

**Entscheidung**  
**des Beschwerdeausschusses 2**  
**in der Beschwerdesache 1195/24/2-BA**

**Ergebnis:** **Beschwerde begründet, Hinweis, Ziffer 2**

**Datum des Beschlusses:** **20.03.2025**

**A. Zusammenfassung des Sachverhalts**

I. Eine Zeitung berichtet am 04.09.2024 in der Printausgabe unter der Überschrift „Kassen sollen für Nichtwähler büßen“ und der Unterzeile „Behörden-Plan: Weniger Geld für [Name Krankenkasse] und Co. wegen geringer Wahlbeteiligung“, regional organisierte Krankenkassen sollten 2025 deutlich weniger Geld für die Patientenversorgung erhalten, wenn die Wahlbeteiligung in ihrem Bundesland bei der Bundestagswahl 2021 besonders niedrig gewesen sei. Das gehe aus Plänen des zuständigen Bundesamts für Soziale Sicherung hervor. Eine Begründung habe die Behörde gestern zunächst nicht gegeben. Das Bundesamt verwalte die Zuteilung der Gelder aus dem Gesundheitsfonds, mit dem die Patientenversorgung finanziert werde. Ein Entwurfspapier des Hauses zu den Plänen liege der Redaktion vor. Eine (namentlich genannte) Krankenkasse kritisiere die Pläne deutlich, u. a.: „Sachfremde Themen wie die Wahlbeteiligung sollten keine Auswirkungen auf die Finanzierung der Gesundheitsversorgung haben“, sage eine Sprecherin. [...] Ein sogenannter Risikostrukturausgleich (RSA) solle verhindern, dass Krankenkassen wegen ihrer Versichertenstruktur finanziell gegenüber anderen Kassen benachteiligt werden. 2021 sei der RSA reformiert worden. Seitdem werden auch Merkmale von Regionen herangezogen, die nicht zwingend Gesundheitsbezug haben. Vom Bundesamt habe die Redaktion wissen wollen: Auf welcher Grundlage werden die Regional-Kriterien ausgewählt und wie begründe die Behörde ausgerechnet die Heranziehung der Wahlbeteiligung? Eine Antwort habe das Haus erst für heute angekündigt.

Auf der Meinungsseite der Printausgabe wird das Thema unter dem Titel „Abwegiger Plan“ kritisch kommentiert. Nicht nur, dass es schwerfalle nachzuvollziehen, welche Relevanz ausgerechnet die Wahlbeteiligung für den gesundheitlichen Versorgungsbedarf eines Bundeslandes haben sollte. Das Vorhaben dürfte auch rechtlich grenzwertig sein. Denn Wählern in Deutschland stehe aus guten Gründen frei, wählen zu gehen. Sanktionen seien nicht vorgesehen. Wenn Krankenkassen wegen geringer Wahlbeteiligung in ihrem Land auch geringere Zuweisungen für ihre Patientenversorgung bekommen, sei genau das aber eine Sanktion.

II. Die Beschwerdeführerin verweist auf ein auf der Seite des Bundesgesundheitsministeriums abrufbares „Gutachten zu den Wirkungen der regionalen Merkmale im Risikostrukturausgleich“: „Soziale Deprivation (Anm. der Beschwerdeführerin: Mangel) wird über die Wahlbeteiligung, die Quote der Schulabbrecher, Gewaltverbrechen und die Arbeitslosigkeit gemessen“ (Seite 115), „Die Variable „Wahlbeteiligung“ wird ebenfalls seit Einführung der Regionalkomponente im Variablenset geführt. Eine Operationalisierung auf Individualebene wäre rein theoretisch als Variable ‚gewählt letzte Bundestagswahl ja/nein‘ möglich, verbietet sich aber, da hiermit gegen den Grundsatz der Wahlfreiheit (Artikel 38 des Grundgesetzes) verstoßen würde und dies unverhältnismäßig wäre. Vor diesem Hintergrund hat der Beirat entschieden, die Variable nicht weiter zu prüfen.“ (Seite 118). Fazit: Da die Variable nie geprüft worden sei, könne es auch keine Strafandrohungen gegeben haben.

Der Artikel vom 04.09. sei gedruckt worden, obwohl das BAS bereits eine Antwort angekündigt gehabt habe. Der Autor verlange, dass ein Amt eine umfassende Stellungnahme unverzüglich zur Verfügung stelle. Warum sich ausschließlich die genannte Krankenkasse zum Vorgang bei der Presse melde, sei nicht hinterfragt worden. Weitere Kassen oder der GKV-Spitzenverband seien ebenfalls nicht um eine Stellungnahme gebeten worden.

