

Die Bayerische Staatsministerin für Gesundheit und Pflege



Bayerisches Staatsministerium für Gesundheit und Pflege
Postfach 80 02 09, 81602 München

Präsidentin
des Bayerischen Landtags
Frau Ilse Aigner MdL
Maximilianeum
81627 München

Telefon
089 540233-0

Telefax

E-Mail
poststelle@stmgp.bayern.de

Ihr Zeichen
PI/G-4255-5/427 G

Unser Zeichen
G36h-A0010-2019/53-5

München,
10.10.2019

Ihre Nachricht vom
12.08.2019

Unsere Nachricht vom

Schriftliche Anfrage der Abgeordneten Andreas Winhart (AfD) und Roland Magerl (AfD)
Abrechnungspraxis bayerischer Radiologen in Bezug auf Kontrastmittel und Rolle der Krankenkassen

Sehr geehrte Frau Präsidentin,

die Schriftliche Anfrage beantworte ich unter Beteiligung des Staatsministeriums der Justiz wie folgt:

Die Sicherstellung der vertragsärztlichen Versorgung einschließlich deren Abrechnung erfolgt nicht durch die Bayerische Staatsregierung. Vielmehr ist sie gesetzliche Aufgabe der Kassenärztlichen Vereinigung Bayerns (KVB) und obliegt dieser als Selbstverwaltungsangelegenheit in eigener Zuständigkeit und Verantwortung. Der Staatsregierung stehen dementsprechend keine eigenen Datenquellen zur Beantwortung der Frage zur Verfügung. Daher wurde eine Stellungnahme der KVB eingeholt, auf die im Folgenden Bezug genommen wird.

Dienstgebäude München
Haidenauplatz 1, 81667 München
Telefon 089 540233-0
Öffentliche Verkehrsmittel
S-Bahn: Ostbahnhof
Tram 19: Haidenauplatz

Dienstgebäude Nürnberg
Gewerbemuseumsplatz 2, 90403 Nürnberg
Telefon 0911 21542-0
Öffentliche Verkehrsmittel
U 2, U3: Haltestelle Wöhrder Wiese
Tram 8: Marientor

E-Mail
poststelle@stmgp.bayern.de
Internet
www.stmgp.bayern.de

1.1. Wie viele Kontrastmittel-Untersuchungen führten – nach Kenntnis der Staatsregierung – bayerische Radiologen in den Jahren 2013 bis 2018 durch? (aufgelistet nach Jahren)

Die Zahlen zur Häufigkeit der Kontrastmittel-Untersuchungen wurden von der KVB im Rahmen ihrer Stellungnahme auf diejenigen Kontrastmittel-Untersuchungen beschränkt, die sich auf die in der Diskussion stehenden Pauschalen beziehen. Da die Pauschalen erst zum 01.04.2016 mit Inkrafttreten der diesbezüglichen Vereinbarung auf die derzeitige Systematik umgestellt wurden, kann eine vergleichende Darstellung laut KVB sinnvoller Weise nur diesen Zeitraum abdecken.

Danach ergeben sich laut KVB folgende Häufigkeiten:

- 2. Quartal 2016 bis 1. Quartal 2017: 772.617 (vier Quartale)
- 2. Quartal 2017 bis 1. Quartal 2018: 769.497 (vier Quartale)
- 2. Quartal 2018 bis 1. Quartal 2019: 759.354 (vier Quartale)

Als Ergebnis kann festgehalten werden, dass die Zahl der Kontrastmittel-Untersuchungen von 2016 bis heute konstant ist.

1.2. Wie viele Liter Kontrastmittel wurden – nach Kenntnis der Staatsregierung – von bayerischen Radiologen in den Jahren 2013 bis 2018 verbraucht? (aufgelistet nach Jahren)

Für den Zeitraum 01.04.2016 bis 31.03.2019 teilt die KVB im Rahmen ihrer Stellungnahme mit, dass der Verbrauch der Kontrastmittel bezogen auf jeweils vier Quartale ebenfalls fast identisch geblieben ist.

