S 71 KA 244/02 ER

Sozialgerichtsbarkeit Bundesrepublik Deutschland

Land	Berlin-Brandenburg
Sozialgericht	Landessozialgericht Berlin-Brandenburg
Sachgebiet	Vertragsarztangelegenheiten
Abteilung	7
Kategorie	Beschluss
Bemerkung	-
Rechtskraft	-
Deskriptoren	-
Leitsätze	-
Normenkette	-

1. Instanz

Aktenzeichen	S 71 KA 244/02 ER
Datum	30.10.2002

2. Instanz

Aktenzeichen	L 7 B 309/02 KA ER
Datum	15.05.2003

3. Instanz

Datum	-

Die Beschwerde des Antragsgegners gegen den Beschluss des Sozialgerichts Berlin vom 30. Oktober 2002 wird zurÃ¼ckgewiesen. Der Antragsgegner trÃ¤gt die Kosten des Beschwerdeverfahrens mit Ausnahme der auÃergerichtlichen Kosten der Beigeladenen, die diese selbst tragen. Der Wert des Verfahrensgegenstandes wird auf 8.603,09 Euro festgesetzt.

GrÃ¼nde:

Die Antragstellerin begehrt vorlÃ¤ufigen Rechtsschutz gegen die Festsetzung einer Schadensersatzverpflichtung wegen der Ãberschreitung der RichtgrÃ¶Ãen fÃ¼r die von ihr 1999 verordneten Arznei-, Verband- und Heilmittel.

Der PrÃ¼fungsausschuss bei der KassenÃ¤rztlichen Vereinigung Berlin setzte mit Beschluss vom 31.Juli 2001 gegen die Antragstellerin, eine zur vertragsÃ¤rztlichen Versorgung zugelassene Ãrztin fÃ¼r Innere Medizin, auf Grund der ÃberprÃ¼fung der Wirtschaftlichkeit der Verordnung von Arznei-, Verband- und Heilmitteln wegen der Ãberschreitung der RichtgrÃ¶Ãen 1999 eine Schadensersatzverpflichtung in HÃ¶he von 83.298,02 DM fest. Auf die dagegen von der Antragstellerin und der Beigeladenen zu 1) erhobenen WidersprÃ¼che reduzierte der Antragsgegner mit

Beschluss vom 12. Juni 2002 die Schadensersatzverpflichtung auf 50.478,52 DM (= 25.809,26 EURO) und wies die WidersprÃ¼che im Ãbrigen zurÃ¼ck. Diesen BeschlÃ¼ssen legten die PrÃ¼fungsgremien die am 1. September 1999 abgeschlossene und im KV-Blatt 10/98 (S. A241) verÃ¶ffentlichte Vereinbarung zwischen der Beigeladenen zu 1) einerseits und den Beigeladenen zu 2) bis 6) sowie der Bundesknappschaft andererseits Ã¼ber die Festsetzung von RichtgrÃ¶Ãen zur PrÃ¼fung der Wirtschaftlichkeit bei Ãberschreitung der RichtgrÃ¶Ãen (RichtgrÃ¶Ãen-Vereinbarung) fÃ¼r das Jahr 1999 sowie die zwischen den Beigeladenen vereinbarten und im KV-Blatt 9/99 (S. A236) verÃ¶ffentlichten PrÃ¼fkriterien fÃ¼r die Wirtschaftlichkeitsprüfung der Verordnungsweise bei RichtgrÃ¶ÃenÃ¼berschreitungen (PrÃ¼fvereinbarung) zu Grunde.

Gegen die Festsetzung der Schadensersatzverpflichtung hat die Antragstellerin beim Sozialgericht Berlin Klage erhoben und um vorlÃ¤ufigen Rechtsschutz nachgesucht. Das Sozialgericht hat mit Beschluss vom 30. Oktober 2002 die aufschiebende Wirkung der Klage gegen den Bescheid des Antragsgegners vom 12. Juni 2002 im Wesentlichen mit der BegrÃ¼ndung angeordnet, dass die der Berechnung der Schadensersatzverpflichtung zu Grunde gelegten Bruttoverordnungskosten nicht in voller HÃ¶he durch Originalverordnungen bzw. Images belegt werden kÃ¶nnten. Die exakte Feststellung, in welcher HÃ¶he die Ãrzte Kosten fÃ¼r Arznei- und Heilmittel veranlasst hÃ¤tten, sei jedoch fÃ¼r die Wirtschaftlichkeitsprüfung bei Ãberschreitung der RichtgrÃ¶Ãen unerlÃ¤sslich, so dass nicht von der RechtmÃ¤Ãigkeit der gegen die Antragstellerin festgesetzten Schadensersatzverpflichtung ausgegangen werden kÃ¶nne. Gegen den ihm am 6. November 2002 zugestellten Beschluss hat der Antragsgegner am 6. Dezember 2002 Beschwerde eingelegt.