Die Überschriften „Kassen sollen für Nichtwähler büßen“, „Behörden-Plan: Weniger Geld für [Name Krankenkasse] und Co. wegen geringer Wahlbeteiligung“ seien irreführend, ebenso „Sanktionen“ im Kommentar. Das Bundesamt sei keine Strafbehörde. Eine aktive Bestrafung vom BAS für mangelnde Wahlbeteiligung sei eine mutwillige Unterstellung.

Zum Vorgang bezüglich des Entwurfs vom 14.06.2024 das Zitat aus der Pressemitteilung des BAS:

*Im Gegenteil: es werden Parameter gesucht, die eine gerechtere Verteilung bei der Finanzierung der Gesundheitsversorgung sicherstellen sollen. Frank Plate, Präsident des Bundesamtes für Soziale Sicherung (BAS): „Es mutet zunächst sachfremd an, dass das Merkmal Wahlbeteiligung innerhalb der Regionalkomponente im Risikostrukturausgleich eine Rolle spielt. Dies ist jedoch auf Grundlage von wissenschaftlichen Studien erfolgt. Die Krankenkassen hatten – wie alle anderen Beteiligten – vorab die Möglichkeit zur Stellungnahme.“*

Die regionale Presse sei instrumentalisiert worden, um regionale Zuweisungen zu beeinflussen. An dieser Stelle sei nicht ausreichend recherchiert worden, um alle Seiten ausgewogen darzustellen. Der erzielte Schaden sei enorm, denn durch ein solches Vorgehen werde das Vertrauen in den Staat weiter erschüttert und Bürgerinnen und Bürger verunsichert.

Das Verfahren zur Verabschiedung der Merkmale zum Risikostrukturausgleich sei nicht abgeschlossen gewesen (Termin 30.09.2024). Der Bundesverband der genannten Krankenkasse habe keine Streichung des kritisierten Parameters gefordert. Eine angekündigte Antwort der Pressestelle des BAS sei nicht abgewartet worden. Die

Berichterstattung sei, wohl wissend, dass die Pressestelle des BAS innerhalb eines Tages nach Anfrage antworten würde, erfolgt. Der im Artikel zitierte Regionalverband habe ebenfalls keine Einwände beim Bundesamt erhoben, obwohl der Entwurf seit dem 14.06.2024 vorgelegen habe. Der Betrag von 50 Millionen „Strafe“ für die Region sei ausschließlich vom Regionalverband der Krankenkasse genannt worden – ohne Berechnungsgrundlagen oder die erhaltenen Zuweisungen aus dem Gesundheitsfond im Jahr 2022 offenzulegen.

III. Der Chefredakteur bezieht für die Beschwerdegegnerin Stellung und erläutert die Hintergründe.

Man habe die Information über die Einführung des Indikators „Regionale Wahlbeteiligung“ bei einem Hintergrundgespräch exklusiv von der im Beitrag genannten Krankenkasse erhalten, inklusive eines Entwurfspapiers des zuständigen Bundesamts für Soziale Sicherung (BAS) für die geplante Berücksichtigung des Indikators zum Jahr 2025 (Das Papier könne man bei Bedarf vorlegen.).

Ein Redakteur habe am selben Tag um 10.56 Uhr das BAS um eine Stellungnahme gebeten – mit Bitte um Antwort bis 14.30 Uhr. Von dort sei ihm geantwortet worden, dass man am selben Tag wegen der Komplexität des Themas noch keine Antwort geben könne und habe auf den Folgetag verwiesen (Korrespondenz könne man bei Bedarf vorlegen.). Die Redaktion habe entschieden, das Thema dennoch zu fahren. Im Text habe man vermerkt, dass das BAS eine Antwort für den Folgetag ankündige. Diese Entscheidung sei auch wegen der Belastbarkeit der Quellen gefallen (genannte Krankenkasse + Entwurfspapier des BAS).

Der Redakteur habe in den folgenden Tagen zwei weitere Krankenkassen zum Thema befragt. Wegen der regionalen Organisation – eine Besonderheit der im Beitrag genannten Kasse – betreffe das Thema allerdings offenbar vor allem die genannte Kasse. Auch das Sozialministerium habe man um Stellungnahme gebeten (Mail vorhanden), die Beantwortung sei damals telefonisch erfolgt.

Einen Tag nach der ersten Anfrage habe das BAS dann geantwortet – hier ein Auszug von Anfrage + Antwort (bei Bedarf vorlegbar):

1. Stimmt es, dass das Kriterium Wahlbeteiligung bei der Zuweisung von Mitteln aus dem Gesundheitsfonds an die Kassen herangezogen wird?