- 2/2016 bis 1/2017: 29.565 Liter
- 2/2017 bis 1/2018: 29.527 Liter
- 2/2018 bis 1/2019: 29.748 Liter

1.3. Welche Röntgenkontrastmittel-Pauschalen wurden – nach Kenntnis der Staatsregierung – in den Jahren 2013 bis 2018 von den Krankenkassen an bayerische Radiologen gezahlt? (aufgelistet nach Jahren)

In Bayern werden die Kontrastmittel über Pauschalen vergütet. Neben fest definierten Pauschalen beinhaltet die Vereinbarung seit 01.04.2016 für nicht-ionische Röntgenkontrastmittel (insbesondere CT-Untersuchungen) und MRT-Kontrastmittel jeweils Pauschalen, die sich nach dem patientenbezogenen Milliliterverbrauch richten. Diese Regelung konnte u. a. auf Grund des Einsatzes von Injektomaten sowie der Preisentwicklung von verschiedenen Röntgenkontrastmitteln vereinbart werden.

Hinsichtlich der Höhe der jeweiligen Pauschalen wird auf die Anlage verwiesen.

2.1. Welche Kontrastmittel sind – nach Kenntnis der Staatsregierung – derzeit bei bayerischen Radiologen im Einsatz?

In Bayern wurden in den vergangenen Jahren alle Kontrastmittelgruppen (z.B. nicht-ionische -, ionische -, MRT -, Ultraschall- und sonstige Röntgenkontrastmittel) in den Arztpraxen angewandt. Eine Antwort auf die Frage, ob innerhalb der einzelnen Gruppen spezielle Wirkstoffe oder Hersteller (keine) Anwendung finden, kann auf Grund der Vereinbarung von Pauschalen für die einzelnen Kontrastmittelgruppen nicht gegeben werden. Denn jeder Vertragsarzt entscheidet ausschließlich selbst, welchen Wirkstoff von welchem Hersteller er anwendet. Mit der Pauschale besteht sowohl Therapiefreiheit bei der Auswahl des Wirkstoffes und des Herstellers als auch Verantwortung zum wirtschaftlichen Bezug der Kontrastmittel.

2.2. Welche Pauschalen zahlen – nach Kenntnis der Staatsregierung – die Krankenkassen für diese Kontrastmittel? (aufgelistet nach Mittel bzw. Wirkstoff)

Aufgrund der umfangreichen Detailinformationen zu den Pauschalen sind diese in der beigefügten Anlage tabellarisch dargestellt.

2.3. Wie hoch ist – nach Kenntnis der Staatsregierung – der durchschnittliche Einkaufspreis dieser Wirkstoffe für bayerische Radiologen? (sortiert nach Wirkstoff)

Die Krankenkassen haben auf Grund der Einkaufsrechnungen Ende des Jahres 2018 eine umfassende Marktanalyse vorgenommen und auf Basis des Ergebnisses Anfang des Jahres 2019 die Verhandlungen mit der KVB zur Absenkung der Pauschalen aufgenommen. Im Rahmen dieser Verhandlungen wurden ebenso Recherchen zu den Preisen für das Verbrauchsmaterial durchgeführt, welches bislang in den Vergütungen eingepreist war.

Nach den der KVB vorliegenden Rechnungen seien die Einkaufspreise der Praxen unterschiedlich. Die KVB sei gerade dabei, die aktuellen Rechnungen – gemeinsam mit den Krankenkassen – zu sondieren. Dabei werde sowohl der Preisdurchschnitt, aber notwendigerweise auch die Spreizung der Preise analysiert.

Die konkrete Höhe des durchschnittlichen Einkaufspreises ist der Staatsregierung nicht bekannt.

3.1 Wann erlangte die Staatsregierung erstmals Kenntnis von dem Umstand, dass die Abrechnungspraxis bayerischer Radiologen kritisch beleuchtet werden sollte?

Der Bundesgesetzgeber hat die Kompetenz zu Abschluss und Anpassung von Vergütungsvereinbarungen den Partnern der gemeinsamen Selbstverwaltung als eigenständige, gesetzliche Aufgabe zugewiesen, die diese in

eigener Zuständigkeit erfüllen. Das Staatsministerium für Gesundheit und Pflege führt lediglich die Rechtsaufsicht, und diese auch nur im Hinblick auf landesunmittelbare Körperschaften – insbesondere also die AOK Bayern, sechs bayerische Betriebskrankenkassen sowie die KVB. Der überwiegende Teil der Krankenkassen steht als bundesunmittelbare Körperschaften hingegen unter der Rechtsaufsicht des Bundesversicherungsamtes (BVA).

