

Verfassungsgericht erlaubt Klage gegen Ermächtigung

Niedergelassene Vertragsärzte können gegen die Ermächtigung eines Krankenhausarztes klagen, Krankenhäuser können die Aufnahme von konkurrierenden Krankenhäusern in den Krankenhausplan anfechten.

An der vertragsärztlichen Versorgung nehmen zugelassene Ärzte und zugelassene medizinische Versorgungszentren sowie ermächtigte Ärzte und ermächtigte ärztlich geleitete Einrichtungen teil (§ 95 Abs. 1 S. 1 SGB V). Die ambulante Versorgung der gesetzlich Versicherten obliegt in erster Linie den freiberuflichen, in eigener Praxis tätigen Vertragsärzten. Krankenhausärzte mit abgeschlossener Weiterbildung können mit Zustimmung des Krankenhausträgers vom Zulassungsausschuss zur Teilnahme an der vertragsärztlichen Versorgung der Versicherten ermächtigt werden (§ 116 S. 1 SGB V, § 35 a Ärzte-ZV). Die Ermächtigung ist eine gegenüber der Zulassung nachrangige Form der Teilnahme an der vertragsärztlichen Versorgung. Sie ist nur zu erteilen, soweit und solange eine ausreichende ärztliche Versorgung der Versicherten ohne die besonderen Untersuchungs- und Behandlungsmethoden oder die Kenntnisse dieser Krankenhausärzte nicht sichergestellt ist (§ 116 S. 2 SGB V).

Das Bundessozialgericht hat regelmäßig die Klagebefugnis eines niedergelassenen Kassenarztes gegen die einem Dritten erteilte Ermächtigung verneint. Den Regelungen über Zulassung und Ermächtigung von Ärzten sei kein Rechtssatz zu entnehmen, der auch den Individualinteressen des Vertragsarztes zu dienen bestimmt sei. Die Vorschriften über die Ermächtigung dienen entweder dem öffentlichen Interesse an der Sicherstellung der Versorgung oder dem Interesse der nicht zugelassenen Ärzte, die eine Ermächtigung beantragten.

Wende durch Verfassungsgericht

Das Bundesverfassungsgericht hat nunmehr mit Beschluss v. 17.08.2004 (1 BvR 378/00) diese Rechtsprechung als mit der grundrechtlich geschützten Berufsfreiheit (Artikel 12 Abs. 1 GG) unvereinbar angesehen. Eingriffe in die Berufsfreiheit der niedergelassenen Vertragsärzte seien nur zulässig, wenn sie durch hinreichende Gründe des Gemeinwohls gerecht-

fertigt seien und der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gewahrt werde. Die Verwirklichung der Grundrechte aus Artikel 12 Abs. 1 GG erfordere eine dem Grundrechtsschutz angemessene Verfahrensgestaltung.

Dem gesetzlich angeordneten Vorrang der niedergelassenen Vertragsärzte komme im Lichte dieses Grundrechts vor dem Hintergrund restriktiver Bedarfsplanung und limitierter Gesamtvergütungen auch dritt-schützende Wirkung in dem Sinne zu, dass diese Ärzte befugt seien, Krankenhausärzte begünstigende Ermächtigungsentscheidungen gerichtlich anzufechten.

Die Vertragsärzte und sonstigen Leistungserbringer würden durch jede Öffnung ihres gesetzlich regulierten Marktes für Dritte belastet. Die Ermächtigung eines Krankenhausarztes derselben Fachrichtung und Qualifizierung greife in die Berufsausübungsfreiheit eines Vertragsarztes ein, der in demselben räumlichen Bereich die gleichen Leistungen anbiete, indem sie die Erwerbsmöglichkeiten über das dem Vertrags-

arztrecht immanente Maß hinaus einschränke. Ein solcher Vertragsarzt konkurriere nicht mehr nur mit anderen niedergelassenen Vertragsärzten, die ebenso wie er in eine Praxisausstattung investierten, sich niederließen und – abgesehen von den vertragsärztlichen Bindungen – im freien Wettbewerb untereinander stünden. Er konkurriere infolge der Ermächtigung zusätzlich mit Krankenhausärzten, denen die Krankenhäuser die sächlichen Mittel zur Verfügung stellen.