*„Bei der nach § 8 Absatz 4 RSAV durchzuführenden Festlegung des Versichertenklassifikationsmodells ist für die Regionalkomponente für das anstehende Ausgleichsjahr 2025 neben weiteren sieben sog. ‚Surrogat‘-Merkmalen erstmals auch die Wahlbeteiligung ausgewählt worden.“*

Und weiter:

*„Die konkrete Auswahl der einzelnen Merkmale ergibt sich als Ergebnis eines komplexen statistischen Auswahlprozesses, der ebenfalls auf eine Empfehlung des Beirats in dem Gutachten zurückgeht. Wie sich gezeigt hat, steht die Wahlbeteiligung in einem statistisch signifikanten Zusammenhang zu der Höhe der sich auf Ebene der Kreise ergebenden Über- und Unterdeckungen.“*

Richtig sei, dass das BAS angegeben habe, dass alle Kassen zum Vorgehen angehört worden seien, es seitens der im beschwerdegegenständlichen Beitrag genannten Kasse aber keine Einwände gegeben habe. Das habe man im ersten Folgebeitrag – nun mit der Antwort des BAS – aber auch geschrieben.

In einer weiteren Anfrage vom 10.09. habe der Redakteur noch einmal explizit danach gefragt, ob durch den Faktor Wahlbeteiligung Auswirkungen auf die Mittelverteilung aus dem Gesundheitsfonds zu erwarten seien (bei Bedarf vorlegbar):

2. Hätte die auf Ebene der Landkreise angedachte Einbeziehung des Faktors „Wahlbeteiligung“ (Bundestagswahl 2021) durch das BAS geldwerten Einfluss auf die Verteilung von Geldern aus dem Gesundheitsfonds – oder nicht? **Das geht aus der Klarstellung**, so wie der Stellungnehmende sie lese, bislang nicht eindeutig hervor. (Diese und alle weiteren Hervorhebungen durch Stellungnehmenden)

*„Die finanziellen Mittel im Gesundheitsfonds sind begrenzt. Ziel des Risikostrukturausgleichs ist es, diese Mittel möglichst gerecht zwischen den Krankenkassen zu verteilen. Die Regionalkomponente sorgt dabei für einen Ausgleich der regionalen Unterschiede.“*

*Die Variablen der Regionalkomponente werden in jedem Jahr (seit 2021) mit einem statistischen Verfahren ausgewählt. Dieses Jahr wird erstmalig die Wahlbeteiligung als eine von acht Variablen aus 36 vorgegebenen Variablen ausgewählt. **Insofern ja, die Variable hat (wie alle anderen Variablen der Regionalkomponente) einen Einfluss auf die Verteilung der Mittel aus dem Gesundheitsfonds.“***

Am 23.09. habe der Redakteur erfahren, dass das BAS die Wahlbeteiligung nach einer internen Gremiensitzung für 2025 nunmehr doch als Indikator gestrichen hatte – als Folge der medialen Berichterstattung, wie auch aus der Mitteilung zu erfahren gewesen sei. Hier die Ausführungen des BAS an die Redaktion per Mail vom 23.09.:

*„Das BAS hat die Variable ‚Wahlbeteiligung‘ aus dem Variablenset aufgrund einer Empfehlung des Wissenschaftlichen Beirats ab dem Ausgleichsjahr 2025 ausgeschlossen und eine erneute Variablenauswahl durchgeführt. Die neugefasste Regionalkomponente wurde in die Anhörung mit dem GKV-Spitzenverband gegeben. Nach Abschluss des Anhörungsverfahrens legt das BAS das Versichertenklassifikationsmodell für das Ausgleichsjahr 2025 bis zum 30. September 2024 fest.“*

*Der Wissenschaftliche Beirat hat die Verwendung der Variable ‚Wahlbeteiligung‘ in der Regionalkomponente des RSA in seiner regulären Sitzung am 13. September 2024 vertieft diskutiert. Bei der Auswahl des Variablensets für die Regionalkomponente im Gutachten 2018 war davon auszugehen, dass die Selektion einzelner Variablen die (künftige) Ausprägung dieser Variable nicht verändert. Diese Einschätzung galt auch für die Variable ‚Wahlbeteiligung‘. **Die in den vergangenen Wochen öffentlich geführte Diskussion führt dazu, dass diese Annahme für diese Variable jedoch möglicherweise nicht mehr erfüllt wird.“***

Infolge des beschwerdegegenständlichen Berichtes hätten mehrere Medien das Thema aufgegriffen, teils stark verkürzt und mit übertriebenen Zeilen. Der Stellungnehmende verweist auf drei Berichte anderer Medien.

Infolge ihrer Berichterstattung hätten mehrere Politiker Kritik an den Plänen geübt, darunter auch Bundesgesundheitsminister Karl Lauterbach (SPD) mit dem Satz: „Das ist ein absurder Vorschlag, der auf keinen Fall umgesetzt werden darf.“ Das Ministerium habe gegenüber dem Redakteur der Beschwerdegegnerin das Zitat bestätigt. (Korrespondenz könne bei Bedarf vorlegelegt werden.)