Die gemÃ¤Ã Â§Â§ 172 Abs.1, 173 Sozialgerichtsgesetz (SGG) zulÃ¤ssige Beschwerde ist unbegrÃ¼ndet. Das Sozialgericht hat die gemÃ¤Ã Â§ 106 Abs.5a S.9 Sozialgesetzbuch/FÃ¼nftes Buch (SGB V) in der hier bei summarischer PrÃ¼fung gemÃ¤Ã Art. 3 Â§ 2 S.1 des Gesetzes zur AblÃ¶sung des Arznei- und Heilmittelbudgets (Arzneimittelbudget-AblÃ¶sungsgesetz â ABAG -) vom 19. Dezember 2001 (BGBl. I S.3773) maÃgeblichen Fassung (vgl. hierzu Engelhard in Hauck, SGB V, Gesetzliche Krankenversicherung, Kommentar Bd.2, Â§ 106 Rdnr. 362 ff) ausgeschlossene aufschiebende Wirkung der Klage gegen die Entscheidung des Antragsgegners nach Â§ 86b Abs.1 S.1 Nr.2 SGG zu Recht angeordnet. Denn das Aussetzungsinteresse der Antragstellerin Ã¼berwiegt das Interesse des Antragsgegners und der Beigeladenen zu 2) bis 6) an der sofortigen Vollziehung, weil sich der angegriffene Beschluss des Antragsgegners bei der im vorliegenden Verfahren nur mÃ¶glichen summarischen PrÃ¼fung als rechtswidrig erweist.

Nach Â§ 106 Abs.1 SGB V Ã¼berwachen die Krankenkassen und die KassenÃ¤rztlichen Vereinigungen die Wirtschaftlichkeit der vertragsÃ¤rztlichen Versorgung. Die Wirtschaftlichkeit der Versorgung wird u.a. geprÃ¼ft durch die arztbezogene PrÃ¼fung Ã¤rztlich verordneter Leistungen bei Ãberschreiten der RichtgrÃ¶Ãenvolumen nach Â§ 84 SGB V in der hier nach Art.3 Â§ 2 S.1 ABAG maÃgeblichen Fassung des Gesetzes zur StÃ¤rkung der SolidaritÃ¤t in der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV-SolidaritÃ¤tsstÃ¤rkungsgesetz â GKV-

SolG) vom 19. Dezember 1998 (BGBl. I S.3853) â SGB V a.F.- (Â§ 106 Abs.2 S.1 Nr.1 SGB V). FÃ¼r die WirtschaftlichkeitsprÃ¼fungen nach Â§ 106 SGB V hatten die Beigeladenen gemÃ¤Ã Â§ 84 Abs. 3 SGB V a.F. einheitliche arztgruppenspezifische RichtgrÃ¶Ãen fÃ¼r das Volumen der je Arzt verordneten Leistungen, insbesondere von Arznei-, Verband- und Heilmitteln zu vereinbaren. Nach Â§ 106 Abs.3 SGB V hatten sie auÃerdem die Verfahren zur PrÃ¼fung der Wirtschaftlichkeit nach Abs.2 gemeinsam und einheitlich zu vereinbaren. Ãbersteigt das Verordnungsvolumen eines Vertragsarztes in einem Kalenderjahr das RichtgrÃ¶Ãenvolumen nach Â§ 84 SGB V a. F. um mehr als 15 v.H. (PrÃ¼fungsvolumen) werden PrÃ¼fungen nach Â§ 106 Abs. 2 S. 1 Nr.1 durchgefÃ¼hrt, wenn auf Grund der vorliegenden Daten der PrÃ¼fungsausschuss nicht davon ausgeht, dass die Ãberschreitung in vollem Umfang durch Praxisbesonderheiten begrÃ¼ndet ist (Vorab-PrÃ¼fung). Bei einer Ãberschreitung des RichtgrÃ¶Ãenvolumens um mehr als 25 v.H. hat der Vertragsarzt nach Feststellung des PrÃ¼fungsausschusses darÃ¼ber hinaus den sich aus der Ãberschreitung des PrÃ¼fungsvolumens ergebenden Mehraufwand den Krankenkassen zu erstatten, soweit dieser nicht durch Praxisbesonderheiten begrÃ¼ndet ist (Â§ 106 Abs.5a S.4 SGB V).

