

## **Antwort**

### **der Bundesregierung**

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Kathrin Vogler, Sabine Zimmermann (Zwickau), Katja Kipping, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.**

**– Drucksache 18/6216 –**

### **Schutz von Patientenunterlagen vor unzulässiger Einsichtnahme**

#### Vorbemerkung der Fragesteller

Im Rahmen des sogenannten Umschlagverfahrens versenden Vertragsärztinnen und Vertragsärzte Patientenunterlagen nicht direkt an den Medizinischen Dienst der Krankenversicherung (MDK), sondern in einem verschlossenen Umschlag an die Krankenkassen zur Weiterleitung an den MDK. In der Regel wird der Umschlag mit der Aufschrift „Ärztliche Unterlagen nur vom MDK zu öffnen“ versehen. Dennoch können Patientenunterlagen den Krankenkassen auf diesem Wege in unzulässiger Weise zur Einsicht gelangen, wenn Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Krankenkassen die Umschläge öffnen. Doch selbst wenn die sensiblen Patientendaten den MDK im verschlossenen Umschlag erreichen, gibt er diese laut „taz.die tageszeitung“ vom 10. September 2015 nicht selten offen an die Krankenkassen zur Ablage zurück.

Laut dem Artikel kritisierte die Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (BfDI), Andrea Voßhoff, diese umstrittene Praxis bereits und erklärte, dass das Umschlagverfahren nicht mehr zulässig sei, eine Weiterleitung über die Krankenkassen eindeutig gegen den Datenschutz verstoße und zukünftig jeder Verstoß konsequent geahndet würde. Ärztinnen und Ärzte sowie Therapeutinnen und Therapeuten müssten darum Patientendaten in Zukunft direkt an den MDK schicken. Die „Ärztezeitung“ vom 21. Juli 2015 berichtete, dass die BfDI das Verfahren ändern wolle.

Im Tätigkeitsbericht der BfDI zum Datenschutz für die Jahre 2013 und 2014 (im Folgenden als Datenschutzbericht 2013 und 2014 bezeichnet) steht explizit, dass die Leistungserbringer zukünftig verpflichtet seien, die erforderlichen Unterlagen direkt dem MDK zu übersenden. Bei den Krankenkassen nicht vorhandene medizinische Unterlagen (Sozialdaten) seien von den Leistungserbringern unmittelbar dem MDK zu übermitteln (§ 276 Absatz 2 des Fünften Buches Sozialgesetzbuch – SGB V).

Dagegen erklärt der MDK Nord in einer „Information an Ärzte in Schleswig-Holstein und Hamburg“ mit Datum 18. August 2015 ([www.mdk-nord.de/fileadmin/user\\_upload/Freie\\_Dokumente/arztinfo\\_umschlagverfahren\\_](http://www.mdk-nord.de/fileadmin/user_upload/Freie_Dokumente/arztinfo_umschlagverfahren_)

20150818.pdf), dass das umstrittene Umschlagverfahren zwar von der BfDI wegen ermittelter Datenschutzvergehen kritisiert würde, es jedoch ausdrücklich noch nicht aufgehoben sei. Darum bittet der Leitende Arzt des MDK Nord, Dr. Bernhard van Treeck, in diesem Schreiben, dass die Ärztinnen und Ärzte in beiden Bundesländern das Umschlagverfahren vorerst weiterhin anwenden mögen, bis die BfDI endgültig über das weitere Vorgehen entschieden habe. Es sei zwar davon auszugehen, dass das Umschlagverfahren eingestellt würde, der Zeitpunkt dafür noch nicht festgelegt sei.

#### Vorbemerkung der Bundesregierung

Bei dem den vorliegenden Fragen zugrunde liegenden Sachverhalt geht es um die Übermittlung der vom Medizinischen Dienst der Krankenversicherung (MDK) für die Einzelfallbegutachtung nach § 275 des Fünften Buches Sozialgesetzbuch (SGB V) benötigten personenbezogenen Daten durch die Leistungserbringer. Bisher haben die Leistungserbringer (z. B. die Vertragsärzte) die Unterlagen entweder direkt dem MDK übersandt oder auf entsprechende Anforderung der Krankenkassen aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung über die Krankenkasse an den MDK übermittelt. Hierfür wurde das sogenannte Umschlagverfahren genutzt. Dabei werden die angeforderten Unterlagen in einem verschlossenen Umschlag mit dem Hinweis, dass die Unterlagen nur für den MDK bestimmt sind, an die Krankenkasse gesandt, die die Unterlagen ungeöffnet an den MDK weiterleitet. Die Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (BfDI) hat im Rahmen ihrer Kontrolltätigkeit wiederholt beanstandet, dass das beschriebene Umschlagverfahren nicht eingehalten wird und Krankenkassen Kenntnis von Unterlagen erhalten, die nur für den MDK bestimmt sind. Die BfDI hat nicht das bisher von ihr tolerierte Umschlagverfahren an sich kritisiert, sondern die datenschutzwidrige Ausnutzung der durch das Umschlagverfahren eröffneten Möglichkeit der Einsichtnahme in die ausschließlich für den MDK bestimmten Unterlagen durch die Krankenkassen.