Soweit aus den elektronisch vorhandenen Unterlagen ersichtlich, erfolgte die Kenntnisnahme der Staatsregierung von Kritik an der Abrechnungspraxis bayerischer Radiologen im Zusammenhang mit einer Behandlung der Thematik im Bayerischen Landtag im Jahr 2015. Diese Behandlung nahm das Staatsministerium für Gesundheit und Pflege damals zum Anlass für die Anforderung von Stellungnahmen der betroffenen Körperschaften. Die KVB und die Arbeitsgemeinschaft der Krankenkassenverbände in Bayern hatten dem Staatsministerium daraufhin mitgeteilt, dass die tatsächliche Höhe des Schadens für die Sachverhalte im Jahr 2008 nicht beziffert werden könne (siehe auch Antwort zu Frage 5.3).

Die oben erwähnten Medienberichterstattungen haben die Abrechnungspraxis bayerischer Radiologen erneut kritisch dargestellt und zu einer wiederholten Anforderung von aktuellen Stellungnahmen seitens des Staatsministeriums geführt.

3.2. Welche Maßnahmen hat das zuständige Ministerium als Rechtsaufsicht der Krankenkassen ergriffen, um sich ein umfassendes Bild davon zu verschaffen, wie bayerische Radiologen mit Kontrastmitteln Einnahmen erzielen bzw. Familienangehörige der Radiologen teils sogar Großhandel mit den Mitteln betrieben?

Das Staatsministerium für Gesundheit und Pflege hat auf die Medienberichterstattung von Anfang August 2019 die seiner Aufsicht unterstehenden Krankenkassen zur Stellungnahme im Hinblick auf die Vergütungsvereinbarung für Röntgenkontrastmittel aufgefordert. Da sich KVB und Krankenkassen

sen in Bayern bereits in Verhandlungen zur Anpassung der Kontrastmittelvereinbarung befinden, waren weitergehende Maßnahmen bislang nicht angezeigt.

Gegenstand der Abfrage konnten jedoch lediglich bestehende Kontrastmittelvereinbarungen zwischen KVB und Kassen sowie deren ggf. erforderliche Anpassung sein. Gegenstand der Rechtsaufsicht über landesunmittelbare Körperschaften ist hingegen nicht, ob Angehörige einzelner Ärzte ggf. Großhandel mit Kontrastmitteln betreiben. Hierzu liegen dem Staatsministerium für Gesundheit und Pflege auch keine konkreten Erkenntnisse vor. Eine Rechtsaufsicht über einzelne Vertragsärzte ist zudem gesetzlich nicht vorgesehen und damit unzulässig. Für deren Familienangehörige gilt dies umso mehr. Auch wäre es für einen Angehörigen eines Vertragsarztes weder per se rechtswidrig noch strafbar, mit Kontrastmitteln zu handeln.

3.3. Welche Maßnahmen wurden von Seiten der Rechtsaufsicht ergriffen, um hier einen wirtschaftlichen und zielgerichteten Einsatz von Geldern der Beitragszahler anzumahnen?

Im Rahmen der aktuellen Stellungnahmen haben die Selbstverwaltungspartner mitgeteilt, bereits seit April 2019 entsprechend den aktuellen Marktentwicklungen Verhandlungen über eine Anpassung der Vergütungshöhe in der bayerischen Kontrastmittelvereinbarung zu führen. Da die Selbstverwaltungspartner ihren gesetzlichen Aufgaben insoweit nachkommen, waren weitergehende rechtsaufsichtliche Maßnahmen bislang nicht angezeigt.

4.1. Welche Kontrollmechanismen haben die Krankenkassen, um den zielgerichteten Einsatz der Finanzmittel bei Ärzten zu kontrollieren?

Siehe bitte Antworten zu Fragen 3.1 bzw. 3.3.