Die angegriffene Schadensersatzpflicht ist mit diesen Bestimmungen nicht zu vereinbaren; denn die PrÃ¼fung der Verordnungsweise der Antragstellerin auf der Grundlage der RichtgrÃ¶Ãen-Vereinbarung 1999 und der PrÃ¼fvereinbarung 1999 ist rechtswidrig. Die genannten Vereinbarungen sind Ã¶ffentlich-rechtliche VertrÃ¤ge mit Rechtsnormcharakter, so genannte NormsetzungsvertrÃ¤ge (vgl. Engelhard in Hauck, SGB V, Gesetzliche Krankenversicherung, Kommentar, Bd.2 Â§ 84 Rdnr.158 m.w.N.) im Rang untergesetzlichen Landesrechts (vgl. BSG, Urteil vom 27.Juni 2001-B 6 KA 66/00 R- SozR 3- 2500 Â§ 106 SGB V Nr. 53 S.289 f.), weil sie gegenÃ¼ber am Vertragsschluss nicht beteiligten Dritten -Ãrzten (vgl. Â§ 95 Abs.3 S.2 SGB V) und Krankenkassen- unmittelbare rechtliche AuÃenwirkung entfalten (vgl. BSGE 71,42. 45ff ; 78,191,196). Sie verstoÃen gegen hÃ¶herrangiges Recht und sind deshalb nichtig.

Die RichtgrÃ¶Ãen-Vereinbarung 1999 verstÃ¶Ãt bei summarischer PrÃ¼fung schon gegen Art.17 GKV-SolG und ist deshalb nichtig, weil sie nicht bis zum 30. Juni 1999 zustande gekommen ist. Nach dieser Vorschrift waren u.a. Vereinbarungen nach Â§ 84 Abs.3 a.F. fÃ¼r das Jahr 1999 von den vom Gesetz vorgesehenen Vertragspartnern bis zum 31. MÃ¤rz 1999 zu vereinbaren. Sofern sie bis zu diesem Zeitpunkt nicht zustande gekommen waren, sollte das Schiedsamt (Â§89 SGB V) den Vertragsinhalt bis zum 30. Juni 1999 festsetzen. Im vorliegenden Fall ist es bis zu den vom Gesetz festgelegten Zeitpunkten jedoch weder zu einer Vereinbarung noch zu einer Festsetzung durch das Schiedsamt gekommen. Aus dem Wortlaut des Gesetzes lÃ¤sst sich eine Rechtsfolge fÃ¼r einen solchen VerstoÃ durch die genannten Gremien nicht entnehmen. Daraus ist jedoch nicht zu schlieÃen, dass die Nichteinhaltung der vom Gesetzgeber bestimmten zeitlichen Vorgaben ohne Sanktion bleiben sollte. Wie der Senat fÃ¼r die RichtgrÃ¶Ãen-PrÃ¼fungen fÃ¼r das Kalenderjahr 1998 entschieden hat, (vgl. den Beschluss vom 11. April 2003 -L 7 B 258/02 KA ER-) mussten diese RichtgrÃ¶Ãen-Vereinbarungen nach der bis zum 31. Dezember 1998 geltenden Rechtslage bis zum 1. Januar 1998 vereinbart und publiziert sein; sofern das nicht der Fall war, sondern sie erst zu einem spÃ¤teren