Dies hat die Bundesregierung aufgegriffen und in den Gesetzentwurf zur Reform der Strukturen der Krankenhausversorgung (Krankenhaus-Strukturgesetz – KHSG) eine Änderung in § 276 Absatz 2 Satz 2 SGB V aufgenommen. Mit dieser Neuregelung wird vorgesehen, dass es zur Vereinfachung des Verwaltungsablaufes weiterhin möglich ist, dass neben dem MDK auch die Krankenkasse für den MDK personenbezogene Daten beim Leistungserbringer anfordern kann, der Rücklauf mit den angeforderten personenbezogenen Daten künftig jedoch nur noch direkt an den MDK zu erfolgen hat. Damit wird das Umschlagverfahren beendet und sichergestellt, dass die Krankenkasse keine Kenntnis von den für die Begutachtung durch den MDK erforderlichen und nur für diesen bestimmten Daten erhält.

Derzeit wird zwischen dem GKV-Spitzenverband, dem Medizinischen Dienst des GKV-Spitzenverbandes (MDS) und der BfDI unter Beteiligung des Bundesministeriums für Gesundheit (BMG) ein Verfahren zur Umsetzung der Neuregelung abgestimmt. Da die Umsetzung der beabsichtigten Neuregelung eine gewisse Zeit in Anspruch nehmen wird und ohne eine zeitlich begrenzte Fortführung des Umschlagverfahrens Behinderungen im Zusammenhang mit der Bearbeitung von Leistungsanträgen von Versicherten zu erwarten sind, hat die BfDI für eine Übergangsphase zugestanden, bei einer datenschutzkonformen Durchführung des Umschlagverfahrens von Beanstandungen gemäß § 81 Absatz 2 SGB X i. V. mit § 25 Absatz 1 des Bundesdatenschutzgesetzes (BDSG) abzusehen. Verstöße gegen eine datenschutzkonforme Durchführung des Umschlagverfahrens, wenn z. B. im

Rahmen von Kontrollen der BfDI in den Geschäftsstellen der Krankenkassen geöffnete, an den MDK gerichtete Umschläge und Unterlagen vorgefunden werden, werden von ihr konsequent beanstandet.

1. Welche Erkenntnisse hat die Bundesregierung darüber, in welchem Umfang das sogenannte Umschlagverfahren, bei dem Vertragsärztinnen und Vertragsärzte Patientenunterlagen an den MDK über die Krankenkassen in einem verschlossenen Umschlag – in der Regel mit der Aufschrift „Ärztliche Unterlagen nur vom MDK zu öffnen“ – weiterleiten lassen, praktiziert wurde?
2. Kann die Bundesregierung darüber Auskunft geben, ob dies in allen Bundesländern in gleich häufiger Weise erfolgt oder ob es hier regionale Schwerpunkte gibt?
3. Wenn ja, welche MDK treten hier besonders hervor?

Die Fragen 1 bis 3 werden aufgrund des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Nach Auskunft des GKV-Spitzenverbandes und des Medizinischen Dienstes des GKV-Spitzenverbandes (MDS) stellt das Umschlagverfahren ein regelmäßig in der Praxis bei allen Krankenkassen und Medizinischen Diensten der Krankenversicherung verwendetes Verfahren dar und findet insbesondere bei der Sozialmedizinischen Fallberatung, aber auch in anderweitigen Begutachtungsverfahren bundesweit Anwendung. Eine detaillierte und belastbare Auswertung der Fallzahlen, in welchen das Umschlagverfahren zum Einsatz kommt, ist jedoch nicht möglich.

4. Welche Erkenntnisse hat die Bundesregierung über die Häufigkeit einer unzulässigen Einsichtnahme durch die Krankenkasse bzw. über die Möglichkeit zu dieser Einsichtnahme bei Anwendung des Umschlagverfahrens?

Der Bundesregierung und dem Bundesversicherungsamt (BVA) liegen keine eigenen Erkenntnisse über die Häufigkeit einer unzulässigen Einsichtnahme durch die Krankenkasse bei Anwendung des Umschlagverfahrens vor.

