

7. Die Digitalisierung im Gesundheitswesen in den Wahlprogrammen der Parteien 2021

7.1 Einleitung: Das Politikziel und seine Herausforderungen

Die Digitalisierung ist eine der großen Herausforderungen der nächsten Jahre, und die Pandemie hat den Teilbereich der Digitalisierung im Gesundheitswesen ins öffentliche Bewusstsein gerückt. Zeitweise waren die fehlenden digitalen Kapazitäten und das »Faxgerät« – ein Wort, welches junge Menschen zum ersten Mal gehört haben dürften – in aller Munde. Bei der Digitalisierung im Gesundheitswesen geht es um die Frage, wie Prozesse in der Gesundheitsversorgung durch Daten und Digitalisierung verbessert, vereinfacht oder erleichtert werden können, aber natürlich auch mögliche Probleme, die sich durch die Veränderung dieser Prozesse ergeben. Es tangiert die Belange von Patient:innen, Ärzt:innen, Pfleger:innen und allen anderen Beteiligten des Gesundheits- und Pflegesystems. Krankenhäuser stehen ebenso im Fokus wie der Öffentliche Gesundheitsdienst (ÖGD) mit seinen Gesundheitsämtern und die nicht-stationäre Pflege. Wesentliche Inhalte und Stichworte der Parteien zur Digitalisierung im Gesundheitswesen thematisieren übergeordnete Strategien, Vernetzung, Rahmenbedingungen für Gesundheitsanwendungen, die forschungsorientierte Nutzung von Gesundheitsdaten, Investitionen, Automatisierung von Prozessen, Robotik sowie die bereits seit längerem anvisierten Großprojekte elektronische Gesundheitskarte (eGK), elektronische Gesundheitsakte (eGA) und eRezept.

Wie stellt sich die Problemlage nun genau dar? Das Gesundheitssystem steht vor großen Herausforderungen, die sich aus einer alternden Gesellschaft mit steigendem Gesundheitsversorgungsbedarf, einem sich sowohl aus demographischem Wandel als auch sich

verändernden gesellschaftlichen Einstellungen zu Arbeitsbedingungen verstärkenden Fachkräftemangel und immer komplexer werdenden Prozessen und Versorgungsmöglichkeiten im Gesundheitsbereich speisen. Insbesondere die Digitalisierung soll bei der Bewältigung helfen. Gerade an dieser hapert es in Deutschland und der Sachverständigenrat zur Begutachtung der Entwicklung des Gesundheitssystems hat in seinem Gutachten zur »Digitalisierung im Gesundheitswesen« von 2021 eine eindeutige Formulierung zur aktuellen Situation gefunden: »Deutschland steht bei der Digitalisierung des Gesundheitssystems weit hinter anderen Ländern zurück« (SVR Gesundheit 2021: XXIII). Allerdings sind in der vergangenen Dekade und insbesondere in der letzten Legislaturperiode bereits Anstrengungen unternommen worden, das Politikziel voranzubringen. Mit dem 2019 verabschiedeten Digitale-Versorgungs-Gesetz (DVG) und dem 2020 beschlossenen Krankenhauszukunftsgesetz (KHZG) sind zwei große Gesetzesvorhaben realisiert worden, deren Auswirkungen sich in den nächsten Jahren zeigen sollten. Herausforderungen, die sich bei der konkreten Umsetzung der Digitalisierung im Gesundheitswesen stellen, sind neben den technisch-infrastrukturellen Aspekten der Komplex Daten und Datenschutz sowie die Auswirkungen der digitalen Transformation auf die Arbeitnehmer:innen im Gesundheitswesen. Wesentliche Punkte für letztere dürften flankierende Weiterbildungsmaßnahmen, die Berücksichtigung möglicher Rationalisierungsbefürchtungen und eine Beteiligung bei der Erarbeitung der Digitalisierungslösungen zur Sicherung von Akzeptanz und Qualität sein.