Bei einem regulierten Marktzugang könnten auch Einzelentscheidungen, die das erzielbare Entgelt beeinflussten, die Freiheit der Berufsausübung beeinträchtigen.

Budgetierte Gesamtvergütung

Zwar gewähre Artikel 12 Abs. 1 GG keinen Schutz vor Konkurrenz. Die Vertragsärzte hätten aufgrund ihres Zulassungstatus auch keinen Rechtsanspruch auf die Sicherung einer wirtschaftlich ungefährdeten Tätigkeit. Die Wettbewerbsposition und die Erträge un-

terlägen grundsätzlich dem Risiko laufender Veränderungen je nach den Marktverhältnissen. Eine Wettbewerbsveränderung durch Einzelakt, die erhebliche Konkurrenz Nachteile zur Folge habe, könne aber das Grundrecht der Berufsfreiheit beeinträchtigen, wenn sie im Zusammenhang mit staatlicher Planung und der Verteilung staatlicher Mittel stehe.

Dem Aspekt einer quantitativ begrenzten Konkurrenz komme für die Berufsausübung des einzelnen Vertragsarztes wegen der budgetierten Gesamtvergütung wachsende Bedeutung zu. Je mehr Ärzte Leistungen erbrächten und abrechneten, desto geringer sei potentiell der Wert der einzelnen ärztlichen Leistungen.

Gerichtliche Überprüfung

Die Möglichkeit einer Grundrechtsverletzung erfordere jedoch die Befugnis des Grundrechtsträgers (das heißt des Vertragsarztes), die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben für die Erteilung einer Ermächtigung zur gerichtlichen Überprüfung zu stellen. Insofern sei der Grundrechtsschutz des einzelnen Vertragsarztes nicht dadurch hinreichend abgesichert, dass die Zulassungsgremien paritätisch mit Vertretern der Krankenkassen und der Ärzte besetzt seien und der Kassenärztlichen Vereinigung eine Anfechtung der Ermächtigungsentscheidung möglich sei. Die Kassenärztliche Vereinigung sei primär auf den Ausgleich der unterschiedlichen Interessen der in ihr zusammengeschlossenen Ärztegruppen angelegt. Je nach Einfluss und Gewicht einzelner Arztgruppen und der Konstellation im Innenraum könnten die Interessen einzelner Ärzte von denen der Mehrheit in den Organen der Körperschaft abweichen.

Die nunmehr vorliegende Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts ist von besonderer Bedeutung, da sie auch auf die (Neu-)Zulassung von

Vertragsärzten übertragbar sein dürfte.

Konkurrentenklage

In einer weiteren Entscheidung v. 14.01.2004 (I BvR 506/03) hat das Bundesverfassungsgericht sich mit der Frage befasst, ob ein Krankenhaus, das nicht in den Krankenhausplan eines Landes aufgenommen wurde, als konkurrierender Bewerber die Planaufnahme eines anderen Krankenhauses anfechten kann.

Krankenhauspläne werden gemäß § 6 Abs. I KHG von den Ländern aufgestellt, um eine bedarfsgerechte Versorgung der Bevölkerung mit leistungsfähigen, eigenverantwortlich wirtschaftenden Krankenhäusern zu gewährleisten und zu sozial tragbaren Pflegesätzen beizutragen. Die Aufnahme oder Nichtaufnahme eines bestimmten Krankenhauses in den Krankenhausplan erfolgt in Form eines Feststellungsbescheides. Die Feststellung der Aufnahme in den Krankenhausplan ist Voraussetzung für eine Investitionsförderung und die Erbringung von Krankenhausleistungen zu Lasten der gesetzlichen Krankenversicherung.

