

INSPIRATION

VISION

**KONZEPT**  
Trägermodell

Im Projekt „Trusted Health Ecosystems“ entwickeln wir ein Konzept und eine Produktvision für eine nationale Gesundheitsplattform der Zukunft. Dieser Text ist Teil des Gesamtkonzepts, das wir unter [www.trusted-health-ecosystems.org](http://www.trusted-health-ecosystems.org) veröffentlichen.

---

# Trägerschaft: Staatlich oder privat organisiert?

Für eine nationale Gesundheitsplattform ist es essenziell, eine rechtliche Struktur zu finden, die den daran geknüpften Anforderungen gerecht wird und die Zwecke des umgebenden Ökosystems bestmöglich unterstützt. Hinsichtlich der Trägerschaft des Ökosystems stehen grundsätzlich unterschiedliche Optionen zur Verfügung, die wiederum verschiedene Vor- und Nachteile bergen. So stellt sich zunächst die Frage, ob es sich beim Plattformbetreiber um eine staatliche Institution oder einen privatwirtschaftlichen Akteur handeln sollte.

## Herausforderung

Die Aufgaben und Angebote einer nationalen Gesundheitsplattform sind vielfältig angelegt und das dahinterstehende Ökosystem soll künftig in der Lage sein, derzeit noch nicht identifizierte Aufgaben flexibel zu adressieren. Daher stellt die Beantwortung der Frage nach der optimalen rechtlichen Organisationsform für das Ökosystem eine komplexe Herausforderung dar. Folgende Aspekte sind dabei zu berücksichtigen:

### Gemeinwohlorientiertheit

Das Ökosystem soll grundsätzlich nicht gewinnwirtschaftlich, sondern gemeinnützig orientiert sein. Etwas Einnahmen, die im Rahmen des Ökosystems erwirtschaftet werden, sollen zu dessen Aus- bzw. Aufbau genutzt werden.

## Flexibilität

Das Ökosystem soll in der Lage sein, derzeit noch nicht definierte Aufgaben wahrnehmen zu können, und sollte daher entwicklungs offen sein. Außerdem sollen sowohl staatliche als auch nicht staatliche Stellen im Ökosystem zusammenwirken können.

## Transparenz

Vor allem soweit das Ökosystem einen gesetzlichen bzw. öffentlichen Auftrag erfüllt, müssen seine Handlungen und Entscheidungen sowie seine Finanzierung für die Öffentlichkeit nachvollziehbar sein

Hinsichtlich der passenden Organisationsform für das Ökosystem lassen sich unter Berücksichtigung der genannten Zielsetzungen mindestens zwei zentrale Fragen stellen:

- Soll für das Ökosystem auf eine bereits vorhandene rechtliche Struktur zurückgegriffen oder sollte eine völlig neue rechtliche Struktur geschaffen werden?
- Soll die rechtliche Struktur des Ökosystems öffentlich-rechtlich oder privatrechtlich geprägt sein?

Prinzipiell besteht zwar die Möglichkeit, eine bereits existierende rechtliche Struktur für den Aufbau und den Betrieb sowie die Weiterentwicklung des Ökosystems zu nutzen. Aufgrund des innovativen Charakters und der vielgestaltigen Funktionen, die das Ökosystem künftig abbilden soll, bietet es sich jedoch eher an, eine bzw. mehrere völlig neue rechtliche Strukturen zu schaffen.

Grundsätzlich kommen hierfür sowohl privatrechtliche als auch öffentlich-rechtliche Rechtsformen in Betracht. Öffentlich-rechtliche Rechtsformen, wie z. B. die Anstalt des Öffentlichen Rechts, sind zwar einerseits in bestimmter Weise privilegiert, etwa was ihre Finanzierung betrifft, andererseits unterliegen sie – etwa hinsichtlich der Transparenz ihrer Entscheidungsfindung – partiell strengeren rechtlichen Verpflichtungen als Unternehmen mit privatrechtlichen Rechtsformen. Auch die Integration privater Akteure ist in öffentlich-rechtlich geprägten Strukturen nur ausnahmsweise möglich, und damit ist das Ziel eines möglichst inklusiven Ökosystems ggf. schwieriger umsetzbar. Bei Einrichtungen mit einer öffentlich-rechtlichen Rechtsform steht in der Regel die Verwirklichung eines öffentlichen und ggf. sogar eines gemeinwohlorientierten Zwecks im Fokus – im Gegensatz zu primären gewinnwirtschaftlich orientierten Unternehmungen.

