

# Der Wesentlichkeitsgrund- satz im Vertragsarztrecht

Jun.-Prof.'in Dr. Friederike Gebhard, Universität Bielefeld  
Vortrag am 19.09.2023, *ineges*, Goethe-Universität Frankfurt am Main



# AGENDA



- A. Einführung: Der Wesentlichkeitsgrundsatz**
- B. Der Wesentlichkeitsgrundsatz im funktionalen Selbstverwaltungsrecht – Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts**
- C. Der Wesentlichkeitsgrundsatz in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsrechts – Ärztliches Berufsrecht**
- D. Der Wesentlichkeitsgrundsatz in der Rechtsprechung des Bundessozialgerichts – Vertragsärztliche Selbstverwaltung**
- E. Kritische Würdigung & Fazit**

# A. Einführung: Der Wesentlichkeits- grundsatz

- Herleitung aus „Vorbehalt des Gesetzes“, Art. 20 Abs. 3 GG
- gestützt auf Rechtsstaats- und Demokratieprinzip
- Gesetzgeber muss alle „wesentlichen“ Entscheidungen selbst treffen
- „Wesentlich“ = **grundrechtsrelevant**
  - Insb. im Kontext grundrechtlicher Schutzpflichten
  - Kriterien: **individuelle Betroffenheit**, Größe Adressatenkreis, Dauer, finanzielle Auswirkungen, Art der Beeinträchtigung
- **FOLGE: Regelung im Parlamentsgesetz** → Erhöhung des Legitimationsniveaus (*je – desto*)

# B. Der Wesentlichkeitsgrundsatz im funktionalen Selbstverwaltungsrecht

- Art. 80 Abs. 1 S. 2 GG unanwendbar
- Anknüpfungspunkt für Rechtsetzungsautonomie funktionaler Selbstverwaltung: **Art. 12 Abs. 1 GG**
- Berufswahl- und Berufsausübungsregelungen → Geltung der **Dreistufentheorie**
  - ansteigendes Legitimationsbedürfnis
  - ***(P) daher: Anforderungen an die Rechtsetzung der funktionalen Selbstverwaltung?***

# B. Der Wesentlichkeitsgrundsatz im funktionalen Selbstverwaltungsrecht - die Rechtsprechung des BVerfG (1) -

Ausgangspunkt: Facharzt-Beschluss 1972 (BVerfGE 33, 125)

- Wesentlichkeitsgrundsatz gilt auch für funktionale Selbstverwaltung
- **aber**: Parlamentsvorbehalt = strikt **delegationsfeindlich** sind nur ...
  - Berufswahlregelungen
    - (Berufsausübungsregelungen je nach Eingriffsintensität / Umfang / „Gesamtbild“)
  - Statusbildende Regelungen (*betreffen allgemeine Stellung im gesamten Gesundheitswesen*)
  - Legitimer Zweck der Berufseinschränkung durch Selbstverwaltungskörperschaft

→ Zusammenhang von demokratischer Legitimation & Grundrechtsverwirklichung

# B. Der Wesentlichkeitsgrundsatz im funktionalen Selbstverwaltungsrecht - die Rechtsprechung des BVerfG (2) -

## Emscher-/Lippeverband 2002 (BVerfGE 107, 59) (2. Senat)

- erforderliche demokratische Legitimation von Entscheidungsgremien innerhalb der SVK
    - Ziel: Sicherstellung der Meinungspluralität betroffener Interessen
    - Maßstab aber **nur Art. 2 Abs. 1 GG**
  - **Schwächung des Wesentlichkeitsgrundsatzes in der funktionalen SV:**
    - *auch wesentliche Bedeutung für Allgemeinwohl bedeute nicht zwingend: „Staatsaufgabe“*
    - *Entscheidungsbefugnisse der SVK nur „nach außen“ (ggü. Nichtmitgliedern) beschränkt*
- **Gesetzgeber muss nur überhaupt Übertragung eines Kompetenzbereichs an SVK regeln**

# B. Der Wesentlichkeitsgrundsatz im funktionalen Selbstverwaltungsrecht - die Rechtsprechung des BVerfG (3) -

## Notarkassen-Beschluss 2004 (BVerfGE 111, 191)

- Vorgaben für Organisationsstruktur und materieller Vss. der Rechtsetzungsbefugnis der SVK
  - Maßstab: **Art. 12 Abs. 1 GG**
  - Grenze nur: *Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip* → unpräzise
- NOVUM:
  - *„Wird durch organisatorische und verfahrensrechtliche Bestimmungen für eine angemessene Interessenberücksichtigung gesorgt, werden die Anforderungen an materiell-rechtliche Regelungen im Gesetz entsprechend verringert.“*
  - *= je mehr organisatorische Vorgaben, desto weniger Regelungsdichte erforderlich*
  - Verkennt, dass Wesentlichkeitsgrundsatz **materielle** Vorgaben durch den Gesetzgeber verlangt

# B. Der Wesentlichkeitsgrundsatz im funktionalen Selbstverwaltungsrecht - die Rechtsprechung des BVerfG (4) -

## Nichtannahme-Beschluss 2018 (1 BvR 1780/17)

- Gesetzgeber muss delegationsfreundliche Regelungsbereiche festlegen
- Grenze (wieder) lediglich: *Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip*
- **aber:** Vorgaben für Organisationsstruktur der SVK können materielle Regelungsdichte nicht ersetzen!

