

13. Die Digitalisierung im Gesundheitswesen im Koalitionsvertrag und in den Wahlprogrammen im Vergleich

13.1 Einleitung

Die Digitalisierung im Gesundheitswesen war sicherlich kein Thema, für das die Ampelkoalition viel Zeit, Diskussion und Kompromissbereitschaft aufwenden musste, um zu einem schriftlichen Ergebnis für den Koalitionsvertrag zu kommen. Eine von allen geteilte Problemwahrnehmung, fehlende Konfliktpositionen, die relativ unspezifische Behandlung in ihren Wahlprogrammen und wenig Festlegung im Sondierungspapier lassen den mit der Thematik beschäftigten Fachpolitiker:innen der drei Parteien viel Spielraum bei der Festlegung von Kernpunkten im Koalitionsvertrag für die nächste Regierungsperiode. Welche Inhalte wurden in welcher Form festgelegt und auf welche Wahlprogramme lassen sie sich zurückführen?

13.2 Was ist drin? Bedeutung des Politikziels, Pläne und Versprechen im Koalitionsvertrag

Der Koalitionsvertrag befasst sich mit der Digitalisierung im Gesundheitswesen in rund 0,6 Prozent (305 Wörter) des Gesamtdokuments, was etwas weniger als der Durchschnitt des Textanteils in den drei Wahlprogrammen ist. SPD und Grüne hatten sich in ihren Wahlprogrammen dem Politikziel mit etwa dem gleichen relativen Umfang gewidmet wie der Koalitionsvertrag, die FDP hatte dem Thema mit ihrem einen Prozent allerdings deutlich mehr Raum gegeben.

Im Koalitionsvertrag verpflichten sich die drei Ampelkoalitionäre dazu, die Digitalisierung im Gesundheitswesen voranzubringen. Mit

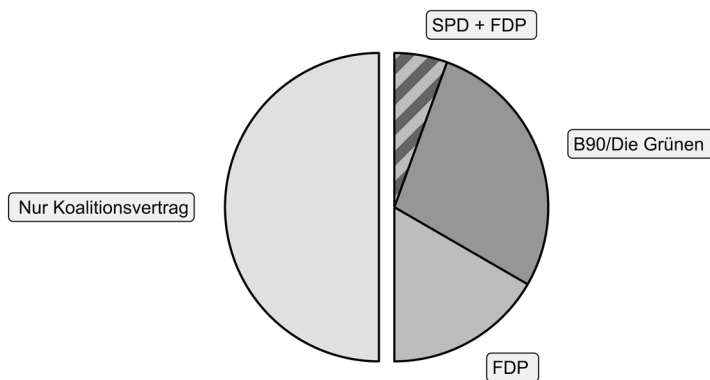
der Nutzung digitaler Potentiale sollen die Leistungsqualität gesteigert, die Effizienz verbessert und Versorgungsprobleme gemindert werden. Hauptfoci sind neben einer »regelmäßig fortgeschriebenen Digitalisierungsstrategie«, die bessere Nutzung der Digitalisierung in der Pflege, die Ermöglichung telemedizinischer Leistungen, die Beschleunigung der Großprojekte elektronische Patientenakte (ePA) und E-Rezept, der Ausbau der gematik zu einer »digitalen Gesundheitsagentur«, die Nutzbarmachung von Gesundheitsdaten für die Wissenschaft, und Entbürokratisierung sowie mehr Digitalisierung in Aus- und Weiterbildung.