Im Übrigen ist in allgemeiner Form auf die bundesrechtlichen Vorgaben zur Wirtschaftlichkeitsprüfung (§§ 106 ff. SGB V) sowie zur Bekämpfung von Fehlverhalten im Gesundheitswesen (§ 197 SGB V) hinzuweisen.

4.2. Sieht die Staatsregierung im Bereich der Abrechnungspraxis von Pauschalen für Kontrastmittel eine Gesetzeslücke, die von den bayerischen Radiologen zur Einnahmensteigerung genutzt wird?

Pauschalen sind ein vom Gesetzgeber vorgesehenes Instrument, um den – ebenfalls kostenwirksamen – Bürokratieraufwand im Vergleich zu Einzelabrechnungen zu reduzieren. Einer Pauschalierung ist es daher wesensimmanent, dass die Vergütung im Einzelfall höher sein kann als die tatsächlich angefallenen Kosten. Dem stehen aber die Einsparungen für die einfachere Abrechnung im Vergleich zu Einzelabrechnungen gegenüber sowie der Umstand, dass mit der pauschalierten Vergütung auch Kosten abgegolten sind, die im Einzelfall tatsächlich höher ausgefallen sein können. Soweit die Selbstverwaltungspartner die pauschalierte Vergütungshöhe der Marktpreientwicklung anpassen – was vorliegend auch geschieht –, ist nicht festzustellen, dass hier ein gesetzgeberischen Anpassungs- oder Änderungsbedarf besteht.

4.3. Gibt es Überlegungen seitens der Staatsregierung darauf einzuwirken, dass der Beschaffung der Kontrastmittel eine Ausschreibung vorausgeht, so wie dies zum Beispiel das Land Berlin macht, um Geld zu sparen?

Nein. Nach den bundesgesetzlichen Aufgabenzuweisungen obliegt die Entscheidung hierüber der Selbstverwaltung. Zudem gibt es keine eindeutigen Erkenntnisse darüber, dass Ausschreibungen in jedem Fall auch zu einer kostengünstigeren Kontrastmittelversorgung führen (so auch das Ergebnis einer diesbezüglichen Besprechung im Bundesgesundheitsministerium am 22.08.2019, an dem Vertreter der Krankenkassen, der Kassenärztlichen Vereinigungen, der Aufsichtsbehörden sowie der Berufsverbände der Radiologen teilgenommen haben). Vielmehr hängt dies jeweils von der kon-

kreten Ausgestaltung der Pauschalen bzw. der Ausschreibung und von dem zum Zeitpunkt der Ausschreibung am Markt erzielbaren Ergebnissen ab.

5.1. Ist der Staatsregierung bekannt, dass bereit 2008 Anzeige wegen Betrugsverdacht gegen die AOK Bayern und die Kassenärztliche Vereinigung Bayerns (KVB) im Zusammenhang mit den Abrechnungen gestellt wurde?

Im Rahmen der Landtagsbehandlung des Themas im Jahr 2015 wurde dem Staatsministerium auch eine Anzeige aus dem Jahr 2008 bekannt. Die Vorwürfe in der Anzeige seien jedoch nach Auskunft der Staatsanwaltschaft Augsburg in einem früheren Verfahren des Jahres 2008 seitens der AOK Bayern gegenüber der Staatsanwaltschaft Augsburg – soweit damals noch feststellbar – nicht bestätigt worden.

5.2. Ist der Staatsregierung bekannt, ob damals und bei der weiteren Anzeige 2013 Einfluss auf die Staatsanwaltschaft genommen wurde, von Ermittlungen und einer Strafverfolgung abzusehen?

Die Frage nimmt teilweise auf Frage 5.1 Bezug, die auf eine Anzeige aus dem Jahr 2008 wegen Betrugsverdachts gegen die AOK Bayern und die KVB im Zusammenhang mit der Abrechnung von Kontrastmitteln abstellt.

Die Staatsregierung hat keine Erkenntnisse, dass auf die Sachbehandlung der bayerischen Staatsanwaltschaften in Bezug auf Strafanzeigen wegen Betrugsvorwürfen gegen Verantwortliche der AOK Bayern und der KVB Einfluss genommen wurde mit dem Ziel, dass Staatsanwaltschaften von Ermittlungen und einer Strafverfolgung absehen.