Nach Mitteilung der Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit liegen ihr keine absoluten Zahlen über die Häufigkeit einer unzulässigen Einsichtnahme in die für den MDK bestimmten Unterlagen durch die Krankenkassen vor. Feststellungen bei Vor-Ort-Kontrollen bei Krankenkassen, Eingaben betroffener Versicherter und Informationen von Leistungserbringern legen für sie aber den Schluss nahe, dass es sich bei unzulässigen Einsichtnahmen durch die Kassen nicht nur um zu vernachlässigende Ausnahmefälle handelt.

5. Zu welchem Zeitpunkt hat die BfDI das Umschlagverfahren erstmalig kritisiert?
6. Stimmen Berichte aus der „taz.die tageszeitung“ vom 10. September 2015, dass die BfDI das Umschlagsverfahren als nicht mehr zulässig erklärte und eine Weiterleitung über die Krankenkassen eindeutig gegen den Datenschutz verstoße?
7. Falls ja, wann hat die BfDI das Verfahren erstmals als unzulässig bezeichnet?

8. Welche Konsequenzen haben Leistungserbringer, Krankenkassen und MDK aus Äußerungen der BfDI im Datenschutzbericht 2013 und 2014 „Deshalb kommt eine Übermittlung von Sozialdaten zwischen Leistungserbringern und MDK nur auf direktem (Post)Weg und ohne Einschaltung der Krankenkassen in Betracht. Weiter dürfen die Unterlagen auch zu einem späteren Zeitpunkt vom MDK nicht den Krankenkassen zugeleitet bzw. von ihnen zur Kenntnis genommen werden“ zu ziehen?

Die Fragen 5 bis 8 werden aufgrund des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Die BfDI hat mit Schreiben vom 26. November 2014 den ihrer datenschutzrechtlichen Aufsicht unterstehenden Krankenkassen und dem MDS mitgeteilt, dass sie die Tolerierung des sogenannten Umschlagverfahrens einstellt, und dass Sozialdaten nach § 276 Absatz 2 Satz 1 zweiter Halbsatz des Fünften Buches Sozialgesetzbuch (SGB V) unmittelbar an den MDK zu übermitteln sind, soweit dies für die gutachterliche Stellungnahme und Prüfung erforderlich ist. Weiter führte die BfDI aus, dass der MDK sicherstellen muss, dass die Sozialdaten nur Personen zugänglich sind, die sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigen (§ 276 Absatz 2 Satz 6 SGB V). Die BfDI hat nicht das bisher von ihr tolerierte Umschlagverfahren an sich kritisiert, sondern die datenschutzwidrige Ausnutzung der durch das Umschlagverfahren eröffneten Möglichkeit der Einsichtnahme in die ausschließlich für den MDK bestimmten Unterlagen durch die Krankenkassen.

Mit der im Entwurf des Krankenhaus-Strukturgesetzes (KHSG) vorgesehenen Neuregelung wird das Umschlagverfahren beendet. Da die Umsetzung dieser Neuregelung eine gewisse Zeit in Anspruch nehmen wird und ohne zeitlich begrenzte Fortführung des Umschlagverfahrens Behinderungen im Zusammenhang mit der Bearbeitung von Leistungsanträgen von Versicherten zu erwarten sind, wird derzeit – wie bereits in der Vorbemerkung der Bundesregierung erwähnt – zwischen dem GKV-Spitzenverband, dem MDS und der BfDI unter Beteiligung des Bundesministeriums für Gesundheit (BMG) zur Umsetzung der Neuregelung ein Verfahren abgestimmt. Das Abstimmungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

Vor diesem Hintergrund hat die BfDI – auch in einem Schreiben an die Kassenärztliche Bundesvereinigung (KBV) – zugestanden, dass im Rahmen von Prüfungen bei datenschutzkonformer Durchführung des Umschlagverfahrens von einer Beanstandung gemäß § 81 Absatz 2 SGB X i. V. mit § 25 Absatz 1 BDSG abgesehen wird. Verstöße gegen eine datenschutzkonforme Durchführung des Umschlagverfahrens, wenn z. B. im Rahmen von Kontrollen der BfDI in den Geschäftsstellen der Krankenkassen geöffnete, an den MDK gerichtete Umschläge und Unterlagen vorgefunden werden, werden von ihr konsequent beanstandet.

9. Welche rechtliche Verbindlichkeit für Leistungserbringer, Krankenkassen und MDK haben diese Äußerungen bzw. Forderungen der BfDI?
10. Welche Sanktionen sind bei Verstößen von Seiten der Krankenkassen und des MDK zu befürchten?

