

Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit

Behördenentscheidungen müssen verhältnismäßig sein Auswirkungen für den Zahnarzt bei der Wirtschaftlichkeitsprüfung

Zahnärzte sind im System der gesetzlichen Krankenversicherung häufig mit Behörden konfrontiert. Allerdings dürfen diese Stellen, sofern mehrere Entscheidungsmöglichkeiten bestehen, keine willkürlichen Verwaltungsentscheidungen treffen. Nach dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz darf eine Behörde immer nur diejenige Maßnahme ergreifen, die zum Erfolg führt und den Zahnarzt in seinen Rechten am wenigsten beeinträchtigt. Gerade Zahnärzte, die in die Wirtschaftlichkeitsprüfung kommen, sollten sich dessen bewusst sein.

Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz ist ein allgemeiner Grundsatz des Verwaltungsrechts. Er ergibt sich aus dem Rechtsstaatsprinzip des Grundgesetzes und wurde entwickelt, um zu beschreiben, welches Mittel eine staatliche Behörde gegenüber einem Empfänger einer staatlichen Maßnahme aussprechen darf. Die Entscheidungen der Prüfungsgremien der Wirtschaftlichkeitsprüfungen sind Ermessensentscheidungen. Dies bedeutet, einer Behörde wurde ein Entscheidungsspielraum eingeräumt, weil eine Norm, in diesem Fall § 106 SGB V, den Ausschüssen sowohl auf der Tatbestandsseite (was bedeutet Unwirtschaftlichkeit) als auch auf der Rechtsfolgenseite (keine Maßnahme, Beratung, Vergütungsberichtigung) die Wahl zwischen mehreren Beurteilungen und Rechtsfolgen eröffnet. Indizien für Ermessensspielräume in der Verwaltung sind generell die Wörter „kann, darf, soll“.

Ermessensspielräume

Den Prüfungsgremien werden bei der Wirtschaftlichkeitsprüfung weitgehende Beurteilungs- und Ermessensspielräume gewährt. Als Korrektiv zu diesen Befugnissen stellt die Rechtsprechung daher erhöhte Anforderungen an die Begründungspflicht im Bescheid. Der Ausschuss hat die wesentlichen, tatsächlichen und rechtlichen Gründe mitzuteilen, auf denen die Entscheidung beruht. Die meisten Prüfbescheide, die vor Gericht keinen Bestand haben, werden mangels Begründung

aufgehoben, insbesondere wenn sich das Prüfungsgremium nicht mit den Einwendungen des Zahnarztes auseinandergesetzt hat.

Im Rahmen der Ermessensentscheidung muss sich das Prüfungsgremium auch mit dem **Grundsatz der Verhältnismäßigkeit** auseinandersetzen und diesen bei den auszusprechenden Rechtsfolgen beachten. Seinen Ursprung hat der mittlerweile gewohnheitsrechtlich gefestigte Grundsatz im öffentlichen Recht, das von Über- und Unterordnungsverhältnissen zwischen Staat und Bürger geprägt ist. Vorwiegend im Sicherheitsrecht hat dieser Grundsatz auch einen gesetzlichen Niederschlag gefunden, er findet jedoch im gesamten öffentlichen Recht Anwendung.

Verhältnismäßiges Handeln

Verhältnismäßig ist ein Verwaltungshandeln, wenn

- ein erlaubter Zweck verfolgt wird,
- mit grundsätzlich erlaubten Mitteln,
- und diese Mittel *geeignet, erforderlich* und auch im engeren Sinne *verhältnismäßig* sind.

Geeignet ist ein Mittel, wenn es den verfolgten Zweck zumindest fördert. **Erforderlich** ist ein Mittel, wenn es kein milderes Mittel zur Erreichung des



Zwecks gibt. Bei der **Verhältnismäßigkeit** im engeren Sinn geht es um die Proportionalität, also die Frage, ob das geeignete und erforderliche Mittel in einem angemessenen Verhältnis zum Zweck steht.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass eine Behörde immer nur die Maßnahmen ergreifen darf, die zum gewünschten Erfolg führen, jedoch den Betroffenen in seinen Grundrechten am wenigsten beeinträchtigen.

Maßnahmen zu hart?

Die Maßnahmen der Wirtschaftlichkeitsprüfung stehen hinsichtlich ihrer Intensität auf einer Stufenleiter. Die wesentlichen Rechtsfolgen sind

- keine Maßnahmen,
- Beratungen,
- Vergütungsberichtigungen und Regresse.