7.2 Wie wichtig ist es?

Die Bedeutung eines Politikziels für eine Partei lässt sich an dem Umfang ablesen, den das Politikziel in ihrem Wahlprogramm einnimmt (siehe Kapitel 2.2). Mit der Digitalisierung im Gesundheitswesen beschäftigen sich die Parteien konzentriert an einem Ort im Programm und äußern nur selten daran angelehnte Vorstellungen in anderen Textteilen. Eine Besonderheit stellt Die Linke dar, weil sie ihre Vorstellungen zur Digitalisierung im Gesundheitswesen in einem übergeordneten Digitalisierungs-Kapitel formuliert haben, während diese bei allen anderen Parteien im Kapitel zum Thema Gesundheit zu finden sind. Dem Politikziel Digitalisierung im Gesundheitswesen widmen die Parteien

zwischen 64 und 474 Wörter und im Durchschnitt ein Zwei-Drittel-Prozent ihrer Wahlprogramme. Angesichts der Tatsache, dass es sich um ein relativ spezifisches Unterthema handelt, ist das nicht wenig und sicherlich mehr als bei den vergangenen Wahlen. Zwischen den Parteien gibt es teilweise beträchtliche Unterschiede, wobei sich die CDU/CSU relativ zur Gesamtlänge ihres Wahlprogramms mit etwas mehr als einem Prozent am meisten dem Politikziel zuwendet und die AfD mit 0,25 Prozent am wenigsten. Ebenfalls wenig Aufmerksamkeit widmet Die Linke dem Politikziel mit knapp 0,4 Prozent, während die FDP mit knapp über einem Prozent nahe am Gegenpol liegt. Die SPD und die Grünen liegen mit rund 0,7 Prozent respektive 0,6 Prozent im Mittelfeld (Tabelle 7.1).

Tabelle 7.1: Bedeutsamkeit (Salienz) des Politikziels Digitalisierung im Gesundheitswesen in den Wahlprogrammen der Parteien 2021

Wahlprogramme		Anzahl der Wörter		Salienz
	Std-Seiten	insgesamt	DG	Anteil in %
SPD	98	24505	162	0,66
CDU/CSU	179	44763	474	1,06
B90/Die Grünen	270	67456	382	0,57
FDP	143	35842	364	1,02
AfD	102	25379	64	0,25
Die Linke	286	71467	262	0,37

Anmerkung: DG: Digitalisierung im Gesundheitswesen. Sortierung der Parteien nach dem Wahlergebnis der Bundestagswahl 2021.

7.3 Welche Pläne haben die Parteien?

Die Digitalisierung im Gesundheitswesen wird von den Parteien im Wesentlichen nicht-positional behandelt. Das heißt, es gibt in Bezug auf den konkreten Bereich kaum große ideologische Kontroversen und Gegensätze. Selbst im Bereich des Datenschutzes herrschen inzwischen eher Grautöne als klassische Schwarz-Weiß-Vorstellungen

vor – vermutlich auch eine Reaktion auf die Pandemieerfahrungen und auf mögliche Zusammenhänge zwischen Datenverfügbarkeit und Behandlungsqualität sowie Forschungsfortschritt. Faktisch haben fast alle Parteien die Notwendigkeit einer weiteren Digitalisierung des Gesundheitswesens erkannt und wollen diese Aufgabe entsprechend »anpacken«. Allerdings variieren relative Bedeutung, substantieller Umfang, die Art der Problematisierung sowie individuelle Akzentuierungen.