Ganz grundsätzlich lässt sich bei den zur Verfügung stehenden Rechtsformen – losgelöst von der Frage, ob die Struktur des Ökosystems privatrechtlich oder öffentlich-rechtlich geprägt sein soll – zwischen solchen mit und solchen ohne eigener Rechtspersönlichkeit unterscheiden. Zu den Rechtsformen ohne eigene Rechts-

persönlichkeit zählen etwa Personengesellschaften sowie sog. Regiebetriebe der öffentlichen Verwaltung. Aufgrund des Aufgabenzuschnitts ist die Möglichkeit, selbstständig rechtlich relevante Handlungen vorzunehmen, etwa Verträge mit Dienstleistern abzuschließen, derart wichtig, dass unselbstständige Rechtsformen von vornherein für das Ökosystem ausscheiden dürften. Körperschaften sind demgegenüber selbstständige juristische Personen und können entsprechend selbst Trägerinnen von Rechten und Pflichten sein. Diese sog. Rechtsfähigkeit dürfte für das Ökosystem zur unabdingbaren Voraussetzung gehören.

## Hintergrund

Ganz grundsätzlich lassen sich zwei Formen rechtlicher Zusammenschlüsse unterscheiden: einerseits Personengesellschaften – z. B. die Gesellschaft bürgerlichen Rechts – und andererseits Körperschaften – z. B. der rechtsfähige Verein, die Aktiengesellschaft oder die Gesellschaften mit beschränkter Haftung.

Personengesellschaften sind regelmäßig nicht in vollem Umfang rechtsfähig, können also nur eingeschränkt Rechte und Pflichten erwerben und ausüben. Außerdem sind sie im Kern auf die hinter der jeweiligen Gesellschaft stehenden natürlichen Personen ausgerichtet. Letzteres erschwert tendenziell den Ein- und Austritt von Akteuren. Angesichts der übergeordneten Zielrichtung der nationalen Gesundheitsplattform kann davon ausgegangen werden, dass Personengesellschaften als Organisationsform grundsätzlich nicht geeignet sind.

Körperschaften sind auf Dauer angelegte Zusammenschlüsse von Personen zur Erreichung eines überindividuellen Zwecks. Diese sind – im Gegensatz zu Personengesellschaften – in ihrem Bestand unabhängig vom Wechsel einzelner Mitglieder. Die meisten Körperschaften sind juristische Personen, dies bedeutet, sie können selbst Trägerinnen von Rechten und Pflichten sein, also beispielsweise Verträge abschließen. Körperschaften existieren sowohl auf privatrechtlicher als auch auf öffentlich-rechtlicher Grundlage.

Körperschaften des öffentlichen Rechts sind durch staatliche Hoheitsakte geschaffene Vereinigungen, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen. Träger der Körperschaften sind deren Mitglieder, die wesentlichen Einfluss auf die Willensbildung haben. Die Mitgliedschaft kann freiwillig begründet, teilweise aber auch gesetzlich verpflichtend sein.

Die Organisationsformen des öffentlichen Rechts stehen allerdings nicht allen Menschen zur Verfügung – sie dienen vielmehr exklusiv der Erfüllung öffentlicher Aufgaben bzw. gesetzlicher Aufträge. Entsprechend verfügen Körperschaften des öffentlichen Rechts über gewisse Sonderbefugnisse und Privilegien; insbesondere können sie im Rahmen ihres jeweiligen gesetzlichen Auftrags selbst öffentliche Gewalt ausüben.

