

**Bundesverband privater Anbieter
sozialer Dienste e.V.
(bpa)**

Stellungnahme zum

**Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer zivilprozessualen
Musterfeststellungsklage**

Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 16.03.2018

Berlin, 27. März 2018

Vorbemerkung

Der **Bundesverband privater Anbieter sozialer Dienste e. V. (bpa)** bildet mit mehr als 10.000 aktiven Mitgliedseinrichtungen die größte Interessenvertretung privater Anbieter sozialer Dienstleistungen in Deutschland. Einrichtungen der ambulanten und (teil-) stationären Pflege, der Behindertenhilfe und der Kinder- und Jugendhilfe in privater Trägerschaft sind im bpa organisiert. Die Mitglieder des bpa tragen die Verantwortung für rund 305.000 Arbeitsplätze und ca. 23.000 Ausbildungsplätze.

Die Mitgliedseinrichtungen des bpa und deren Mitarbeiter erleben es tagtäglich, dass Kranken- und Pflegekassen sowie Sozialhilfeträger Leistungsablehnungen oder -kürzungen gegenüber den Versicherten bzw. Leistungsempfängern sowie gegenüber den erbringenden Pflegeeinrichtungen Diensten aussprechen. Ein erheblicher Teil dieser Ablehnungen und -kürzungen ist rechtswidrig und basiert teilweise auf rein finanziellen Erwägungen der Kostenträger. Die überwiegend alten und pflegebedürftigen Menschen sind jedoch oft zu schwach, um sich dagegen einzeln zur Wehr zu setzen. Auch wenn sie dies tun und erfolgreich sind, behalten die Kostenträger ihre rechtswidrige Praxis in anderen Fällen unverändert bei, um weitere Einsparungen erzielen und sie kaum Klagen fürchten müssen.

Vor diesem Hintergrund dankt der bpa für die Übersendung des Entwurfs und nimmt dazu nachfolgend erneut Stellung.

A. Allgemeine Anmerkungen

Der bpa fordert eine Musterfeststellungsklage auch für das Sozialversicherungsrecht.

Ebenso wie im Zivilprozessrecht besteht auch im Krankenversicherungs- und Pflegeversicherungsrecht und sonstigem Leistungsrecht sowie im dazugehörigen Sozialverfahrens- und Prozessrecht ein dringendes Regelungsbedürfnis für die Möglichkeit einer Musterfeststellungsklage für gesetzlich Versicherte.

Im gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherungsrecht und sonstigem Leistungsrecht (insbesondere im Bereich der Hilfe zur Pflege und Eingliederungs- und Jugendhilfe) sehen sich Versicherte und Leistungsempfänger nämlich genauso wie im allgemeinen Zivilrecht häufig unberechtigten Leistungsablehnungen durch die Kranken- und Pflegeversicherungen sowie sonstigen sozialrechtlichen Kostenträger ausgesetzt, so dass sie gezwungen sind, komplizierte Widerspruchsverfahren und Klageverfahren zu

bestreiten. Aufgrund des damit zusammenhängenden hohen Aufwands und des häufig sehr fortgeschrittenen Alters und hinfälligen Gesundheitszustandes vieler Versicherter, scheuen die meisten Versicherten bzw. Leistungsempfänger die Beauftragung eines Anwaltes und die Einleitung eines Widerspruchs- oder Klageverfahrens.

Das im Gesetzentwurf des Bundesministeriums Justiz und für Verbraucherschutz beschriebene Phänomen des „rationalen Desinteresses“ von Verbrauchern gibt es auch und gerade bei vermeintlich feststehenden Behördenentscheidungen der Kranken- und Pflegekassen sowie sonstiger sozialrechtlicher Kostenträger. Denn diesen Entscheidungen wird von den Verbrauchern aufgrund des behördlichen Charakters eine grundsätzliche Richtigkeit beigemessen, die es auch nicht anzugreifen lohnt. Häufig fehlt dabei allerdings schon die Widerspruchsbelehrung, so dass die Versicherten und Leistungsempfänger noch nicht einmal über dieses selbstverständliche Recht aufgeklärt werden. Die Leistungserbringer sind hierbei ebenfalls von der Leistungsablehnung betroffen, da es auch für sie keine Möglichkeit für Musterklagen bzw. eine Prozessstandschaft gibt.

Dennoch ist aus aktuellen Studien (des IGES-Institutes zur Bewilligung und Ablehnung von Leistungsanträgen durch Krankenkassen) bekannt, dass es bei den Genehmigungsquoten der verschiedenen Kranken- und Pflegekassen eine hohe Spannweite mit bis zu 25% Abweichungen gibt und dies vermutlich mehr auf interne Anweisungen als auf eine individuelle Leistungsprüfung zurückzuführen ist. Ein hoher Prozentsatz der Leistungsablehnungen ist rechtswidrig und auch deswegen haben anwaltliche Widerspruchs- und Klageverfahren in hohem Maße Erfolg. Scheinbar und bedauerlicherweise gibt es insbesondere im Bereich der gesetzlichen Kranken- und Pflegekassen systematische Leistungsablehnungen unter Kostenaspekten, da von den Kranken- und Pflegekassen nur mit einer geringen Widerspruchs- und Klagerate seitens der Versicherten gerechnet wird.

