung des Bundesgerichtshofs (AZ: GSSt 2/11) festgestellt, dass eine Regelungslücke bei der Strafbarkeit korruptiven Verhaltens von freiberuflich tätigen Leistungserbringern im Gesundheitswesen besteht. Hiervon ausgehend hat die notwendige politische und gesellschaftliche Debatte um die Schließung dieser Strafbarkeitslücke begonnen. Bereits damals hat der Verbraucherzentrale Bundesverband das Thema in einer eigenen Stellungnahme „Patientenschutz durch Bekämpfung von Korruption und Intransparenz erhöhen“ aufgegriffen, auf die zur weiteren Information verwiesen wird.**

## **Korruption und Intransparenz im Gesundheitswesen: Nicht nur ein ökonomisches Problem**

Korruption im Gesundheitswesen hat für Patienten und Versicherte weitreichende Auswirkungen: Die Versichertengemeinschaft trägt die finanziellen Kosten für das Fehlverhalten, wenn mehr oder teurere Leistungen erbracht werden als unter Beachtung medizinischer Erfordernisse. Die Patienten hingegen bezahlen diese Missstände mit erhöhten Risiken bei der Behandlung, körperlichen Belastungen und Behandlungsrisiken bei unnötigen oder unnötig invasiven Interventionen oder auch damit, dass ihnen die Vorteile der angemessensten Behandlung (zu Gunsten der ökonomisch vorteilhaftesten) verwehrt bleiben. Der Verbraucherzentrale Bundesverband befürwortet deshalb ausdrücklich alle Maßnahmen, die wirkungsvoll und mit vertretbarem Umsetzungsaufwand gegen Korruption im Gesundheitswesen bei allen Leistungserbringern, aber auch bei den „Gebern“ der Zuwendungen vorgehen.

### **Die zentralen Forderungen des Verbraucherzentrale Bundesverbands lauten:**

- 1. Gleiche Vorgaben für die Strafbarkeit korruptiven Verhaltens bei allen Leistungserbringern schaffen**
- 2. Wirksamkeit und Abschreckungsgehalt der Vorgaben steigern und**
- 3. betroffene Patienten für erlittene Nachteile zu entschädigen.**

Konkret schließen wir uns insbesondere den Forderungen der Antragsteller aus den Oppositionsfraktionen nach einer raschen Umsetzung des erforderlichen Gesetzgebungsverfahrens an, da mit jedem Tag, an dem die Änderungen noch nicht greifen, vermeidbares Patientenleid entsteht und das Vertrauensverhältnis zwischen Leistungserbringern und Patientinnen und Patienten weiter gestört wird.

### **a) Rahmenbedingungen für die Strafbarkeit korruptiven Verhaltens**

Die Verortung und Ausgestaltung der Strafbarkeit korruptiven Verhaltens von Leistungserbringern und Zuwendungsgebern bestimmt maßgeblich die Wirksamkeit der entsprechenden Vorgaben. Zusammengefasst setzt sich der Verbraucherzentrale Bundesverband für die Umsetzung der folgenden Punkte ein:

- Umsetzung im Strafgesetzbuch: Korruption in anderen Lebenszusammenhängen ist ein Straftatbestand, der auf Initiative der Ermittlungsbehörden aufgedeckt werden kann und zu entsprechenden Konsequenzen (zum Beispiel beim Vorstrafenregister, in polizeilichen Führungszeugnissen) führt. Es ist nicht einsehbar, warum Korruption durch Leistungserbringer im Gesundheitswesen anders einzuordnen ist.

- Die Regelungen für alle Leistungserbringer, egal ob freiberuflich oder angestellt, ärztlich oder anderweitig tätig, müssen gleich ausgestaltet sein.
- Patienten, nicht Arbeitgeber oder Krankenkassen, sind die Hauptgeschädigten korruptiven Verhaltens. Deshalb muss sichergestellt sein, dass sie Entschädigungen für entstandene Beeinträchtigungen physischer wie psychischer Art erhalten. Die Anwendung des § 299 StGB verfolgt diesen Schutzzweck nicht und ist deshalb nicht ausreichend.
- Neben der Annahme von Geldwerten oder immateriellen Vorteilen muss auch das Gewähren dieser Vorteile strafbar sein, und es muss eine Organisationshaftung geben, die dafür sorgt, dass Unternehmen ihre Mitarbeiter auf korrektes Verhalten verpflichten.
- Soweit die Strafverfolgung nicht ohnehin als Offizialdelikt eigeninitiativ durch die Staatsanwaltschaft erfolgt – eine Lösung, die der Verbraucherzentrale Bundesverband eindeutig präferiert – sollen unter den antragsberechtigten Parteien auch Verbraucher- und Patientenverbände aufgelistet werden. Hier ist auch ein Handlungsrahmen für kollektivrechtliche Vorgehensweisen der Verbraucherzentralen und für Gruppenklagen zu schaffen.
- Bei den profitierenden Unternehmen muss eine Abschöpfung der Unrechtsgewinne erfolgen, die unmittelbar Patientenbelangen zu Gute kommt.
- Zwischen den Ermittlungsbehörden sowie den Kammern und den Kassenärztlichen Vereinigungen bis hin zu den Stellen zur Bekämpfung des Fehlverhaltens im Gesundheitswesen müssen klare Vorgaben geschaffen werden, die den Austausch von Informationen nicht nur ermöglichen, sondern zur Obliegenheit machen.
- Die berufsrechtlichen Organisationen und kassenärztlichen Vereinigungen müssen verpflichtet werden, Hinweisen nachzugehen, bei bewiesenem Fehlverhalten Konsequenzen zu verhängen und über ihr Vorgehen gegen Korruption in transparenter Weise öffentlich zu berichten.
- Sämtliche Zahlungen der Industrie an Leistungserbringer oder deren Verbände oder für Zwecke, die Leistungserbringern oder Krankenkassen zu Gute kommen (zum Beispiel gesponserte Fortbildungen) sollten in einem zentralen Register erfasst und unter Nennung der Adressaten sowie der Begründung veröffentlicht werden. Dieses Register ist von einer geeigneten unabhängigen Bundesoberbehörde zu führen.
- Der Schutz für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die Fehlverhalten ihrer Arbeitgeber zur Anzeige bringen, muss verbessert werden.