Die Kehrseite dieser Privilegierung ist in praktischer Hinsicht ein relativ geringes Maß an Flexibilität. Als staatliche bzw. staatsnahe Einrichtungen besteht etwa eine unmittelbare Bindung an Grundrechte. Körperschaften des öffentlichen Rechts haben regelmäßig eine gesetzliche Grundlage. Änderungen in ihrer Ausrichtung bzw. in ihren Kompetenzen und Aufgaben bedürfen entsprechend ggf. einer Anpassung ihrer gesetzlichen Grundlage.

Anstalten des öffentlichen Rechts stellen Zusammenfassungen sachlicher (z. B. Gebäude, Ausstattung) und persönlicher Mittel (Personal) dar, mit dem Zweck, eine öffentliche Einrichtung zu betreiben. Sie sind juristische Personen, denen Aufgaben per Gesetz oder Satzung zugewiesen wurden und die mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben betraut sind. In der Regel werden die Anstalten bzw. deren Leistungen den Bürgerinnen und Bürgern zur Benutzung zur Verfügung gestellt. Beispiele für Anstalten des öffentlichen Rechts sind öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten, Universitäten und Sparkassen. Anstalten des öffentlichen Rechts besitzen eine eigene Rechtspersönlichkeit, welche ihnen eine unabhängige Erfüllung ihrer Tätigkeiten ermöglicht.

Stiftungen können sowohl privatrechtlich als auch öffentlich-rechtlich organisiert sein. Insgesamt ermöglichen sie eine Verwaltung von Vermögen zugunsten bestimmter Zwecke. Öffentlich-rechtliche Stiftungen werden in der Regel vom Staat durch Gesetz oder Rechtsverordnung errichtet. Dies macht ihre Entstehung und anschließende Entwicklung verhältnismäßig bürokratisch. Auch die Integration privatwirtschaftlicher Akteure ist relativ schwierig. Diese können zwar durch eine Stiftung finanziert, aber nur bedingt in deren Entscheidungsprozesse integriert werden. Eine öffentlich-rechtliche Stiftung ist in finanzieller Hinsicht von öffentlichen Haushalten bzw. Zuwendungen abhängig. Dies bedeutet praktisch, dass eine dauerhafte Finanzierung und damit Arbeit einer öffentlich-rechtlichen Stiftung nur schwer gesichert werden kann und sich im Ergebnis an der jeweiligen Haushaltslage orientieren dürfte.

*„Eine juristische Person des Privatrechts bietet für die Betreiberrolle Flexibilität und ermöglicht das Zusammenwirken privater und staatlicher Akteure.“*

*Prof. Dr. Laura Schulte*

Öffentlich-rechtliche Organisationsformen sind damit im Ergebnis oft wenig wandlungsfähig und kommen daher als Betreiber einer nationalen Gesundheitsplattform nur bedingt in Frage. Ihre Grundlage findet sich regelmäßig in einem Gesetz, sodass ein Aufgaben- bzw. Kompetenzzuwachs ggf. mit einer (zeitaufwendigen) Gesetzesänderung verbunden sein dürfte. Weiterhin sind sämtliche öffentlich-rechtlichen Organisationsformen unmittelbar an Grundrechte gebunden.

Aus der Grundrechtsbindung lassen sich partiell auch Teilhaberechte Dritter ableiten, etwa von Dienstleistern aus dem Gesundheitssektor. Weiterhin bestehen

für wettbewerbsrelevantes Handeln staatlicher Stellen bestimmte Vorgaben, die in Teilen strenger sein können als die Vorgaben, die für nicht staatliche Akteure gelten (vgl. hierzu auch Staatliches Informationshandeln: Was darf der Staat?). Schließlich können auch privatrechtliche Akteure nicht ohne Weiteres in öffentlich-rechtliche Organisationsformen integriert werden.

Staatliche Akteure – also Bund, Länder und Kommunen sowie deren einzelne Untergliederungen – haben allerdings auch die Möglichkeit, sich der Organisationsformen des Privatrechts zu bedienen. Dies bedeutet im Ergebnis, dass aus der Beteiligung staatlicher Stellen an dem Ökosystem nicht zwingend die Wahl einer öffentlich-rechtlichen Organisationsform folgt. Zu den privatrechtlichen Organisationsformen, die als Trägermodell für das Ökosystem in Frage kommen, zählen vor allem der Verein, die GmbH sowie die AG.