Dies hatte auch der letzte Patienten- und Pflegebeauftragte der Bundesregierung, Herr Karl-Josef Laumann öffentlich beklagt (vgl. Handelsblatt.com sowie Aerzteblatt.de vom 23.6.2017: „Laumann kritisiert Unterschiede bei Leistungszusagen“).

Aktuelle Beispiele für systematische Leistungsablehnungen sind:

- Unberechtigte Forderungen der Pflegekassen nach zusätzlichen Leistungsanträgen für bestimmte Leistungen, obwohl der Pflegebedarf bereits festgestellt ist (bei § 41, bei § 43b sowie bei 45b SGB XI; zu letzteren beiden musste es erst eine Klarstellung im Gemeinsamen Rundschreiben der Pflegekasse bzw. ein gesetzliche Klarstellung im § 144 Abs. 3 SGB XI geben).

- Pauschale Ablehnung bzw. Einschränkung von bestimmten Leistungen der häuslichen Krankenpflege nach § 37 SGB V (einseitige Kürzung von Medikamentengabe und An- und Ausziehen von Kompressionsstrümpfen ohne MDK Prüfung; einseitige Kürzung von Verbandswechseln, Ablehnung der Übernahme für Hilfsmittel).
- Pauschale (massenweise) Verweigerung des sog. Wohngruppenzuschlages nach § 38a SGB XI durch einige Pflegekassen.
- Unberechtigte pauschale Weigerung der Sozialhilfeträger zur Übernahme von Heimkosten, vermeintlich mangels „Heimpflegebedürftigkeit“, Verweigerung zur Übernahme von zusätzlichen Betreuungs- und Aktivierungsleistungen nach § 43b SGB XI für Sozialhilfeempfänger.

Eine Musterfeststellungsklage für gesetzlich Versicherte gegen ihre Kranken- und Pflegekassen sowie sonstigen sozialrechtliche Leistungsempfänger ist im bisherigen Entwurf nicht vorgesehen. Im Gegenteil – im Vergleich zum alten Entwurf des BMJV aus dem August 2017 wurde die Anwendung im Sozialrecht nun gemäß Art. 9 des aktuellen Entwurfs explizit ausgeschlossen und der Gesetzentwurf explizit auf die „zivilprozessuale Musterfeststellungsklage“ beschränkt. Dies wird in keiner Weise den Problemen der gesetzlich Versicherten und weiteren Leistungsempfängern gerecht und muss dringend geändert werden.

Für Privatversicherte würde dagegen die Möglichkeit zu Einleitung einer Musterfeststellungsklage gegeben sein, da diese ihre Ansprüche regelmäßig zivilrechtlich gelten machen müssen und daher die neuen Regelungen der ZPO für sie Anwendung finden würden. Dies würde für gesetzlich Versicherte weitere Nachteile bei der Geltendmachung ihrer Rechte bedeuten.

Die gesetzlichen Aufsichtsbehörden (Bundesversicherungsamt bzw. Sozialministerien der Länder) bieten regelmäßig keine übergreifenden Lösungen an, sondern verweisen auf den Rechtsweg für den Einzelfall.

Daher hält der bpa es für sach- und interessengerecht, die entworfenen Regelungen zur Musterfeststellungsklage entsprechend auch im SGG vorzusehen bzw. dort die Regelungen zur Musterfeststellungsklage der ZPO für entsprechend anwendbar zu erklären.

B. Anmerkungen zu den Regelungen im Einzelnen

1. Zu Art. 9 (Änderung des Sozialgerichtsgesetzes)

Regelungsinhalt:

Nach dem aktuellen Entwurf soll in Artikel 9 klargestellt werden, dass die zivilprozessuale Musterfeststellungsklage in den öffentlich-rechtlichen Ge-

richtsbarkeiten keine Anwendung findet. Der Generalverweis in § 202 Satz 1 des Sozialgerichtsgesetzes soll entsprechend angepasst werden.

Bewertung des bpa:

Diese jetzige Klarstellung im Entwurf ist das Gegenteil von dem, was für die Versicherten in der gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung sowie die Empfänger von entsprechenden Sozialhilfeleistungen eigentlich nötig wäre. Wie unter A. ausgeführt, bedienen sich die öffentlich-rechtlichen Leistungsträger im erheblichen Umfang systematischer Leistungsablehnungen, die sich jedoch zum nicht unerheblichen Teil als rechtswidrig darstellen. Um hier eine effektive rechtliche Handhabe gegen die öffentlich-rechtlichen Kostenträger zu haben, bedarf es einer ausdrücklichen Erstreckung der Musterfeststellungsklage auch für die Sozialgerichtsbarkeit.

Regelungsvorschlag:

Der bpa schlägt daher folgende Formulierung zu Art. 9 vor:

Änderung des Sozialgerichtsgesetzes

*In § 202 Satz 1 des Sozialgerichtsgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. September 1975 (BGBl. I S. 2535), das zuletzt durch ... geändert worden ist werden nach dem Wort „ausschließen“ ein Semikolon und die Wörter **„Buch 6 der Zivilprozessordnung findet entsprechende Anwendung. Dabei gelten neben Sozialverbänden für betroffene Einzelpersonen auch Verbände von Leistungserbringern als qualifizierte Einrichtungen im Sinne des § 3 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 des Unterlassungsklagengesetzes.“** eingefügt.*

– Ende der Stellungnahme –