

## Spahn'scher Regierungsstil:

## Verwirrung stiften durch immer neue Vorstöße

In der letzten Legislatur wurden unter dem damaligen Bundesgesundheitsminister Hermann Gröhe (CDU) 36 Gesundheits-Gesetze verabschiedet. Der jetzige Minister Jens Spahn (CDU) hat die Taktzahl noch einmal kräftig erhöht. Die fünf Gesetze, die inzwischen verabschiedet wurden, sind ebenso wie die acht noch in der politischen Pipeline befindlichen Vorhaben mächtige Brocken mit weitreichenden Konsequenzen.

Als Versichertenvertreter könnte man sich über so viel Tatendrang eines Ministers freuen – eigentlich! Doch leider ziehen sich durch die Gesetzgebungsverfahren wie eine Richtschnur beständig Angriffe auf die Selbstverwaltung (s. auch SozSich 4/2019, S. 136). Und die Verfahren lassen Zweifel an der Diskussionsbereitschaft des Ministers erkennen. Dabei wird gerade diese von ihm beständig betont und gefordert.

Die Art und Weise, wie das Bundesgesundheitsministerium (BMG) seine Reformen umsetzt, ist kritikwürdig. So werden Dinge vermengt, die nicht zusammengehören und aus ursprünglich thematisch geordneten Prozessen werden unübersichtliche Omnibus-Verfahren. Fortlaufend werden neue Ideen auf den Markt geworfen und bei Bedarf auch kurzfristig wieder gestrichen. Dadurch wird ein geordnetes Gesetzgebungsverfahren konterkariert.

Dabei ist der Gesetzgebungsprozess klar geregelt und darauf ausgerichtet, dass zwischen Opposition und Koalition, Parlament und Ministerium sowie den unterschiedlichen Betroffenen um die richtigen Schritte gerungen wird und Kompromisse gefunden werden – eigentlich!

Grundlage eines jeden neuen Gesetzes ist der Referentenentwurf. Diesen schreibt in der Regel das zuständige Ministerium. Bei Entwürfen aus dem BMG kommen dann u. a. die Krankenkassenverbände ins Spiel. Sie werden in der Regel direkt zur Stellungnahme aufgefordert. Im Rahmen einer vom Ministerium angesetzten Anhörung haben die Verbände und Sachverständigen dann Gelegenheit, ihre Stellungnahmen noch einmal zu vertiefen.

Anschließend wird der überarbeitete Entwurf vom Kabinett verabschiedet und nimmt dann seinen Weg durch das Parlament: Auf die erste Lesung im Bundestag folgt die Beratung im Gesundheitsausschuss. Im Rahmen der Beschäftigung der Abgeordneten mit dem Entwurf werden regelhaft Anhörungen durchgeführt. Dazu werden dann wiederum Vertreter der verschiedenen Verbände bzw. Einzelsachverständige eingeladen. In der 2. und 3. Lesung im Plenum werden Änderungsvorschläge beraten und dann wird das Gesetz verabschiedet.

Diese vielen Stufen im gesetzgeberischen Prozess und auch die lange Beratungszeit sind Garanten für die demokratische Tiefe der Gesetzgebung. Doch aktuell erleben wir eine neue Art der Gesetzgebung des BMG, die kaum Zeit für Denk- und Diskussionsprozesse lässt und die beteiligten Akteure eher überrumpelt als einbindet.

Besonders deutlich wurde der Spahn'sche Regierungsstil beim Terminservice- und Versorgungsgesetz (TSVG),

das am 11. Mai in Kraft getreten ist. Im Sommer 2018 ging dazu der Referentenentwurf in die politische Beratung. Die Fachanhörung im August ließ noch nichts Überraschendes erahnen. Doch dann wurde das Verfahren unübersichtlich. Der Kabinettsentwurf präsentierte auf einmal im Vergleich zum Referentenentwurf viele – teils überraschende – Änderungen. Zunächst tauchte ein Änderungsantrag zum Thema Heilmittel auf, der ob seines Umfangs und seinen Auswirkungen ein eigenständiges Gesetzgebungsverfahren gerechtfertigt hätte. Dann wurden immer mehr Änderungen publik, die weitere, neue Inhaltsbereiche umfassten. Es ging um Vorstandsgehälter wie um die Impfstoffversorgung.

Gerade am Hin und Her um die Impfstoffausschreibung kann man das Ungewöhnliche des Verfahrens gut festmachen: Sollte diese gerade erst aufgehobene Option für ein kassenartenübergreifendes Handeln laut Referentenentwurf wieder eingeführt werden, wurde sie im Kabinettsentwurf schon wieder gestrichen. Im finalen Gesetz ist sie jetzt jedoch wieder enthalten (s. SozSich 4/2019, S. 164 f.).

Zwischen dem zweiten Anhörungstermin und der 2./3. Lesung im Bundestag flatterten fast täglich neue oder geänderte »Formulierungshilfen« herein. Zum Schluss waren es knapp 30! Nicht nur für die Mitarbeiter der Kassen und ihrer Verbände, auch die anderen Akteure – und nicht zuletzt die Abgeordneten – wurden der Flut überhaupt nicht mehr Herr: Der Stoff zu viel, die Zeit zu knapp!

Als ein Beispiel sei der berüchtigte »Änderungsantrag 28« genannt, bei dem es um einen Eingriff in die Methodenbewertungskompetenz des Gemeinsamen Bundesausschusses (G-BA) gehen sollte. Zum einen sollte die Frist für die Entscheidung im G-BA verkürzt werden, zum anderen ging es um eine Ermächtigung für das Ministerium, im Einzelfall selbst zu entscheiden. Nicht weniger als vier verschiedene Varianten des Änderungsvorschlages waren im Umlauf, keiner davon fand letztendlich Eingang im TSVG. Nun wird eine fünfte Variante im Zusammenhang mit dem Implantateregistrierengesetz diskutiert (s. SozSich 3/2019, S. 92).

Verwirrung zu stiften durch immer neue Vorstöße und Ängste zu schüren durch das Androhen harter Einschnitte, scheint die Maxime des BMG zu sein. Hauptsache, die Beteiligten werden mürbe. Und wer nicht mürbe wird, dem wird die Zeit so verknappert, dass eine sinnvolle Auseinandersetzung mit den Vorschlägen nicht mehr möglich ist. Selbst die abstimmungsgeübten Abgeordneten wissen nicht mehr, worüber abgestimmt wird, heißt es hinter vorgehaltener Hand. So geht Gesetzgebung? Eigentlich nicht! ■



**Hans-Jürgen Müller,**  
Vorstandsvorsitzender des IKK e. V.,  
Vorsitzender des Verwaltungsrats  
der IKK gesund plus, Mitglied des  
Verwaltungsrats des GKV-Spitzen-  
verbandes und Gewerkschafts-  
sekretär der IG BAU