Zeitpunkt erlassen worden waren, sind sie wegen VerstoÃ□es gegen hÃ¶herrangiges Recht nichtig. Dem liegt u.a. zu Grunde, dass den RichtgrÃ¶Ã□en eine leistungssteuernde Funktion zukommen soll; sie sollen den Vertragsarzt bei seinen Entscheidungen Ã¼ber die Verordnung von Arznei-, Verband- und Heilmitteln nach dem Wirtschaftlichkeitsgebot leiten (vgl. Â§ 84 Abs.6 S.3 SGB V in der Fassung des ABAG), ihm zur Wirtschaftlichkeit seines Verordnungsverhaltens Informationen und Hinweise geben und ihn vor dem nicht durch Praxisbesonderheiten begrÃ¼ndeten Ã□berschreiten der RichtgrÃ¶Ã□en warnen. Diese Voraussetzungen kÃ¶nnen sie nur erfÃ¼llen, wenn die VertragsÃ¤rzte ihr Verordnungsverhalten auf die RichtgrÃ¶Ã□en einstellen und bei einem zeitweise unwirtschaftlichen Verhalten noch â□□umsteuernâ□□ kÃ¶nnen, ohne den Anspruch der Versicherten auf eine bedarfsgerechte Versorgung mit Arznei-, Verband- und Heilmitteln zu verletzen. Dies setzt einen zeitnahen Erlass der RichtgrÃ¶Ã□en-Vereinbarung voraus, fÃ¼r den der Gesetzgeber fÃ¼r das Kalenderjahr 1998 eine Frist bis zum 31.Dezember 1997 und fÃ¼r das Kalenderjahr 1999 bis zum 30. Juni 1999 bestimmt hat (vgl. zur Frist des GKV-SolG Gesetzentwurf der Fraktionen der SPD und BÃ□NDNIS 90/ DIE GRÃ□NEN BT-Drs.14/24 vom 9.11.1998 BegrÃ¼ndung zu Art. 15 des Entwurfs). Daraus ist bei summarischer PrÃ¼fung zu schlieÃ□en, dass die Nichteinhaltung der vom Gesetzgeber vorgegebenen Fristen zu derselben Rechtsfolge â□□ der Nichtigkeit der RichtgrÃ¶Ã□en- Vereinbarung- fÃ¼hren sollte. Denn durch Art.17 GKV-SolG sollte im Hinblick auf die Erfahrungen der vergangenen Jahre â□□ fÃ¼r die RichtgrÃ¶Ã□en von den Vertragsparteien weitgehend nicht vereinbart worden waren â□□ der zeitnahe Abschluss der vorgesehenen Vereinbarungen sichergestellt oder ein Nachholen des Vertragsschlusses ermÃ¶glicht werden. Insofern ist der GesetzesÃ¤nderung lediglich eine Erleichterung beim Normerlass dahin zu entnehmen, dass die RichtgrÃ¶Ã□en-Vereinbarung nicht mehr bis zum Ende des vorangegangenen Kalenderjahres, sondern bis zum Ende des ersten Quartals 1999 vereinbart (und publiziert) und ggf. bis zum Ende des zweiten Quartals festgesetzt (und publiziert) werden kÃ¶nnen sollte. Einer solchen Ã□nderung der zeitlichen Vorgaben fÃ¼r Vertragpartner und Schiedsamt wÃ¤re Ã¼berflÃ¼ssig gewesen, wenn die Nichteinhaltung der gesetzlichen Fristen ohnehin hÃ¤tte sanktionslos bleiben sollen. Vielmehr sollte an der aus der Funktion der RichtgrÃ¶Ã□en abgeleiteten Rechtsfolge bei Nichteinhaltung der vom Gesetzgeber vorgeschriebenen zeitlichen Grenze â□□ der Nichtigkeit der RichtgrÃ¶Ã□en-Vereinbarung â□□ festgehalten werden.

DarÃ¼ber hinaus ist die Feststellung der Schadensersatzverpflichtung der Antragstellerin wegen der Ã□berschreitung der RichtgrÃ¶Ã□en auch deswegen rechtswidrig, weil die RichtgrÃ¶Ã□en-Vereinbarung und die PrÃ¼fvereinbarung nach summarischer PrÃ¼fung gegen Art. 20 Abs.3 GG verstoÃ□en und deshalb verfassungswidrig sind. Der Antragsgegner durfte diese Regelungen deshalb dem angegriffenen Bescheid nicht zu Grunde legen.