Die substantiell umfangreichsten Konzeptionen haben die Grünen und die CDU/CSU. Beide argumentieren zudem aktiv für die (Weiter-)Entwicklung einer übergeordneten Strategie für die Digitalisierung im Gesundheitswesen. FDP und SPD haben etwas abstraktere, unkonkretere, stärker ad-hoc anmutende Vorstellungen, wobei die FDP eher Digitalisierungsideen thematisiert und die SPD eher Regulatives. Die Linke geht noch einen Schritt weiter als die SPD und beschränkt sich fast vollständig auf wirtschaftskritische, arbeitnehmer:innenfreundliche regulative Anmerkungen. Die AfD verliert lediglich einige wenige Worte über die Speicherung von Patient:innendaten und den Zugriff darauf. Entlang dieser groben Einordnung der Parteien lassen sich ihre spezifischen Vorstellungen aufzeigen.

Die Grünen thematisieren viele Facetten der Digitalisierung im Gesundheitswesen (unter anderem den Öffentlichen Gesundheitsdienst, Datenschutz, Forschungsdaten, Digitalisierungspotentiale, elektronische Patientenakte, digitale Gesundheitsanwendungen) und schlagen zur Verbindung die Entwicklung einer »Strategie für die Digitalisierung« vor, die nicht nur von der Politik, sondern mit »allen Nutzer:innen des Gesundheitswesens« erarbeitet werden soll. Im Gegensatz zu den anderen Parteien widmen sie sich ausführlich den Gesundheitsdaten und fordern deren anonymisierte bzw. pseudonymisierte Nutzbarkeit durch die Wissenschaft. Dafür sollen eine dezentrale Forschungsinfrastruktur aufgebaut und die Ergebnisse auf Basis der Daten als Open Data verfügbar werden. Auch die explizite Unterstützung der Universitätsmedizin bei der Digitalisierung findet sich nur bei ihnen (alle Zitate dieses Absatzes aus dem Wahlprogramm der Grünen 2021).

Die CDU/CSU möchte, nachdem sie durch die »Einführung einer elektronischen Patientenakte [...] die jahrelange Stagnation der Digitalisierung im Gesundheitswesen überwunden« hat, an ihre bisherigen Projekte anknüpfen, neue Projekte anstoßen und das im Rahmen einer

eHealth-Roadmap »Digitale Gesundheit 2030« konzeptualisieren. Sie erwähnt retrospektive Errungenschaften aus ihrer vorherigen Regierungszeit wie die e-Health-Strategie, die elektronische Patientenakte, den »Pakt für den Öffentlichen Gesundheitsdienst« und das Krankenhauszukunftsgesetz. Die beiden letzten Punkte sollen mit entsprechenden monetären Mitteln weitergeführt werden. Als einzige der Parteien versieht sie auch ihre neuen Investitionsvorhaben mit konkreten Geldbeträgen, etwa bei der Bereitstellung von »500 Millionen Euro für eine Innovationsoffensive für Robotik und Digitalisierung in der Pflege«. Ein konkretes Projekt für die Zukunft für mehr Telemedizin und effizientere Patient:innenbetreuung soll das »Virtuelle Krankenhaus« sein, welches von der CDU/CSU bereits in dem von ihr regierten Bundesland Nordrhein-Westfalen maßgeblich vorangetrieben wird (alle Zitate dieses Absatzes aus dem Wahlprogramm der CDU/CSU 2021).

Die FDP möchte die Digitalisierungspotentiale in ihrer ganzen Bandbreite für eine Modernisierung des Gesundheitssystems nutzen. Die Zukunft liegt in stärkerer Vernetzung, mehr digitalen Anwendungsbereichen und sollte begleitet werden von Rahmenbedingungen wie »offene[n] Standards, Interoperabilität und Datensicherheit«. Begründet wird das Ganze laut Wahlprogramm mit einer Entlastungsargumentation: »Die Digitalisierung ist kein Wert an sich, sondern sie hat das Potential, den Arbeitsalltag von allen Gesundheitsakteuren zu erleichtern«. Spezifische Punkte, die die FDP von den anderen Parteien unterscheidet, sind die Betonung der Forschungsförderung im digitalen Gesundheitsbereich mit besonderem Augenmerk auf Start-ups sowie die Thematisierung von Bürokratieabbau im Kontext der Digitalisierung. Zudem will sie, wie auch jeweils einzelne andere Parteien, explizit die Digitalisierung in Krankenhäusern unterstützen und digitale Inhalte in der Ausbildung der Arbeitnehmer:innen im Gesundheitsbereich stärker verankern. Auffällig ist die fehlende Thematisierung von Datenschutz im Gesundheitswesen jenseits des kurzen Hinweises auf »Datensicherheit« (alle Zitate dieses Absatzes aus dem Wahlprogramm der FDP 2021).