Zur Digitalisierung im Gesundheitswesen finden sich im Koalitionsvertrag 22 Versprechen. In ihren Wahlprogrammen hatten die Ampelkoalitionäre insgesamt 33 sich teilweise überlappende Versprechen formuliert, von denen mehr als die Hälfte auf die Grünen (18), neun auf die FDP und sechs auf die SPD entfielen. Der Grad der Konkretheit der 22 Versprechen im Koalitionsvertrag variiert. Knapp über die Hälfte sind vage Versprechen (12), mehr als ein Viertel (6) sind konkret und unter einem Fünftel (4) sind rhetorischer Natur. Sie sind damit im Schnitt konkreter als die Versprechen in den Wahlprogrammen, von denen über zwei Drittel (23) rhetorisch waren, ein Viertel (8) vage und nur knapp sechs Prozent (2) konkret. Die geringere Konkretheit im Vergleich zum Koalitionsvertrag betrifft insbesondere die Versprechen der SPD, die ausschließlich rhetorisch waren, und die der FDP, bei der zehn Prozent vage und der Rest rhetorisch war. Mit 39 Prozent vagen und elf Prozent konkreten Versprechen waren die Grünen in ihrem Wahlprogramm dem Koalitionsvertrag in Bezug auf die Konkretheit am nächsten. Die konkreten Versprechen im Koalitionsvertrag umfassen beispielsweise die Erarbeitung eines Registerdatengesetzes und eines Gesundheitsdatennutzungsgesetzes, damit Gesundheitsdaten besser für die Forschung genutzt werden können. Unter den vagen Versprechen finden sich unter anderem die »Vermittlung digitaler Kompetenzen in der Ausbildung der Gesundheits- und Pflegeberufe sowie in Fort- und Weiterentwicklung« und ein »Bürokratieabbaupaket«, welches »Hürden für eine gute Versorgung der Patientinnen und Patienten« aus dem Weg räumen soll. Gänzlich rhetorisch sind allgemeine Erwähnungen wie etwa die »Potentiale der Digitalisierung« zu nutzen oder auch die Formulierung im Koalitionsvertrag: »Wir ermöglichen Innovationen und treiben die Digitalisierung voran.«

13.3 Wer hat sich durchgesetzt? Rückführung des Koalitionsvertrags auf die Wahlprogramme

Für die Versprechen des Koalitionsvertrags und der Wahlprogramme lässt sich prozessbedingt erwarten, dass einige von ihnen miteinander in Beziehung stehen, während andere nur im Koalitionsvertrag oder nur in einzelnen Wahlprogrammen auftauchen. Von den 18 konkreten oder vagen Versprechen des Koalitionsvertrags sind die Hälfte (9) auf Versprechen aus den Wahlprogrammen zurückführbar. Das Versprechen im Koalitionsvertrag für mehr digitale Inhalte in Aus-, Fort- und Weiterbildung lässt sich sowohl auf die SPD als auch die FDP zurückführen, alle anderen acht Versprechen nur auf jeweils eine der Ampelparteien.

Abbildung 13.1: Rückführung der Versprechen zur Digitalisierung im Gesundheitswesen im Koalitionsvertrag 2021 auf die Wahlprogramme der Ampelparteien



Anmerkung: Die Grundgesamtheit ergibt sich aus den konkreten und vagen Versprechen im Koalitionsvertrag.

Immerhin fünf der neun Versprechen lassen sich vollständig oder partiell auf Versprechen der Grünen in ihrem Wahlprogramm zurückführen, vier auf das Wahlprogramm der FDP und eines auf das der

SPD. Alle drei vollständig zurückführbaren Versprechen kommen aus dem Wahlprogramm der Grünen. Davon sind zwei Versprechen konkret und eines vage. Zu den konkreten Versprechen gehören die Abfassung eines Registergesetzes und eines Gesundheitsdatennutzungsgesetzes. Eher vage ist das Versprechen zum gemeinsamen Aufbau einer dezentralen Forschungsdateninfrastruktur. Die drei Vorhaben dienen dem Ziel einer stärkeren Nutzbarkeit und Nutzung von Gesundheitsdaten insbesondere für die medizinische Forschung. Partiell auf die FDP zurückführen lassen sich ein konkretes Versprechen zur Akteursanbindung an die Telematikinfrastruktur genauso wie ein vages Versprechen zur Digitalisierung in der Pflege sowie eines für ein Bürokratieabbau-paket. Zwei weitere partielle Rückführungen finden sich für die Grünen und sehen eine regelmäßig fortgeschriebene Digitalisierungsstrategie sowie die nutzenbringende Anwendung der elektronischen Patientenakte vor.