Das Rechtsstaatsprinzip des Grundgesetzes setzt der Befugnis des Normgebers, den Eintritt nachteiliger Rechtsfolgen auf einen Zeitraum vor VerkÃ¼ndung der Norm zu erstrecken, enge Grenzen. Auch auÃ□erhalb des Anwendungsbereichs des Art. 103 Abs. 2 GG (RÃ¼ckwirkungsverbot fÃ¼r Strafbestimmungen) ist er nur unter strengen Voraussetzungen berechtigt, Rechtsfolgen fÃ¼r einen vor

VerkÃ¼ndung der Norm liegenden Zeitpunkt eintreten zu lassen (BVerfGE 72, 200, 242, 257 â st.Rspr). Dabei ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu unterscheiden zwischen der nur in bestimmten AusnahmefÃ¤llen zulÃ¤ssigen echten (retroaktiven) RÃ¼ckwirkung eines Gesetzes, bei der das Gesetz nachtrÃ¤glich Ã¤ndernd in abgewickelte, der Vergangenheit angehÃ¶rende Sachverhalte eingreift, und der unechten (retrospektiven) RÃ¼ckwirkung von Rechtsnormen, bei der die Norm auf gegenwÃ¤rtig noch nicht abgeschlossene Sachverhalte fÃ¼r die Zukunft einwirkt und damit zugleich die betroffene Rechtsposition nachtrÃ¤glich entwertet. Unechte RÃ¼ckwirkung von Normen ist unter leichteren Voraussetzungen zulÃ¤ssig, nÃ¤mlich bereits dann, wenn das Vertrauen des Einzelnen auf den Fortbestand einer bestimmten gesetzlichen Regelung im Hinblick auf die Bedeutung des gesetzgeberischen Anliegens fÃ¼r das Wohl der Allgemeinheit nicht den Vorrang verdient (vgl BVerfGE 36, 73, 82; 40, 65, 75f; 75, 246, 280). Belastende Gesetze hingegen, die sich echte RÃ¼ckwirkung beilegen, sind wegen eines VerstoÃes gegen das Gebot der Rechtssicherheit, die fÃ¼r den Einzelnen vor allem Vertrauensschutz bedeutet, grundsÃ¤tzlich nichtig (vgl. zum Vorstehenden und Folgenden BSG, Urteil vom17. September 1997, â 6 Rka 36/97-, SozR 3- 2500 Â§ 87 SGB V Nr.18).

Diese GrundsÃ¤tze sind im vorliegenden Fall anzuwenden; denn bei der RichtgrÃ¶Ãen-Vereinbarung nach Â§ 84 Abs.3 SGB V a.F. und der PrÃ¼fvereinbarung nach Â§ 106 Abs.3 SGB V a. F. handelt es sich â wie bereits festgestellt â aus dem Blickwinkel des betroffenen Arztes um NormsetzungsvertrÃ¤ge im Rang untergesetzlichen Landesrechts.

Vorliegend ist ein Fall echter RÃ¼ckwirkung gegeben. Denn die RichtgrÃ¶Ãen-Vereinbarung vom 1.September 1999 konnte frÃ¼hestens im Oktober 1999 gegenÃ¼ber den Normunterworfenen wirksam werden; sie ordnet gemÃ¤Ã Â§ 6 ausdrÃ¼cklich die Anwendbarkeit der RichtgrÃ¶Ãen ab dem 1.Januar 1998 und gemÃ¤Ã Â§ 2 Abs.2 als PrÃ¼fungszeitraum das Kalenderjahr 1999 an und misst sich damit teilweise Wirksamkeit fÃ¼r einen Zeitraum vor ihrer Bekanntgabe bei. Bei dieser Sachlage ist es ohne Bedeutung, ob von echter RÃ¼ckwirkung im Sinne der Rechtsprechung des 2. Senats des Bundesverfassungsgerichts erst dann gesprochen wird, wenn der Beginn des zeitlichen Anwendungsbereichs einer Norm auf einen Zeitpunkt festgelegt wird, der vor ihrem fÃ¶rmlichen In-Kraft-Treten liegt (vgl. BVerfGE 63, 343, 353; 72, 200, 242, 250), oder ob von der weitergehenden Rechtsauffassung ausgegangen wird, wonach echte RÃ¼ckwirkung bereits gegeben ist, wenn ein Gesetz nachtrÃ¤glich Ã¤ndernd in abgewickelte, der Vergangenheit angehÃ¶rende TatbestÃ¤nde zum Nachteil der Betroffenen eingreift (vgl. BVerfGE 72, 175, 196). Auch bei Zugrundelegung des engeren, auf rein formale Gesichtspunkte abstellenden RÃ¼ckwirkungsbegriffs sind wegen der Inkraftsetzung der Rechtsnorm fÃ¼r einen vor ihrer Bekanntgabe liegenden Zeitraum die Voraussetzungen einer echten RÃ¼ckwirkung erfÃ¼llt.