Rücksicht auf Berufsanfänger

Wenn man die letzten Jahre Revue passieren lässt, fällt auf, dass es so gut wie keine Beratungen mehr als Rechtsfolge gibt. Entweder werden keine Maßnahmen ausgesprochen oder man greift zur härtesten Maßnahme, nämlich der Berichtigung. Dies steht im Widerspruch zum Verhältnismäßigkeitsgrundsatz. Insbesondere bei **Berufsanfängern** wäre eine Beratung häufiger angezeigt.

Hier wird auch die Rechtsprechung des Bundessozialgerichts missverstanden. Das Bundessozialgericht (BSG) hat zwar entschieden, dass der Zahnarzt von Beginn seiner Tätigkeit an das Wirtschaftlichkeitsgebot beachten muss (BSG, Urteil vom 08.05.1996, Az: 6 RKa 45/95). Es gibt also keinen „Freischein“ für Berufsanfänger. Jedoch sind Honorarberichtigungen Maßnahmen, die massiv in die Grundrechte der Bescheidsempfänger eingreifen. Die Behörde, also der Prüfungsausschuss oder der Beschwerdeausschuss, soll von den Mitteln, die zur Verfügung stehen, nur dasjenige anwenden, das zum gewünschten Erfolg führt, hier also die zukünftige Beachtung des Wirtschaftlichkeitsgebots. Gleichzeitig darf es nur das Mittel sein, welches den betroffenen Zahnarzt am geringsten in seinen Rechten beeinträchtigt. Selbstverständlich muss der Zahnarzt, wie das BSG zutreffend formuliert, von Beginn seiner Tätigkeit an das Wirtschaftlichkeitsgebot beachten und es kann auch bei einer erstmaligen Prüfung angezeigt sein, eine Honorarberichtigung auszusprechen. Anderenfalls könnte ein Berufsanfänger diesen Umstand ausnutzen

und bei Praxisbeginn zu Lasten der Solidargemeinschaft abrechnen wie er will. Hieraus darf jedoch **nicht** der **Umkehrschluss** gezogen werden, dass, wie es leider häufig geschieht, auch bei Berufsanfängern stets die härteste Sanktion, nämlich die Berichtigung beziehungsweise der Regress auszusprechen sei. Vielmehr ist zunächst zu würdigen, dass dem Berufsanfänger gewisse Erfahrungswerte fehlen, sofern die Überschreitungswerte nicht schlechterdings unvertretbar erscheinen. Es wäre gerade bei Berufsanfängern häufiger abzuwägen, ob nicht eine Beratung **ausreichend** wäre, um den Zahnarzt wieder zu einer wirtschaftlichen Behandlungsweise zurückzuführen. Gleiches gilt bei **erstmaligen Kürzungen**.

Beratung ausreichend

Eine gezielte Beratung des betroffenen Zahnarztes ist **keine** Rechtsmäßigkeitsvoraussetzung für eine Kürzung (BSG, Urteil vom 14.05.1997, Az: 6 RKa 63/95; Urteil vom 18.06.1997, Az: 6 RKa 95/96). Es gibt also **keinen zwingenden** Grundsatz „*Beratung vor Kürzung*“. Dies bedeutet jedoch **nicht**, dass die Rechtsprechung den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz aufgegeben hätte und daher gleich eine Berichtigung einfordert. Vielmehr können die Umstände des Einzelfalles, beispielsweise wenn es sich um die *erste Honorarberichtigung oder um einen Berufsanfänger handelt*, dafür sprechen, den Zahnarzt mit einer weniger weitreichenden Maßnahme wieder auf den Weg der wirtschaftlichen Behandlungsweise zu bringen. Zumindest sollte bei einer solchen Sachlage der Ausschuss im Falle einer Berichtigung erklären müssen, warum eine Beratung hier nicht ausreichend gewesen sei.

Resümee

In einem Über-/Unterordnungsverhältnis sollen sich die staatlichen Behörden generell wieder häufiger mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit auseinandersetzen. Im öffentlichen Recht, auch außerhalb des Vertragsarztrechts, wird dieses Gebot immer häufiger nur unzureichend gewürdigt. Als Zahnarzt in einem Wirtschaftlichkeitsprüfungsverfahren sollte man daher insbesondere als Berufsanfänger und bei drohenden erstmaligen Kürzungen die Prüfungsgremien aktiv auf den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz hinweisen.