Richtig sei: Das BAS habe auf die mediale Berichterstattung am 09.09. mit einer Klarstellung (siehe oben markiert) reagiert. Darin widerspreche das Haus – nach Auffassung der Beschwerdegegnerin – aber nicht den von der Redaktion berichteten Punkten. So werde eingeräumt, dass der Faktor regionale Wahlbeteiligung auf Landkreisebene 2025 herangezogen werden soll. Zudem schreibe das Haus:

*„Ein direkter Zusammenhang zwischen den Variablen und den **Leistungen**, die eine einzelne Krankenkasse ihren Versicherten anbietet, bestehe nicht. **Leistungskürzungen einzelner Krankenkassen sind deshalb nicht zu erwarten.**“*

Das habe man aber auch nicht behauptet, sondern eine andere Zeitung, welche der Stellungnehmende nennt, habe Leistungskürzungen in den Raum gestellt. Die Beschwerdegegnerin habe geschrieben, dass die im beschwerdegegenständlichen Beitrag genannte Krankenkasse Einbußen von 24 Mio. Euro für sich bzw. 50 Mio. für das Bundesland Sachsen-Anhalt insgesamt erwarte. Zwischen der Höhe der Einbußen habe es Differenzen zwischen der Krankenkasse und dem BAS gegeben. Das BAS habe die Berechnungen der Kasse für nicht nachvollziehbar gehalten, die Kasse selbst hingegen sei auch auf Nachfrage der Redaktion bei der Belastbarkeit der Zahlen geblieben.

Der Stellungnehmende ist der Auffassung, dass bei dieser sorgsamem Recherche kein Verstoß gegen den Pressekodex vorliegt.

### **B. Erwägungen des Beschwerdeausschusses**

Der Beschwerdeausschuss erkennt in der Berichterstattung unter der Überschrift „Kassen sollen für Nichtwähler büßen“ sowie „Abwegiger Plan“ einen Verstoß gegen die in Ziffer 2 des Pressekodex festgeschriebene journalistische Sorgfaltspflicht.

Aus dem Artikel geht hervor, dass das Bundesamt für Soziale Sicherung zum Artikelthema um Stellungnahme gebeten wurde und dieses eine Antwort für den Folgetag angekündigt hat. Dass eine Behörde für die Beantwortung einer komplexeren Sachfrage einen Tag benötigt, ist im Rahmen des Erwartbaren. Die Redaktion kann sich, wie vorliegend geschehen, dafür entscheiden, die Reaktion der Behörde zu dokumentieren und die Stellungnahme nicht abzuwarten. Sie ist unabhängig davon jedoch dazu verpflichtet, den Sachverhalt korrekt darzustellen.

Das BAS ist so zu verstehen, dass die Variable „Wahlbeteiligung“ einen statistischen Zusammenhang zum Finanzbedarf der Krankenkassen einer Region aufweist. Sie sollte demnach zusammen mit anderen Variablen dazu dienen, finanzielle Über- oder Unterdeckungen der Krankenkassen zu vermeiden, also den Kassen die tatsächlich benötigten Finanzmittel zukommen zu lassen. In der streitgegenständlichen Berichterstattung entsteht insbesondere im Zusammenhang mit dem beigestellten Kommentar hingegen für eine durchschnittlich verständige Leserschaft – auf eine solche ist vorliegend bei der Bewertung anhand des Pressekodex abzustellen – der Eindruck, Krankenkassen in Regionen mit niedriger Wahlbeteiligung würden sanktioniert, also finanziell benachteiligt, und könnten ggf. ihren Versicherten nicht die volle medizinische Versorgung bieten.

### **C. Ergebnis**

Aufgrund des Verstoßes gegen die Ziffer 2 des Pressekodex erteilt der Beschwerdeausschuss der Redaktion gemäß § 12 Beschwerdeordnung einen Hinweis.

Die Entscheidungen über die Begründetheit der Beschwerde und über die Wahl der Maßnahme ergehen jeweils einstimmig.

#### Ziffer 2 – Sorgfalt

Recherche ist unverzichtbares Instrument journalistischer Sorgfalt. Zur Veröffentlichung bestimmte Informationen in Wort, Bild und Grafik sind mit der nach den Umständen gebotenen Sorgfalt auf ihren Wahrheitsgehalt zu prüfen und wahrheitsgetreu wiederzugeben. Ihr Sinn darf durch Bearbeitung, Überschrift oder Bildbeschriftung weder entstellt noch verfälscht werden. Unbestätigte Meldungen, Gerüchte und Vermutungen sind als solche erkennbar zu machen.

Symbolfotos müssen als solche kenntlich sein oder erkennbar gemacht werden.

Den Pressekodex und die Beschwerdeordnung finden Sie auf unserer Homepage unter <https://www.presserat.de/pressekodex.html> / <https://www.presserat.de/beschwerdeordnung.html>