Insgesamt scheinen insbesondere die Grünen, die schon im Wahlprogramm die meisten Einzelversprechen gemacht hatten, spezifische Akzente des Politikziels im Koalitionsvertrag gesetzt zu haben, gefolgt von der FDP. Die SPD hatte zwar nur ein Wahlversprechen eingebracht, aber schließlich wird sie ohnehin das dafür zuständige Ministerium führen, und die generelle Leitlinie der Vorhaben dürfte von allen drei Parteien getragen werden. Die allgemein vergleichsweise geringe Rückführbarkeit der Versprechen im Koalitionsvertrag auf die Wahlprogramme sowie die teilweise nur partiellen Überschneidungen bei dem Politikziel Digitalisierung im Gesundheitswesen sind vermutlich weniger das Ergebnis von Konflikten und Kompromissen als der Tatsache geschuldet, dass das Politikziel selbst relativ spezifisch und unpolitisch ist.

Bei der Integration von Versprechen aus den einzelnen Wahlprogrammen in den Koalitionsvertrag kann es zu einer Veränderung des Konkretheitsgrades der Versprechen kommen. Für das Politikziel Digitalisierung im Gesundheitswesen zeigt sich in der Tat eine Zunahme der Konkretheit im Koalitionsvertrag. Von den vollständig oder partiell rückführbaren Versprechen im Koalitionsvertrag sind im Vergleich zu den jeweils mit ihnen zusammenhängenden Versprechen aus den Wahlprogrammen knapp über 60 Prozent konkreter geworden, der Rest gleich geblieben und keines unkonkreter geworden. Während bei Grünen und SPD jeweils die Hälfte konkreter geworden und die andere Hälfte gleich geblieben ist, sind über drei Viertel der Versprechen der

FDP konkreter geworden, wobei sowohl FDP als auch SPD fast ausschließlich rhetorische Versprechen in ihren Wahlprogrammen hatten.

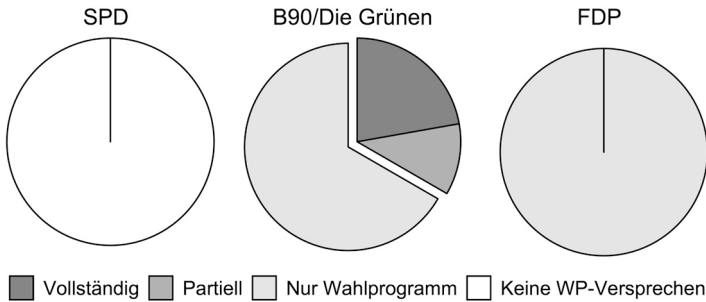
13.4 Was ist neu? Versprechen im Koalitionsvertrag ohne Vorlage in den Wahlprogrammen

Die Hälfte der 18 konkreten und vagen Versprechen des Koalitionsvertrags sind nicht auf Versprechen in den Wahlprogrammen rückführbar. Von diesen neun Versprechen sind ein Drittel (3) konkret und zwei Drittel (6) vage. Die drei konkreten Versprechen beziehen sich auf die regelhafte Ermöglichung von telemedizinischen Leistungen, die Zurverfügungstellung der elektronischen Patientenakte für alle Versicherten mit Opt-out-Nutzung, und dass »Sprachmittlung auch mit Hilfe digitaler Anwendungen [...] im Kontext notwendiger medizinischer Behandlung Bestandteil des SGB V« wird. Unter den sechs vagen Versprechen sind unter anderem der Umbau der gematik zu einer »Gesundheitsagentur« und die Verstetigung der »Verfahrenserleichterungen, die sich in der Pandemie bewährt haben«. Diese Versprechen sind vermutlich von den Fachpolitiker:innen, die Bestandteil der entsprechenden Arbeitsgruppe bei den Koalitionsverhandlungen waren, auf die Agenda für die kommende Legislaturperiode gesetzt worden. Dass sie sich nicht auf die Wahlprogramme zurückführen lassen, könnte unter anderem daran liegen, dass sie entweder nur in einer sehr allgemeinen Form in den Wahlprogrammen vorkamen, oder zu technokratisch respektive fachspezifisch für die grundsätzliche Zielsetzung eines Wahlprogramms sind, oder aus Entwicklungen folgen, die erst nach der Erstellung der Wahlprogramme stattgefunden haben.