In ihrer kompakten Betrachtung widmet sich die SPD den Herausforderungen der Digitalisierung im Gesundheitswesen auf vergleichsweise abstrakte Art und Weise. Sie möchte den Öffentlichen Gesundheitsdienst technisch stärken, Digitalisierungspotentiale nutzen, Daten schützen und setzt einen besonderen Fokus auf die Arbeitnehmer:innen. Diese sollen durch die Digitalisierung unterstützt,

aber natürlich nicht ersetzt werden und durch Weiterbildungs- und Unterstützungsangebote soll ihnen der Übergang ins digitale Zeitalter erleichtert werden. Einen besonderen Akzent setzt die SPD zudem darauf, dass Rahmenbedingungen entwickelt werden sollen, »damit nicht die großen Plattformen auch die Gesundheitswirtschaft dominieren.« Im Gegensatz zur CDU/CSU macht sie keine retrospektiven Bemerkungen, was aber insofern nicht verwundert, da das dafür zuständige Gesundheitsministerium in der Legislaturperiode 2017–2021 in den Händen der CDU/CSU lag (alle Zitate dieses Absatzes aus dem Wahlprogramm der SPD 2021).

Die Linke thematisiert insbesondere den sozioökonomischen Kontext der Digitalisierung im Gesundheitswesen und verzichtet weitgehend auf Lobpreisungen von Digitalisierungspotentialen. Das übergreifende Motto ist hier: »Staatliche Gelder sollen zuerst in die Bekämpfung des Pflegenotstands und die Verbesserung der Gesundheitsinfrastruktur fließen, statt sie für die Subventionierung von IT-Konzernen zu nutzen.« Begleitet wird dieses Motto von der Forderung nach mehr Regulierung (etwa von Gesundheitsanwendungen), mehr Patient:innenrechten beim Einsatz von Digitalisierung und der Sicherung von Datenschutz. Zu letzterem dürfte auch die Forderung gehören, dass keine zentrale Datenspeicherung von persönlichen Gesundheitsdaten erfolgen solle. Eine kleine Ausnahme von der weitgehenden Abwesenheit von Digitalisierungsvorhaben stellt der Wunsch nach mehr »Onlinesprechstunden, gerade im ländlichen Raum«, dar (alle Zitate dieses Absatzes aus dem Wahlprogramm der Partei Die Linke 2021).

Mit nur 64 Worten wendet sich die AfD dem Umgang mit Patient:innendaten zu und berücksichtigt keine weiteren Aspekte der Digitalisierung im Gesundheitswesen. Es solle keine zentrale Datenbank mit Patient:innendaten aufgebaut werden. Aber die Patient:innen sollen in die Lage versetzt werden, bestimmte Gesundheitsinformationen auf ihrer Krankenversicherungskarte speichern zu können, über deren Nutzung sie selbst entscheiden.