# B. Der Wesentlichkeitsgrundsatz im funktionalen Selbstverwaltungsrecht - die Rechtsprechung des BVerfG (5) -

## Zwischenfazit

- (lediglich) anhand von Art. 2 Abs. 1 GG entwickelte Vorgaben des Wesentlichkeitsgrundsatzes **nicht** ohne weiteres auf Art. 12 Abs. 1 GG übertragbar (Dreistufentheorie)
- denn: verschiedene Aufgaben jeweilige Selbstverwaltungskörperschaften (→ **§ 75 SGB V**)
- Strikt **delegationsfeindlich** nur: Berufswahlregelungen, legitimer Zweck der Berufseinschränkung, Organisationsstruktur der SVK, statusbildenden Regelungen
- Anforderungen an Regelungsdichte delegationsfreundlicher Bereiche **fehlen**
- dadurch: **Fehlende Maßstäbe** für BVerwG und BSG

# C. Der Wesentlichkeitsgrundsatz in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts – Ärztliches Berufsrecht

## BVerwGE 41, 261 (1972)

- Strenger als Facharztbeschluss des BVerfG:
  - Auch Einzelheiten unterfallen Parlamentsvorbehalt
  - Materie **delegationsfeindlich**, wenn wichtige Gemeinschaftsinteressen berührt → Gesundheit (+)

## BVerwGE 65, 362 (1982)

- Keine Vorgaben durch Parlagengesetz erforderlich → *ausdrücklich wie BSG*

## BVerwG 3 B 32.21 (06.07.2022)

- Doch auch Parlamentsvorbehalt für Einzelheiten

# D. Der Wesentlichkeitsgrundsatz in der Rechtsprechung des Bundessozialge- richts – Vertragsärztliche Selbstverwaltung (1)

Ständige Rechtsprechung (für viele BSGE 33, 165; 42, 276; 44, 252; 44, 260; 70, 285; 108, 175)

- Nicht mal gesetzliche Grundlage für „ob“ einer Berufsausübungseinschränkung (Notdienst) notwendig → Rechtsetzung allein durch Kassenärztliche Vereinigung
- Begründung: *Unterschied Privatarzt – Vertragsarzt!* → *Vertragsarzt hat sich freiwillig den Einschränkungen der Berufsfreiheit des Vertragsarztwesens unterworfen*

# D. Der Wesentlichkeitsgrundsatz in der Rechtsprechung des Bundessozialge- richts – Vertragsärztliche Selbstverwaltung (2)

## BSGE 78, 70 (1996) und 12.02.2020 – B 6 KA 25718 R

- Angleichung an BVerfG: zumindest „statusbildende Normen“ unterfallen Parlamentsvorbehalt  
= Voraussetzungen, unter denen ein Arzt überhaupt ab vertragsärztl. Versorgung teilnimmt
  - Wenn von Erbringung & Abrechnung bestimmter Leistungen **ausgeschlossen**
  - **und** Leistung betrifft **Kernbereich des Fachgebiets**

# D. Der Wesentlichkeitsgrundsatz in der Rechtsprechung des Bundessozialge- richts – Vertragsärztliche Selbstverwaltung (3)

- **BSGE 94, 59 (2004)**
  - Vorgabe allein verfassungsrechtlicher Grundsatz
  - Abweichung „aus wichtigem Grund“ möglich
  - (andererseits Anlehnung an BVerfG und BVerwG)

Insgesamt noch größere Herabsenkung der Anforderungen an Regelungsdichte

# E. Kritische Würdigung und Fazit (1)

- Bundesverwaltungsgericht: hohe Anforderungen aus Wesentlichkeitsgrundsatz  
→ „gesetzliche Grundlage immer nötig, wenn nicht nur interne berufsrechtliche Angelegenheit, sondern auch wichtige Gemeinschaftsinteressen berührt“  
→ Gesundheit des Einzelnen / der Gemeinschaft (+)

▶ ▶ **Wenn strenger Maßstab schon „nur“ im ärztlichen Berufsrecht, dann im VertragsarztR wg. Sicherstellungsauftrag „nach außen“ erst recht!**

- Anders Bundessozialgericht: kaum Anforderungen, teilweise kein ParlamentsG erforderlich  
→ *Vertragsarzt sei schon durch Zulassung kraft Gesetzes zur Teilnahme an vertragsärztlicher Versorgung im Umfang des Sicherstellungsauftrags verpflichtet*



# E. Kritische Würdigung und Fazit (2)

## ▶ ▶ verschiedene Maßstäbe → nicht überzeugend

- Zwar unterschiedliche Bedeutungen von *Approbation* vs. *Zulassung*
  - *rechtfertigt geringere Regelungsdichte im VertragsarztR nur „nach innen“!*
  - *Wird aber kompensiert durch Sicherstellungsauftrag der Vertragsärzte „nach außen“*  
(weil Sicherstellungsauftrag der Schutzpflicht für Art. 2 II GG der Versicherten dient)
- BSG: schon Zulassungsregelungen wohl nur (statusbildende) Berufsausübungsregelungen
  - ▶ damit Anwendungsbereich des Vertragsarztrechts ausschließlich Berufsausübung → der Satzungsautonomie überlassen
  - enge Definition, was „statusbildend“ sei



# E. Kritische Würdigung und Fazit (3)

- ▶ ▶ Angleichung der Anforderungen an Regelungsdichte im ärztlichen BerufsR und im Vertragsarztrecht

→ denn: je intensiver Grundrechte (Mitglieder, Dritte) betroffen,

→ desto höheres Legitimationsbedürfnis

→ desto geringer Normsetzungsautonomie der funktionalen Selbstverwaltung

- ▶ ▶ Grundrechtsschutz  $\geq$  Praktikabilität

