

Verfassungsrichter beschließen: Klage gegen Ermächtigung zulässig



Wesentlicher Bestandteil der ambulanten medizinischen Versorgung ist das Zulassungswesen. Mitte August hat das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) dazu einen Aufsehen erregenden Beschluss gefasst (Aktenzeichen: 1 BvR 378/00): Wird einem Krankenhausarzt die Ermächtigung erteilt, an der vertragsärztlichen Versorgung teilzunehmen, können niedergelassene Vertragsärzte eine gerichtliche Überprüfung der Ermächtigung verlangen.

Eine Analyse der Rechtsabteilung der Kassenärztlichen Vereinigung Bayerns (KVB):

Zum Sachverhalt

Der Beschwerdeführer – ein niedergelassener Facharzt für Radiologie und Strahlenheilkunde – hatte sich vor den Sozialgerichten dagegen gewandt, dass in seiner Region fünf Krankenhausärzten Ermächtigungen zur Erbringung strahlentherapeutischer Leistungen erteilt worden waren. Das Bundessozialgericht (BSG) hatte seine so genannte „defensive Konkurrentenklage“ in letzter Instanz für unzulässig erklärt.

Der Beschwerdeführer, der geltend gemacht hatte, in den letzten Jahren mehrere Millionen Mark in seine Praxis investiert zu haben, könne gegen die Ermächtigung nicht klagen. Die maßgeblichen Vorschriften über die Ermächtigung von Krankenhausärzten schützen allein das Interesse der Versicherten an einer möglichst leistungsfähigen und lückenlosen ambulanten vertragsärztlichen Versorgung. Ziel der genannten Rechtsnormen sei es, weder Konkurrenz von den niedergelassenen Vertragsärzten fernzuhalten noch ihre vertragsärztliche Tätigkeit vor wirtschaftlichen Gefährdungen zu schützen. Lediglich bei willkürlicher Erteilung von Ermächtigungen sei ein niedergelassener Vertragsarzt bei wirtschaftlicher Beeinträchtigung anfechtungsbefugt.

Das BVerfG teilte die Rechtsauffassung des BSG nicht. Es hat dieses Urteil aufgehoben und das Verfahren zur erneuten Verhandlung zurückverwiesen.

Aus den Entscheidungsgründen

Der Gesetzgeber hat den Vertragsärzten für den gesamten Bereich der ambulanten Versorgung gesetzlich Versicherter Vorrang

gegenüber den Krankenhausärzten eingeräumt. Dieser Vorrang der Vertragsärzte korreliert mit ihrem Anspruch auf Rechtsschutz nicht, wenn Zulassungsgremien die gesetzgeberische Entscheidung respektieren.

Es verstößt gegen Art. 12 Abs. 1 GG – so das BVerfG –, wenn dieser Rechtsschutz (die so genannte defensive Konkurrentenklage) nur gewährt wird bei besonders schweren materiellen Mängeln der Begründetheit einer angefochtenen Ermächtigungsentscheidung.

Dem im Sozialgesetzbuch V (SGB V) und in der Ärzte-Zulassungsverordnung angeordneten Vorrang der niedergelassenen Vertragsärzte kommt im Lichte des Grundrechts aus Art. 12 Abs. 1 GG vor dem Hintergrund restriktiver Bedarfsplanung und limitierter Gesamtvergütung auch drittschützende Wirkung zu: Diese Ärzte sind also befugt, Ermächtigungsentscheidungen, die Krankenhausärzte begünstigen, gerichtlich anzufechten.

Zum Inhalt des Grundrechts der Berufsfreiheit führt das BVerfG aus:

„Zwar gewährt Art. 12 Abs. 1 GG keinen Schutz vor Konkurrenz. Die Vertragsärzte haben aufgrund ihres Zulassungsstatus auch keinen Rechtsanspruch auf die Sicherung einer wirtschaftlich ungefährdeten Tätigkeit. Eine Wettbewerbsbeschränkung durch Einzelakt, die erhebliche Konkurrenz Nachteile zur Folge hat, kann aber das Grundrecht der Berufsfreiheit beeinträchtigen, wenn sie im Zusammenhang mit staatlicher Planung und der Verteilung staatlicher Mittel steht.“

Die Kassenärztliche Vereinigung (KV) ist, wie das BVerfG ausführt, primär auf den Ausgleich der unterschiedlichen Interessen der in ihr zusammengeschlossenen Ärztegruppen angelegt. Nach der Rechtsprechung des BSG hat aber das einzelne Mitglied nicht die Möglichkeit, seine KV zur Einlegung von Rechtsbehelfen zu verpflichten. Die plural besetzten Gremien können nicht gewährleisten, dass Grundrechtsverletzungen unterbleiben. Dies war ein weiterer Grund dafür, dass das BVerfG den niedergelassenen Vertragsärzten eine gerichtliche Überprüfung der Ermächtigung eines Krankenhausarztes zugestand.

Konsequenzen

Die Entscheidung des BVerfG bezieht sich ausdrücklich nur auf die Ermächtigung von Krankenhausärzten zur Teilnahme an der vertragsärztlichen Versorgung. Wegen der Besonderheit des Vorrangs der niedergelassenen Vertragsärzte ist diese wohl nicht auf andere Fallkonstellationen, wie beispielsweise die Klage eines niedergelassenen Arztes gegen die in seinem Planungsbereich von den Zulassungsgremien ausgesprochene Sonderbedarfszulassung eines anderen Arztes, übertragbar. Es ist davon auszugehen, dass sich hierzu das BSG, an das der Rechtsstreit zurückverwiesen wurde, äußern wird.

Das BSG wird sich in diesem Zusammenhang auch mit der Frage auseinandersetzen müssen, welche Konsequenzen sich für das Verwaltungsverfahren aus der Dritte schützenden Wirkung der Regelungen über die Ermächtigung von Krankenhausärzten ergeben. Insbesondere wird es zu entscheiden haben, ob und gegebenenfalls welche niedergelassenen Ärzte über die Ermächtigungen von Krankenhausärzten zu benachrichtigen sind.

Den Aufwand, den die Beteiligung der niedergelassenen Ärzte bei der Entscheidung über die Ermächtigung eines Krankenhausarztes verursacht, hat das BVerfG unter dem Aspekt „Prozesspraktikabilität“ angesprochen. Der Hinweis auf die besonderen Beiladungsbedingungen im Massenverfahren gilt jedoch nach der zitierten Bestimmung des Sozialgerichtsgesetzes nur für das sozialgerichtliche Verfahren und nicht für das Verwaltungsverfahren vor den Zulassungsgremien. Insoweit ist eine klärende Aussage des BSG abzuwarten.

Die Tatsache, dass die defensive Konkurrentenklage nunmehr zulässig ist, hat aber nicht zur Folge, dass dadurch die Aufnahme der ärztlichen Tätigkeit im Rahmen der Ermächtigung auf Dauer verhindert werden könnte. Eine solche Klage hat zwar zunächst aufschiebende Wirkung; häufig wird der ermächtigte Krankenhausarzt im Wege des einstweiligen Rechtsschutzes die sofortige Vollziehung der Entscheidung der Zulassungsgremien betreffend die Ermächtigung beantragen. Hierüber ist dann vom Sozialgericht einzelfallbezogen zu entscheiden.

KVB