Ergänzend weisen wir auf einige Punkte hin, beziehungsweise führen einige Punkte aus, die im Interesse von Verbraucherinnen und Verbrauchern ebenfalls in diesem Zusammenhang zusätzlicher Regelungen bedürfen. Dabei beschränken wir uns nicht auf das unserer Meinung nach zu eng gefasste Thema der Korruption. Fehlverhalten liegt unserer Ansicht nach immer dann vor, wenn intransparente ökonomische Anreize einen konkreten Einfluss auf die Wahl der Therapie ausüben und verhindern, dass die Behandlungsformen mit der bestmöglichen Evidenz in Übereinstimmung mit den Patientenpräferenzen zur Anwendung kommen.

**b) Patienten- und Vertrauensschutz**

Während Vermögensschäden größtenteils von den Krankenkassen und nur im Einzelfall von den betroffenen Patienten vergleichsweise gut geltend gemacht werden können, sind es besonders die gesundheitlichen Konsequenzen und der Schaden, der am Vertrauen der Patienten in das Gesundheitssystem und die Leistungserbringer angerichtet wird, die durch entsprechende Vorschriften nicht adäquat geschützt sind. Für Patienten bleibt bei falscher Therapieauswahl oder gar überflüssigen Behandlungen oft nur der Weg, das Fehlverhalten in Form eines Behandlungsfehlers juristisch zu adressieren. Das erfordert eine umfangreiche Beweisführung von ihnen, da sie sowohl den Fehler, also die Abweichung von der angemessenen Therapie, den ihnen körperlich erwachsenen Schaden und die Kausalität zwischen beiden nachweisen müssen. Gerade in den anvisierten Fällen von Korruption ist das sachlich höchst anspruchsvoll und überfordert darüber hinaus viele betroffene Patienten sowohl inhaltlich wie finanziell. Die Folge ist, dass aufgedeckte Fälle von durch Korruption bedingter Fehlbehandlung häufig zwar als Vermögensschaden gegenüber der Krankenkasse ausgeglichen werden, eine Entschädigung der Patienten durch die Leistungserbringer aber ausbleibt.

Vor diesem Hintergrund sieht es der Verbraucherzentrale Bundesverband als notwendig an, bei gerichtlich nachgewiesenem Fehlverhalten immer auch Entschädigungszahlungen der Leistungserbringer an die betroffenen Patienten vorzusehen, ohne dass diese den Weg der eigenen Klageerhebung und Beweisführung gehen müssten.

**c) Transparenz über die Aktivitäten der Kassen, Zahlungen der Industrie und die betroffenen Leistungserbringer**

Der Verbraucherzentrale Bundesverband gibt zu bedenken, dass die Krankenkassen verpflichtet werden müssen, sich aktiv um die Aufdeckung korruptiven Verhaltens zu bemühen. Da hierfür Versichertengelder aufgewandt werden, sollte über deren Verbleib und effizienten Einsatz die Öffentlichkeit unterrichtet werden. Wie oben ausgeführt hat Korruption über die Vermögensschäden hinaus auch wesentliche Auswirkungen auf die Patienten, so dass auch von dieser Seite ein hohes Interesse daran besteht, Informationen dazu zu erhalten, wie intensiv sich die jeweilige Krankenkasse um die Aufdeckung derartiger Fälle bemüht. Patienten wie Versicherte sollten hier einen gesetzlich verankerten Informationsanspruch über die Aktivitäten der Kasse haben. Auch die Teilnahme an industriefinanzierten Studien, insbesondere Anwendungsbeobachtungen, sollte über ein entsprechendes Register mit Leistungserbringerbezug gegenüber der Öffentlichkeit transparent gemacht werden.

Die hier notwendige Transparenz über diese Sachverhalte kann nicht im wettbewerblichen Kontext von den einzelnen Krankenkassen geschaffen werden, sondern sollte durch eine übergeordnete Institution erfolgen. Mögliche Adressaten für diese Aufgabe wären der GKV-Spitzenverband, der die Ergebnisse der Kassen bündeln und übersichtlich und vergleichend darstellen könnte, eine geeignete Bundesoberbehörde oder der Gemeinsame Bundesausschuss, bei dem auch die betroffenen Leistungserbringer in die Diskussion um die Darstellung einbezogen wären. Nur im letzteren Fall wäre auch die zumindest mitberatende Beteiligung der Patientenvertretung gewährleistet.