

**Das Vertragsarztrecht zwischen notwendiger
Ausdifferenzierung und überschießender Verselbständigung**

-
Eine Einführung

Dr. Frank Schreiber

Vorsitzender Richter am Hessischen Landessozialgericht

Assoziiertes Mitglied des ineges

Gliederung

1. Das Vertragsarztrecht im Verhältnis zum Rest der Welt
– drei Ansätze zur Einführung
2. Das Vertragsarztrecht im Rechtssystem
3. Die verfassungsrechtliche Bewertung
4. Leitbilder im Vertragsarztrecht
5. Ertrag für die weitere Tagung

Das Vertragsarztrecht im Rechtssystem

Vertragsarztrecht ist...

- ein Teilbereich des Leistungserbringerrechts eines Teils des Sozialversicherungsrechts, insbes. §§ 72 bis 106d SGB V und die darauf gestützten untergesetzlichen Normen.

versus

- das die Vertragsärzte betreffende Öffentliche Wirtschaftsrecht.

Das Vertragsarztrecht im Rechtssystem

Das Vertragsarztrecht ist sozialversicherungsrechtliches Leistungserbringerrecht und als solches – mit seinen Besonderheiten (!) – Öffentliches Wirtschaftsrecht.

Die verfassungsrechtliche Bewertung – eine wechselhafte Geschichte

Immer im Fokus: Die untergesetzliche Normsetzung:

- die **Richtlinien und Beschlüsse** des Gemeinsamen Bundesausschusses sowie Richtlinien der kassenärztlichen Bundesvereinigung,
- die **Normenverträge** zwischen den Zusammenschlüssen der Krankenkassen auf Landes- und Bundesebene einerseits sowie den Kassenärztlichen Vereinigungen und den Kassenärztlichen Bundesvereinigungen andererseits (z.B. der Einheitliche Bewertungsmaßstab als Bestandteil des Bundesmantelvertrages, vgl. § 87 Abs. 1 S. 1, Abs. 2 S. 1 SGB V) und schließlich
- das (nicht immer) **satzungsförmige Binnenrecht** der Kassenärztlichen Vereinigungen.

Die verfassungsrechtliche Bewertung – eine wechselhafte Geschichte

Phasen:

- **Intensive Beschäftigung** und wechselseitige Wahrnehmung der Professionen in den **neunziger Jahren**. Hintergrund: Neues SGB V; verfassungsrechtliche Entwicklungen aus anderen Rechtsgebieten müssen nachvollzogen werden.
- **Ab 2002: Konsolidierung** um Normsetzung in der funktionalen Selbstverwaltung zeitlich nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts i.S. Emschergenossenschaft und zum Lippeverband (BVerfGE 107, 59).
 - Bundessozialgericht bestätigt Normsetzungsbefugnisse und Rechtscharakter auf aktueller verfassungsrechtlicher Grundlage.
 - Punktuelle „Spätentwicklungen“ (Konkurrenzschutz)
 - Kritik in der Rechtswissenschaft verstummt nicht vollständig.
- **Ab 2015: Neue Verunsicherungen im Detail** ohne intensive Beschäftigung.

Die verfassungsrechtliche Bewertung – eine wechselhafte Geschichte

Der „Aufschlag“ des Bundesverfassungsgerichts 2015 (BVerfG, Beschluss vom 10. November 2015 – 1 BvR 2056/12 -) hat bis auf drei verfassungsgerichtliche Gutachten zur demokratischen Legitimation des GB-A im Auftrag des BMG 2017 nichts Wesentliches befördert. Die vom Ersten Senat geforderte Konkretisierungsarbeit bei der Prüfung der Rechtssetzungsbefugnisse des G-BA nach Intensität des regulierenden Eingriffs, der Betroffenheit Dritter und nach der Enge oder Weite des gesetzlichen Ausgestaltungsrahmens für die Normsetzung durch den G-BA wurde insbesondere von der Rechtspraxis noch nicht geleistet.

Leitbilder im Vertragsarztrecht

- Traditionsverfestigende Leitbilder oder „Leitbildersturm“?
- Funktionen von Leitbildern:
 - Neue VerwRWiss: Leitbilder als Reforminstrument oder Implementierungsinstrument
 - Leitbilder als Bündel gesetzgeberischer Zielvorstellungen
 - Methodisch Unterschied zu Instituten, Grundsätzen, dogmatischen Prinzipien
 - Leitbilder zwischen Recht und Politik – gefährlich für die Rechtsdogmatik?

Leitbilder im Vertragsarztrecht

- Leitbilder im Vertragsarztrecht:
 - Wieder nur: Bündel gesetzgeberischer Zielvorstellungen, Instituten, Grundsätzen, dogmatischen Prinzipien?
 - Insbesondere: „der Vertragsarzt in freier Praxis“ als wirkmächtiges Leitbild
 - Referenzobjekt: Medizinisches Versorgungszentrum

Ertrag für die weitere Tagung

1. Systemsprengende Phänomene können bezogen auf das Rechtssystem dort beobachtet werden, wo dem Vertragsarztrecht der Charakter eines geschlossenen Systems der öffentlich-rechtlichen Regulierung der vertragsärztlichen Tätigkeit beigemessen wird und insbesondere seine Einbindung in das Mehrebenensystem des öffentlichen Wirtschaftsrechts geleugnet wird. Umgekehrt droht das Vertragsarztrecht „gesprengt“ zu werden, wenn der Minimalkonsens über genuin sozialstaatliche Besonderheiten und Rechtfertigungen insbesondere aus EU-wirtschaftsrechtlicher Perspektive vernachlässigt wird.

Ertrag für die weitere Tagung

2. Die letzten dreißig Jahre der verfassungsrechtlichen Analyse des Vertragsarztrechts sind durch Wechselhaftigkeit und nur punktueller Befassung gekennzeichnet. Nur beim grundrechtlich verbürgten Konkurrenzschutz war im 21. Jahrhundert noch der Vorwurf eines „Spätentwicklers“ berechtigt. Hinsichtlich der demokratischen Legitimation der Rechtssetzungstätigkeit des G-BA sind Gerichte und Wissenschaft nach wie vor aufgefordert die vom Bundesverfassungsgericht 2015 aufgezeigten Grenzen auszuloten. Das Vertragsarztrecht erscheint geeignet, ein Referenzgebiet zur Erforschung der Querverbindungen zwischen Wesentlichkeitstheorie und demokratischen Anforderungen an die Rechtssetzung durch die funktionale Selbstverwaltung zu sein.

Ertrag für die weitere Tagung

3. Der stetige Reformdruck auf das Vertragsarztrecht und seine daraus folgende, oft fehlende Konsistenz lassen die juristische Argumentation mit Leitbildern sowohl aus Reformperspektive als auch aus Resistenzbestrebungen attraktiv erscheinen. Dabei ist die Argumentation mit Leitbildern rechtsmethodisch wie rechtspolitisch nicht unproblematisch. Dies erhöht die Fallhöhe für ein Scheitern der Argumentation.