Bislang hat die Rechtsprechung die Aufstellung des Krankenhausbedarfsplans lediglich als eine verwaltungsinterne Maßnahme ohne unmittelbare

Rechtswirkung nach außen qualifiziert. Seitens der Bewerber bestehe nur ein Anspruch auf fehlerfreie Auswahl unter mehreren Bewerbern. Dieser Anspruch werde durch die Auswahl eines konkurrierenden Krankenhauses nicht berührt.

Diese Rechtsprechung war insofern problematisch, als durch die Zulassung eines Mitbewerbers Tatsachen geschaffen wurden, die durch ein späteres Obsiegen des übergangenen Krankenhauses nicht mehr oder nur begrenzt rückgängig gemacht werden konnten.

Effektiver Rechtsschutz

Das Bundesverfassungsgericht ist hier der Auffassung, diese Rechtsprechung sei mit dem Grundrecht des übergangenen Krankenhauses auf effektiven Rechtsschutz aus Art. 19 Abs. 4 GG nicht vereinbar. Irreparable Entscheidungen seien soweit wie möglich auszuschließen. Insofern erfordere die Verwirklichung des Grundrechts der Berufsfreiheit des Mitbewerbers aus Art. 12 Abs. 1 GG auch eine dem Grundrechtsschutz angemessene Verfahrensgestaltung. Die Aufnahme eines konkurrierenden Bewerbers in den Krankenhausplan schränke die beruflichen Betätigungsmöglichkeiten für das nicht aufgenommene

Krankenhaus ein. Die besondere Grundrechtsbetroffenheit des nicht in den Krankenhausplan aufgenommenen Krankenhauses mache die Möglichkeit einer Drittanfechtung erforderlich. Nur so könne die Rechtslage für alle Beteiligten verbindlich geklärt werden, bevor öffentliche Mittel für Investitionen bewilligt werden. Auch dürfe die Entscheidung über die Aufnahme in den Krankenhausplan nicht isoliert, sondern nur unter Berücksichtigung gleichzeitig vorliegender Bewerbungen anderer Krankenhäuser erfolgen, schon um festzustellen, welches der beteiligten Krankenhäuser nach den maßgeblichen Kriterien am besten geeignet sei.

Die mit dieser Entscheidung verbundene Zulassung der Konkurrentenklage wird die Planungsbehörden zwingen, die Bescheide über die Aufnahme oder Nichtaufnahme eines Krankenhauses in den Krankenhausplan umfassend zu begründen und so mehr Transparenz in das Verfahren bringen. Andererseits besteht aber auch die Gefahr der Verzögerung von Planungsentscheidungen durch die geschaffene verwaltungsgerichtliche Anfechtungsmöglichkeit.

Dr. iur. Dirk Schulenburg, Justitiar der Ärztekammer Nordrhein.

in: Rheinisches Ärzteblatt, 12/2004



Steuerrechts-Kapriolen wie bei Ludwig XIV.

Dass unsere Steuergesetzgebung unübersichtlich und auch für geschulte Fachleute kaum durchdringbar ist, verdient keiner weiteren Erwähnung. Dennoch bietet die Abgabenordnung immer wieder unerwartete Finessen, bei denen rechtschaffenen Bürgern die Haare zu Berge stehen.

Hauptursache sind schlammige Formulierungen und sog. handwerkliche Mängel, um die sich unsere Gesetzgeber nicht genügend kümmern. Jeder einzelne Bundestagsabgeordnete erhält – neben seinem Hauptentgelt – pro Monat mehr steuerfreie Leistungen überwiesen als zehn Verkäuferinnen nach Steuern auf ihrem Konto vorfinden. Das kann den Sinn für die mühsamen Einzelheiten des Steuerrechts vielleicht etwas trüben.