7.4 Wie konkret sind die Versprechen?

Neben dem Umfang und der inhaltlichen Ausrichtung der Parteien zum Politikziel Digitalisierung im Gesundheitswesen ist die Frage danach,

wie konkret ihre Versprechen formuliert sind, zentral. Die unspezifischste Form eines Versprechens ist ein rhetorisches Versprechen, wie etwa folgendes der FDP: »Zugleich wollen wir die Chancen des medizinischen und digitalen Fortschritts nutzen und das Gesundheitssystem an die demographische Entwicklung und an mögliche zukünftige Pandemien anpassen.« Es ist ein sehr allgemeines Bekenntnis zugunsten der Digitalisierung im Gesundheitswesen ohne Hinweise darauf, was genau oder wie es gemacht werden soll. Etwas spezifischer ist das vage Versprechen der Partei Die Linke: »Für Gesundheits-Apps braucht es eine Zertifizierung nach staatlichen Vorgaben.« Der Anwendungsbereich Gesundheits-Apps ist klar spezifiziert, aber was die staatlichen Vorgaben sein sollen, wird nicht erläutert. Das Vorhaben der CDU/CSU hinsichtlich der Digitalisierung der Pflege ist insbesondere durch die genaue Benennung des monetären Investitionsumfangs konkret: »Wir wollen weitere 500 Millionen Euro für eine Innovationsoffensive für Robotik und Digitalisierung in der Pflege bereitstellen.«

Tabelle 7.2: Grad der Konkretheit der Versprechen der Parteien zum Politikziel Digitalisierung im Gesundheitswesen

Wahlprogramme	Anzahl Versprechen	Versprechen					
		rhetorisch		Vage		konkret	
		N	%	N	%	N	%
SPD	6	6	100	0	0	0	0
CDU/CSU	14	7	50	4	29	3	21
B90/Die Grünen	18	9	50	7	39	2	11
FDP	9	8	89	1	11	0	0
AfD	2	0	0	0	0	2	100
Die Linke	12	6	50	4	33	2	17

Anmerkung: Bei den Prozentangaben handelt es sich um Zeilenprozentage. Sie geben an, wie groß der Anteil rhetorischer, vager und konkreter Versprechen an allen Versprechen zum Politikziel Digitalisierung im Gesundheitswesen im jeweiligen Wahlprogramm ist.

Wie Tabelle 7.2 zeigt, unterscheiden sich die Parteien hinsichtlich der Anzahl und des Grades der Konkretetheit ihrer Versprechen. Die Grünen machen mit 18 Versprechen die meisten und die AfD mit zwei Versprechen am wenigsten. CDU/CSU und Die Linke liegen mit 14 respektive zwölf Versprechen über dem Durchschnitt, die FDP mit neun etwas darunter und die SPD kommt auf sechs Versprechen. Lediglich 15 Prozent der Versprechen sind konkret, wobei der Anteil konkreter Versprechen pro Partei zwischen null Prozent (SPD, FDP) und 100 Prozent (AfD) variiert. Bei den Grünen, der Partei Die Linke und der CDU/CSU liegt er zwischen elf und 21 Prozent. Insgesamt 59 Prozent und damit die meisten der gemachten Versprechen sind rhetorischer Natur, was auf alle SPD-Versprechen und fast alle FDP-Versprechen zutrifft. Bei CDU/CSU, den Grünen und der Partei Die Linke sind die Hälfte oder etwas weniger ihrer Versprechen rhetorisch.

Grundsätzlich lässt sich festhalten, wenn Versprechungen gemacht werden, dann sind diese eher rhetorischer oder vager Natur und es mangelt an konkreten Versprechen. Konkretisierungen erfolgen häufig eher über Beispiele als systematische Vorhaben. Häufig werden die Chancen, die sich mit Hilfe der Digitalisierung – auch für potentielle Nutznießer:innen wie Patient:innen oder Arbeitnehmer:innen im Gesundheitswesen – bieten könnten, relativ abstrakt beschrieben. Mit dieser eher unkonkreten Umgangsweise ähnelt die Digitalisierung im Gesundheitswesen auch der Behandlung des Politikziels Digitalisierung im Allgemeinen.