Die Fragen 9 und 10 werden aufgrund des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Nach Mitteilung der BfDI beziehen sich ihre Äußerungen ausschließlich auf die ihrer Zuständigkeit unterliegenden bundesunmittelbaren Krankenkassen. Unmittelbare rechtliche Verbindlichkeiten erwachsen diesen Stellen aus den Äußerun-

gen bzw. Forderungen der BfDI nicht. Die BfDI kann Datenschutzverstöße förmlich beanstanden, dies ergibt sich für den Bereich der Sozialversicherung aus § 81 Absatz 2 SGB X i. V. mit § 25 Absatz 1 BDSG. Die förmliche Beanstandung löst ein umfassendes Prüfungsverfahren aus, das dazu führen kann, dass sich die BfDI mit Empfehlungen an die Bundesregierung wendet (§ 26 Absatz 3 Satz 1 BDSG) oder die Problematik im Tätigkeitsbericht nach § 26 Absatz 1 Satz 1 BDSG darlegt, der dem Bundestag alle zwei Jahre vorzulegen ist. Sanktionsmöglichkeiten stehen der BfDI nicht zur Verfügung.

Verstöße der bundesunmittelbaren Krankenkassen gegen Rechtsvorschriften können vom BVA – neben der Anwendung von Aufsichtsmitteln nach § 89 SGB IV – auch durch die Verhängung einer Geldbuße geahndet werden.

Bei Verstößen des MDK gegen Rechtsvorschriften obliegt es dessen Aufsichtsbehörde, d. h. der für die Sozialversicherung zuständigen obersten Verwaltungsbehörde des Bundeslandes, in dem der MDK seinen Sitz hat, entsprechende Aufsichtsmittel anzuwenden und ggf. Sanktionen vorzusehen.

11. Ab wann sollten bei Verstößen Sanktionen verhängt werden?

Mit der Umsetzung der im KHSG vorgesehenen Neuregelung wird das Umschlagverfahren beendet und eine direkte Übermittlung der vom MDK für die Einzelfallbegutachtung nach § 275 SGB V benötigten personenbezogenen Daten durch die Leistungserbringer an den MDK etabliert werden. Die Bundesregierung geht davon aus, dass nach Einführung dieses Verfahrens kein Anlass für Beanstandungen oder Sanktionen gegenüber den Krankenkassen mehr besteht.

12. Sind Sanktionen bereits verhängt worden, und wenn ja, welche, durch wen, und gegen wen?

Nachdem die BfDI die ihrer Zuständigkeit unterliegenden Krankenkassen über ihre Neubewertung des Umschlagverfahrens informiert hat, hat sie keine Beanstandungen ausgesprochen.

Nach Mitteilung des BVA sind ihm aus seinem Aufsichtsbereich keine konkreten Vorkommnisse bekannt geworden, bei denen Beschäftigte von Krankenkassen – entgegen einem ausdrücklichen Verbot auf dem Umschlag – eine an den MDK gerichtete Sendung geöffnet oder eine Rücksendung durch den MDK wider besseren Wissens zur Kenntnis genommen haben. Daher kamen Sanktionen gegen Krankenkassen bisher nicht in Betracht.

13. Trifft die Äußerung im Datenschutzbericht 2013 und 2014 „Die Krankenkassen meines Zuständigkeitsbereichs und den MDK habe ich deshalb gebeten, künftig § 276 Absatz 2 Satz 1 zweiter Halbsatz SGB V einzuhalten“ zu?

Es wird auf die Antwort zu den Fragen 5 bis 8 verwiesen.

14. Welche Konsequenzen haben Leistungserbringer, Krankenkassen und MDK zu befürchten, wenn sie einer Bitte der BfDI nicht nachkommen?

Es wird auf die Antwort zu den Fragen 9 und 10 verwiesen.

15. Welche schärferen Mittel als „Bitten“ hätte die BfDI zur Verfügung?
16. Hat die BfDI schärfere Mittel eingesetzt, und wenn ja, wann, welche, sowie gegen wen?

Die Fragen 15 und 16 werden aufgrund des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Die BfDI kann Datenschutzverstöße förmlich beanstanden, dies ergibt sich für den Bereich der Sozialversicherung aus § 81 Absatz 2 SGB X i. V. mit § 25 Absatz 1 BDSG. Sanktionsmöglichkeiten stehen der BfDI nicht zur Verfügung. Im Übrigen wird auf die Antworten zu den Fragen 9 und 10 und 12 verwiesen.