## Übersicht – Rechtsformen des Privatrechts

### Der Verein

Unter Verein versteht man einen freiwilligen und auf Dauer angelegten Zusammenschluss mehrerer Personen zur Verfolgung eines Zwecks. In einem Verein können grundsätzlich sowohl staatliche als auch private bzw. privatwirtschaftliche Akteure zusammenwirken.

Bei Vereinen lässt sich die Haftung gegenüber Dritten nur bedingt beschränken; insbesondere ist in diesem Kontext die grundsätzlich persönliche Haftung des Vorstandes (mit seinem gesamten Privatvermögen) gegenüber Dritten zu berücksichtigen, wenn und soweit der Verein für Schäden bei Dritten verantwortlich sein sollte. Die Frage der Finanzierung des Ökosystems in Form eines Vereins wirft außerdem gewisse Herausforderungen auf; vor allem dürften Mitgliedsbeiträge in der Regel nicht ausreichen, um das Projekt – vor allem in seiner Anfangsphase – kontinuierlich mit hinreichenden finanziellen Mitteln zu versorgen.

### Die GmbH

Eine GmbH ist eine rechtsfähige, durch Organe handelnde Gesellschaft, bei der den Gläubigern im Grundsatz nur das Vermögen der Gesellschaft haftet. Gesellschafter einer GmbH können natürliche wie auch juristische Personen sein. Die jeweiligen Gesellschafter sind durch einen Geschäftsanteil an diesem Vermögen beteiligt, übernehmen durch ihre Beteiligung an der Gesellschaft allerdings keine persönliche Haftung.

### Die gemeinnützige GmbH

Die gemeinnützige GmbH ist eine Sonderform der GmbH. Die gemeinnützige GmbH kombiniert die wirtschaftlichen Vorteile und Rahmenbedingungen der GmbH mit den steuerlichen Vorteilen des Gemeinnützigkeitsrechts. Das macht die Rechts-

form für den sozialen Bereich attraktiv. Allerdings dürfen die Erträge, die das Unternehmen erwirtschaftet, nur für die Verwirklichung des gemeinnützigen Zwecks verwendet werden.

### Die AG

Die Aktiengesellschaft vereint typischerweise eine große Anzahl Aktionären, die ihr Kapital in die Unternehmung investiert haben, um aus den von der Gesellschaft erwirtschafteten Erträgen Dividenden zu erhalten. Diese gewinnwirtschaftliche Orientierung der AG entspricht allerdings wohl nicht dem gemeinnützigen Leitbild des Ökosystems.

### Die gemeinnützige AG

Allerdings kennt das deutsche Gesellschaftsrecht auch eine gemeinnützige AG – kurz gAG – die gerade nicht auf die Erzielung von Gewinnen ausgerichtet ist, sondern eine gemeinnützige Ausrichtung aufweist. Die Ausrichtung an gemeinnützigen Zielen – etwa der Förderung der Wissenschaft und Forschung, des öffentlichen Gesundheitswesens und der Verbraucherberatung sowie des Verbraucherschutzes – wird durch steuerliche Vergünstigungen zugunsten der gAG belohnt. Kehrseite des steuerlichen Sonderstatus der gAG sind allerdings die verhältnismäßig strengen Vorgaben des Gemeinnützigkeitsrechts. Zu beachten ist vor diesem Hintergrund insbesondere, dass der Status der Gemeinnützigkeit gefährdet wird, wenn mehr als die Hälfte des Kapitals der gAG zur Finanzierung der Verwaltung und Spendenwerbung genutzt wird oder wenn der wirtschaftliche Geschäftsbetrieb einer gAG mit nicht begünstigten Betrieben derselben bzw. ähnlicher Art in größerem Umfang in Wettbewerb tritt, als es bei Erfüllung der steuerbegünstigten Zwecke unvermeidbar ist.