13.5 Wie erfolgreich waren die Parteien? Übertragung der Wahlversprechen in den Koalitionsvertrag

Von den zehn konkreten oder vagen Versprechen, die in den Wahlprogrammen der Ampelkoalitionäre auftauchen, finden sich lediglich ein Drittel (3) auch im Koalitionsvertrag – in zumeist abgewandelter Form – partiell oder vollständig wieder. Die anderen zwei Drittel (7) der Versprechen haben keine Entsprechung im Koalitionsvertrag.

Abbildung 13.2: Übertragung der Versprechen zur Digitalisierung im Gesundheitswesen aus den Wahlprogrammen 2021 in den Koalitionsvertrag



Anmerkung: Die Grundgesamtheit ergibt sich aus den konkreten und vagen Versprechen in den Wahlprogrammen. Die Tortenstücke markieren den Anteil an diesen Versprechen der voll, partiell bzw. nicht in den Koalitionsvertrag überführt wurde. Die jeweils am dunkelsten eingefärbten Tortenstücke stehen für die voll überführten, die hellsten für die nicht überführten Versprechen.

Sowohl absolut als auch relativ konnten die Grünen im Vergleich zu den beiden anderen Ampelkoalitionären am meisten aus ihrem Wahlprogramm im Koalitionsvertrag unterbringen. Über ein Fünftel ihrer Versprechen findet sich vollständig im Koalitionsvertrag wieder und knapp ein Zehntel zumindest partiell. Ihr konkretes Versprechen einer Patient:innen-App steht nicht im Koalitionsvertrag, aber im Wahlprogramm: »Per App sollen Patient*innen sicher auf den digitalen Impfpass, Gesundheitsinformationen wie die eigene Blutgruppe, die Krankheitsgeschichte oder die neuesten Blutwerte zugreifen können.« Auch die Forderung nach einer Flankierung der Nutzbarmachung von Gesundheitsdaten für die Forschung durch die Anwendung des Open-Data-Prinzips auf die Forschungsergebnisse ist nicht in den Koalitionsvertrag aufgenommen worden. Für die FDP und die SPD lässt sich die Frage nach der erfolgreichen Übertragung von Versprechen aus dem Wahlprogramm in den Koalitionsvertrag für das Politikziel Digitalisierung des Gesundheitswesens nur unzureichend beantworten, weil von den zehn konkreten oder vagen Versprechen der Ampelkoalitionäre nur eines von der FDP und keines von der SPD kam. Das Versprechen der FDP ist nicht im Koalitionsvertrag gelandet: »Krankenhäuser sind Innovationsmotoren in der Krankenversorgung. Digitale Infrastruktur

und robotische Assistenzsysteme wollen wir hier gezielt fördern.« Sowohl zu Robotik im Gesundheitswesen als auch zur Digitalisierung von Krankenhäusern im Speziellen wird im Koalitionsvertrag nichts gesagt.

Die Gründe für die Nichteinbeziehung der Versprechen in den Koalitionsvertrag liegen vermutlich eher nicht in einem Konflikt der Koalitionspartner, sondern darin, dass man sich jenseits der Vorstellung eines konkreten Programms für die nächste Legislaturperiode noch Gestaltungsräume bei der Arbeit erhalten möchte. Schließlich erfolgt die Erstellung des Koalitionsvertrags in vergleichsweise kurzer Zeit. Der Grund kann auch sein, dass zu den Vorhaben noch nicht genügend operatives Wissen zusammengetragen wurde und daher auf Festlegungen eher verzichtet wurde.