Im Folgenden ist von einem „dicken Hund“ zu berichten, den man eigentlich nicht glauben kann. Nach Gesetz und Recht werden bei uns Zinsen vom Bürger verlangt, die niemals entstanden sind. Sie werden erst dann wieder erlassen, wenn er einen „Antrag“ gestellt hat. Per Saldo muss also

beantragt werden, einen Unrechtszustand zu beenden. Dass hier rechtsstaatliche Prinzipien nicht einmal gestreift sind, geschweige denn zu Grunde lägen, ist evident.

Der konkrete Fall

1. Der Bürger gibt seine Steuererklärung ab und weiß, dass eine Steuernachzahlung fällig ist.
2. Ab dem 15. Monat nach Ende des Steuerjahres ist auf den offenen Nachzahlungsbetrag eine Verzinsung von 6 Prozent pro Jahr aufzuschlagen, unabhängig davon, welche Seite – Finanzamt oder Steuerpflichtiger – die Verzögerung bis zur endgültigen Steuerfestsetzung verursacht hat.

Bis hierhin ist – außer dem hohen Zinssatz – kein Problem ersichtlich. Das beginnt mit dem Punkt:

3. Der Bürger erhält vom Finanzamt keinen Steuerbescheid – vulgo: Das Amt trödelt herum – und die 15-Monatsgrenze wird überschritten. Zur Vermeidung der nun beginnenden Verzinsung zahlt der Bürger den offenen Nachzahlungsbetrag, ohne den Finanzamts-

bescheid abzuwarten.

4. Nach, sagen wir, 24 Monaten schickt das Finanzamt den Steuerbescheid an den Bürger.
5. Durch die Zahlung Ende des Monats 14 war die Steuerschuld komplett beglichen und der Steuerbescheid weist keine Forderung des Finanzamtes mehr aus.

- Jetzt kommt es faustdick:
6. Der § 233 a der Abgabenordnung zwingt das Finanzamt dennoch zur Festsetzung einer Zinsforderung an den Bürger für die Monate 15 bis 24, denn feinsinnig steht im genannten Paragraphen der Abgabenordnung folgende Sentenz, die wohl jeder mindestens drei mal lesen muss:

„§ 233 a (3): Maßgebend für die Zinsberechnung ist die festgesetzte Steuer, vermindert um die anzurechnenden Steuerabzugsbeträge, um die anzurechnende Körperschaftssteuer, und um die bis zum Beginn des Zinslaufs **festgesetzten** Vorauszahlungen (Unterschiedsbetrag).“

Diesem Wortlaut nach hat der Bürger zwar eine Vorauszahlung geleistet, sie war aber nicht vom Typus „festgesetzte Vo-

rauszahlungen“, denn diese benennt das Finanzamt. Des Bürgers Überweisung war freiwillig, nicht amtlich festgesetzt. Dieser feinfühlige Unterschied lässt ihm also die 6-prozentige Zinsforderung des Amtes ins Haus flattern, ohne dass in der Sache ein Anspruch bestände.

Auf die spontane Beschwerde des Steuerzahlers im konkreten Fall zeigt sich das Amt pflichtgemäß nachgiebig, keineswegs aber ertappt. Es zitiert aus dem Regelwerk:

„**(Zinszahlungen)** sind aber aus sachlichen Billigkeitsgründen **zu erlassen**, soweit der Steuerpflichtige auf die sich aus der Festsetzung ergebende Steuerzahlungsforderung bereits freiwillige Leistungen erbracht hat.“ Das Amt stellt „insoweit anheim, einen entsprechenden **Erlassantrag zu stellen** (AEAO/ Einführungserlass zu § 233 a AO)“.

Eine Unrechtsforderung hat also Rechtskraft, muss bedient oder per Erlassantrag gestrichen werden.

Das ist Finanzfeudalismus schlimmster Sorte, gegen den der berüchtigte Ludwig XIV. mit seiner chronischen Finanznot noch als Waisenknabe erscheint.