7.5 Wo herrscht Konsens, wo Konflikt?

Auf Basis der programmatischen Vorstellungen der unterschiedlichen Parteien lassen sich gleiche, ähnliche und gegensätzliche Zielsetzungen für eine Reihe von Versprechen bestimmen. Diese sind von besonderer Relevanz für die Kompatibilität oder die Unvereinbarkeit der Parteien für eine gemeinsame Zusammenarbeit in der Zukunft, etwa bei der Erarbeitung eines gemeinsamen Koalitionsvertrags für die nächste Regierungsperiode. Bei der Digitalisierung im Gesundheitswesen zeigt sich im weitesten Sinne eine grundsätzliche Kompatibilität zwischen den meisten Parteien und wenig Potential für große Kontroversen. Fast alle Parteien sind sich einig, dass das Politikziel angepackt werden muss, die Nicht-Positionalität des Politikziels und sicherlich auch die

vergleichsweise geringe Relevanz des Politikziels im Parteienwettbewerb trägt zur Konsensualität bei.

Tabelle 7.3: Anzahl gleicher oder ähnlicher Zielsetzungen in den Wahlprogrammen zur Digitalisierung im Gesundheitswesen

	SPD	CDU/ CSU	B90/Die Grünen	FDP	AfD	Die Linke	Insgesamt ^a
SPD	-	1	1	0	1	1	1
CDU/CSU		-	2	1	1	1	3
B90/Die Grünen			-	0	1	1	2
FDP				-	0	0	1
AfD					-	2	2
Die Linke						-	2

^a Diese Spalte gibt an, für wie viele Versprechen einer Partei gleiche oder ähnliche Zielsetzungen zu anderen Parteien berechnet werden konnten. Da sich auf Basis eines Versprechens gleiche oder ähnliche Zielsetzungen mit mehreren Parteien ergeben können, ist diese Zahl kleiner als die Summe gleicher oder ähnlicher Zielsetzungen mit den einzelnen Parteien.

In puncto Übereinstimmung zwischen den Parteien zeichnet sich ein eher unsystematisches Bild ab (Tabelle 7.3). Es gibt lediglich vier Zielsetzungen zu denen die Parteien gleich oder ähnliche Versprechen formuliert haben (siehe Tabelle A7.1 im Anhang), da das Politikziel grundsätzlich vergleichsweise wenig konkret angegangen wird und in die Überschneidungsanalyse nur die Zielsetzungen eingehen, die von mindestens einer Partei konkret formuliert wurden. Bei keiner Zielsetzung gibt es Eindeutig gegensätzliche Zielsetzungen finden sich keine. Die CDU/CSU hat drei Versprechen formuliert, auf deren Basis sie als einzige Partei mindestens eine gleiche bzw. ähnliche Zielsetzung mit jeder anderen Partei hat. AfD, Die Linke und die Grünen machen je zwei Versprechen und SPD und FDP ein Versprechen, für das sich gleiche bzw. ähnliche Zielsetzungen zu den anderen Parteien ergeben. Zwei gemeinsame Überschneidungen haben CDU/CSU und Grüne

sowie AfD und Die Linke. Ein wesentlicher Teil der Überschneidungen zwischen den Parteien ergibt sich daraus, dass sich alle Parteien außer der FDP explizit zum Thema Datenschutz geäußert haben. Allerdings – wenn auch nicht direkt in der Tabelle ersichtlich – variiert das gewünschte Ausmaß und Interesse an Datenschutz zwischen den Parteien.

Weitere Überschneidungen gibt es bei CDU/CSU und Grünen, die beide eine umfassende Strategie für die Digitalisierung im Gesundheitswesen entwickeln wollen; zwischen CDU/CSU und FDP, die explizit die Digitalisierung in Krankenhäusern thematisieren; und bei der Ablehnung der zentralen Speicherung von Patient:innendaten durch AfD und Die Linke. Dieser Aspekt der Speicherung könnte am ehesten auf eine gegensätzliche Zielsetzung zur Union hindeuten, da die etwas uneindeutige Aussage der CDU/CSU, dass Patient:innen »ihre gesamte Krankengeschichte an einem Ort speichern« können, eher die Präferenz einer zentralen Speicherung impliziert.