17. Stimmen die Berichte aus der „taz.die tageszeitung“ vom 10. September 2015, dass die BfDI zukünftig jeden Verstoß konsequent ahnden würde?
18. Was ist unter „konsequent ahnden“ in diesem Zusammenhang zu verstehen?
19. Was ist unter „zukünftig“ zu verstehen, und wann fällt für die Ankündigung der BfDI somit der Startschuss?

Die Fragen 17 bis 19 werden gemeinsam beantwortet.

Es wird auf die Antwort zu den Fragen 5 bis 8 verwiesen.

20. Trifft die Meldung in der Ärztezeitung vom 21. Juli 2015 zu, dass die BfDI das Verfahren ändern wolle?
21. Ist dies so zu verstehen, dass eine Änderung zu diesem Zeitpunkt noch nicht erfolgt war?
22. Ist die Änderung inzwischen erfolgt, und wenn ja, wann?
23. Ist das Informationsschreiben des MDK Nord vom 18. August 2015 unzutreffend, in dem behauptet wird, dass das umstrittene Umschlagverfahren zwar von der BfDI wegen ermittelter Datenschutzvergehen kritisiert würde, es jedoch ausdrücklich noch nicht aufgehoben sei?
24. Trifft es zu, dass das Umschlagverfahren ausdrücklich noch nicht aufgehoben sei?
25. Wer müsste dieses Verfahren in welcher Form aufheben?
26. Wer wird wann diese Aufhebung des Umschlagverfahrens vornehmen, falls dies noch nicht erfolgt ist?

Die Fragen 20 bis 26 werden aufgrund des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Wie bereits in der Vorbemerkung der Bundesregierung erwähnt, wird derzeit zwischen dem GKV-Spitzenverband, dem MDS und der BfDI unter Beteiligung des BMG ein Verfahren abgestimmt, das nach Umsetzung der Neuregelung und dem damit verbundenen Auslaufen des Umschlagverfahrens angewendet wird.

Vor diesem Hintergrund hat die BfDI zugestanden, dass im Rahmen von Prüfungen bei datenschutzkonformer Durchführung des Umschlagverfahrens von einer Beanstandung gemäß § 81 Absatz 2 SGB X i. V. mit § 25 Absatz 1 BDSG abgesehen wird. Verstöße gegen eine datenschutzkonforme Durchführung des

Umschlagverfahrens, wenn z. B. im Rahmen von Kontrollen der BfDI in den Geschäftsstellen der Krankenkassen geöffnete, an den MDK gerichtete Umschläge und Unterlagen vorgefunden werden, werden von ihr konsequent beanstandet.

Aufgrund dieser Sachlage hatte der MDK Nord in seiner Information die Ärzte in Schleswig-Holstein und Hamburg gebeten, das sogenannte Umschlagverfahren bis auf Weiteres zu nutzen. Weiterhin wurde klargestellt, dass davon auszugehen ist, dass das Umschlagverfahren eingestellt werde.

Da das Abstimmungsverfahren noch nicht abgeschlossen ist, kann derzeit noch kein konkreter Zeitpunkt genannt werden, an dem die übergangsweise Fortführung des Umschlagverfahrens eingestellt wird.

27. Welche Rolle kommt dem Bundesversicherungsamt (BVA) als Rechtsaufsicht über bundesunmittelbare Krankenkassen zu?

Das BVA kann im Bereich der bundesunmittelbaren Sozialversicherung in geeigneten Fällen den Aufsichtsbereich z. B. per Rundschreiben auf eine neue Rechtslage aufmerksam machen. Verstöße gegen Rechtsvorschriften können – neben der Anwendung der Aufsichtsmittel nach § 89 SGB IV – auch durch die Verhängung einer Geldbuße geahndet werden.

28. Was hat das BVA seinerseits unternommen, um das Umschlagverfahren zu unterbinden?

Es wird auf die Antwort zu Frage 12 verwiesen.

29. Welche Möglichkeiten hat das BVA, Krankenkassen und/oder MDK anzuweisen?

Das BVA kann gemäß § 89 Absatz 1 SGB IV einen Versicherungsträger förmlich verpflichten, eine Rechtsverletzung zu beheben. Eine solche Verpflichtung kann unter bestimmten Voraussetzungen auch mit den Mitteln des Verwaltungsvollstreckungsrechts (z. B. Ersatzvornahme) durchgesetzt werden.

Gegenüber den MDK hat das BVA keine Aufsichtsbefugnisse, da die Aufsicht über die MDK nach § 281 Absatz 3 SGB V den für die Sozialversicherung zuständigen obersten Verwaltungsbehörden des Bundeslandes, in dem der MDK seinen Sitz hat, obliegt.