Die gesetzlichen Vorgaben für die Organisation der gAG entsprechen ansonsten den für die AG geltenden Bestimmungen; insbesondere verfügt auch die gAG über einen Vorstand, einen Aufsichtsrat und eine Hauptversammlung. Der Vorstand ist für die Geschäftsführung der gAG verantwortlich, die wiederum auf die ausschließliche und unmittelbare Erfüllung der satzungsmäßigen Zwecke der gAG gerichtet sein muss.

### Die Holding

Es ist möglich, die einzelnen Angebote des Ökosystems von unterschiedlichen Gesellschaften mit jeweils unterschiedlichen Rechtsformen zu betreiben, die allerdings unter dem gemeinsamen Dach einer Holding zusammengeführt werden. Eine Holding ist eine Strukturform, deren Hauptzweck in einer auf Dauer angelegten Beteiligung an einem oder mehreren rechtlich selbstständigen Unternehmen liegt.

Ganz grundsätzlich sind zwei Arten von Holdinggesellschaften zu unterscheiden, die für das Ökosystem als „Dachorganisationen“ in Betracht kommen: die operative Holding und die Management-Holding. Die sog. operative Holding ist mit einem Mutterkonzern vergleichbar, von dem weitere Tochtergesellschaften strategisch und personell abhängig sind. Die Management-Holding hat dagegen kein

eigenes operatives Geschäft, legt allerdings die strategischen Ziele der Tochtergesellschaften fest.

Größter Vorteil dieser Holdingvariante ist ihre Flexibilität, da jedes Tochterunternehmen Strategien für sein Geschäftsfeld entwickelt. Die Holding ist nicht im deutschen Recht geregelt und entsprechend auch nicht an eine bestimmte Rechtsform gebunden. Regelmäßig werden Holdings in der Rechtsform der GmbH oder Aktiengesellschaft betrieben.

## Fazit

Das Ökosystem muss selbst Träger von Rechten und Pflichten sein können, um handlungsfähig seine Zielrichtung verfolgen zu können. Damit scheidet sämtliche rechtliche Strukturen aus, die nicht rechtsfähig sind. Personengesellschaften werden den Anforderungen an eine partizipative Infrastruktur für das Gesundheitswesen nicht gerecht und können für eine Trägerschaft des digitalen Ökosystems ausgeschlossen werden.

Eine öffentlich-rechtliche Struktur wäre zwar möglich, würde aber die Mitwirkung privatwirtschaftlich organisierter Akteure an dem Projekt insgesamt erschweren. Für eine möglichst breite Partizipation und eine hohe Flexibilität sollte daher eine juristische Person des Privatrechts als Organisationsrahmen angestrebt werden. Diese bietet relativ große Flexibilität im Hinblick auf strukturelle Anpassungen sowie das Zusammenwirken privater wie staatlicher Akteure an dem Projekt.

Mit Blick auf die unterschiedlichen Funktionen, die durch das Ökosystem abgebildet werden können, bietet sich zudem die Wahl einer Holdingstruktur an, bei der eine übergeordnete Gesellschaft die Steuerung weiterer Tochtergesellschaften übernimmt, die jeweils wiederum ganz unterschiedliche Aufgaben wahrnehmen könnten.



### Prof. Dr. Laura Schulte

Laura Schulte arbeitete während ihrer Promotion an einem Lehrstuhl für Verfassungsrecht als wissenschaftliche Mitarbeiterin. Sie promovierte zu einem datenschutzrechtlichen Thema und forschte hierzu unter anderem auch an der Queen Mary School of Law in London. Von 2020 bis 2023 war sie als Rechtsanwältin in der Kanzlei BRANDI-Rechtsanwälte am Standort Bielefeld und dort im Fachbereich IT- und Datenschutzrecht tätig. Seit August 2023 ist sie Professorin für Wirtschaftsrecht an der Hochschule Bielefeld.

#### Impressum

© Bertelsmann Stiftung,  
September 2023

Bertelsmann Stiftung  
Carl-Bertelsmann-Straße 256  
33311 Gütersloh  
Telefon +49 5241 81-0  
[www.bertelsmann-stiftung.de](http://www.bertelsmann-stiftung.de)

#### Verantwortlich

Dr. Sebastian Schmidt-Kaehler  
Portrait  
André Siodla