Die Staatsanwaltschaften und Generalstaatsanwaltschaften haben berichtet, dass ihnen keine Einflussnahmen bekannt sind.

5.3. Ist der Staatsregierung bekannt, dass AOK Bayern und KVB damals angaben, es sei kein Schaden entstanden?

Die KVB und die Arbeitsgemeinschaft der Krankenkassenverbände in Bayern hatten dem Staatsministerium im Jahr 2015 mitgeteilt, dass die tatsächliche Höhe des Schadens für die Sachverhalte im Jahr 2008 nicht beziffert werden kann, da es den Krankenkassen nicht möglich sei, die Einkaufspreise der Radiologen einzusehen.

6.1. Wie bewertet die Staatsregierung die Tatsache, dass Krankenkasse und Kassenärztliche Vereinigung damals gegenüber der Staatsanwaltschaft angaben, es sei kein Schaden entstanden, sich nun aber zeigt, dass durch das Abrechnungssystem durchaus Millionenbeträge aus dem System zu bayerischen Radiologen abfließen und noch abfließen?

Die Stellungnahmen von Krankenkassen und KVB aus dem Jahr 2015 erfolgten auf Basis damaliger Erkenntnisse und können entsprechend auch rückblickend nur im Kontext des den Körperschaften damals bekannten Sachverhalts bewertet werden. Insoweit gibt es keinerlei Anhaltspunkte dafür, dass Krankenkassen oder KVB damalige Angaben wider besseres Wissen gemacht haben.

Zudem ist auch im Hinblick auf die aktuelle Sachlage nicht abschließend geklärt, ob und bei welchen Körperschaften tatsächlich Schäden in welcher konkreten Höhe entstanden sind. Denn wie bereits oben dargelegt, ist es pauschalierenden Vergütungsregelungen immanent, dass dabei Erstattungssätze je nach Konstellation höher bzw. niedriger als tatsächliche Einkaufspreise ausfallen können. Dies begründet in rechtlicher Hinsicht nicht in jedem Fall bereits einen Schaden.

6.2. Wie gedenkt die Staatsregierung mit den nun gewonnenen Erkenntnissen umzugehen?

6.3. Wie gedenkt die Staatsregierung künftig dafür zu sorgen, dass eine Bereicherung einzelner Ärzte bzw. Ärzteguppen durch Regelungslücken nicht mehr stattfinden kann?

Die Fragen 6.2 und 6.3. werden wegen des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Die Festlegung, Überprüfung und Anpassung von Vergütungssätzen ist in unserem Gesundheitssystem Aufgabe der Selbstverwaltungspartner, die diese in eigener Zuständigkeit und Verantwortung erfüllen. Die aktuell laufenden Verhandlungen über die Anpassung der Kontrastmittelpauschalen belegen, dass diese ihren gesetzlichen Aufgaben grundsätzlich auch nachkommen. Die Staatsregierung wird sich über das Ergebnis der Verhandlungen berichten lassen.

7.1. Ist der Staatsregierung bekannt, dass die Firma Goldham GmbH bereits 2001 eingewirkt haben soll, um die Pauschalbeträge zu reduzieren?

Dem Staatsministerium liegen hierzu keine Erkenntnisse vor.

7.2. Wenn dies bekannt ist: Wie erklärt die Staatsregierung, dass die Rechtsaufsicht nicht schon damals korrigierend eingriff und die Krankenkassen an das Wirtschaftlichkeitsgebot erinnerte?

Siehe hierzu Antwort zu Frage 7.1.

8.1. Ist der Staatsregierung bekannt, ob sich Bürger oder Vertreter von Pharmaunternehmen jemals in der Angelegenheit an die Staatsregierung gewandt haben?

Über die oben genannten Vorgänge hinaus liegen dazu keine weiteren Erkenntnisse vor.

8.2. Wenn ja, gab es hierbei Hinweise auf ein Fehlverhalten einzelner Mitglieder der Staatsregierung bzw. ein Verschleppen der Angelegenheit durch bayerische Behörden?

Entsprechende Hinweise liegen nicht vor.

Mit freundlichen Grüßen

Melanie Huml MdL
Staatsministerin