Dem kann nicht entgegengehalten werden, dass in FÃ¤llen wie dem vorliegenden von einer echten RÃ¼ckwirkung erst gesprochen werden kÃ¶nne, wenn der PrÃ¼fungszeitraum vor Bekanntgabe der Norm vollstÃ¤ndig abgelaufen ist. Es unterliegt keinem Zweifel, dass dann ein Fall der echten RÃ¼ckwirkung gegeben

ist, wenn eine RichtgrÃ¶Ãen-Vereinbarung oder eine PrÃ¼fvereinbarung erst nach Ablauf des Kalenderjahres erlassen wird, fÃ¼r das sie Regelungen enthÃ¤lt.

Daraus folgt jedoch nicht, dass die noch wÃ¤hrend des PrÃ¼fungszeitraums 1999 im Oktober 1999 verÃ¶ffentlichte RichtgrÃ¶Ãen-Vereinbarung oder die im September 1999 publizierte PrÃ¼fvereinbarung nur den weniger strengen Voraussetzungen der unechten RÃ¼ckwirkung unterworfen wÃ¤ren. Dabei bliebe unberÃ¼cksichtigt, dass die Ãrzte auf die vor der Publikation der Norm veranlassten Ausgaben fÃ¼r Arznei-, Verband- und Heilmittel keinen Einfluss mehr hatten, aber die Folgen dieser Ausgaben nach MaÃgabe der spÃ¤ter erlassenen RichtgrÃ¶Ãen-Vereinbarung hÃ¤tten tragen mÃ¼ssen, die Norm deshalb insofern nachtrÃ¤glich Ã¤ndernd in abgewickelte Sachverhalte eingreift. Den daraus entstehenden Schwierigkeiten kann auch nicht dadurch Rechnung getragen werden, dass die Vereinbarungen â bis zu ihrem In-Kraft-Treten â an den strengeren Voraussetzungen der echten und fÃ¼r den Zeitraum danach an den weniger strengen der unechten RÃ¼ckwirkung zu messen wÃ¤ren, weil sowohl die RichtgrÃ¶Ãen-Vereinbarung als auch die PrÃ¼fvereinbarung sowie Â§ 106 Abs. 5a S.1 SGB V das Kalenderjahr 1999 als einheitlichen, untrennbaren PrÃ¼fungszeitraum festlegen.

Deshalb ergibt sich die Notwendigkeit, in wertender Betrachtung zu bestimmen, zu welchem Zeitpunkt die PrÃ¼fvereinbarung erlassen sein muss, damit sie nicht in einen im Wesentlichen abgeschlossenen Sachverhalt nachtrÃ¤glich zu Lasten der Antragstellerin eingreift, bzw. in welchem Zeitraum â vor oder nach der VerÃ¶ffentlichung der Norm â der Sanktionsschwerpunkt der Rechtsnorm liegt. Hierbei kann es schon aus GrÃ¼nden des Gleichheitsgrundsatzes und der PraktikabilitÃ¤t nicht darauf ankommen, wann die Antragstellerin den grÃ¶Ãeren Teil der Kosten fÃ¼r Arznei-, Verband- und Heilmittel veranlasst hat, sondern es ist aus den genannten GrÃ¼nden erforderlich, fÃ¼r alle der RichtgrÃ¶Ãen-Vereinbarung/ PrÃ¼fvereinbarung unterworfenen Ãrzte einheitlich zu bestimmen, wann von einer retroaktiven Wirkung der Vereinbarungen auszugehen ist. In der Literatur wird dieser Zeitpunkt spÃ¤testens auf den Beginn des zweiten Quartals eines Jahres festgesetzt und zur BegrÃ¼ndung auf Â§ 84 Abs. 6 S.1 SGB V in der Fassung des ABAG verwiesen, der eine Vereinbarung bis zum 31. MÃ¤rz verlangt (Engelhard, a.a.O., Â§ 84 Rdnrn. 119-121). Denkbar wÃ¤re auch, die Grenze zwischen echter und unechter RÃ¼ckwirkung durch RÃ¼ckgriff auf Art.17 oder Art. 3a S.1 ABAG zu ziehen, die eine Schiedsamtsfestsetzung bei Nichtzustandekommen einer RichtgrÃ¶Ãen-Vereinbarung bis zum 30.Juni bzw. 31. Mai vorsehen. Jedenfalls im Rahmen der summarischen PrÃ¼fung sieht der Senat den 30. Juni als den maÃgeblichen Zeitpunkt an, an dem eine retrospektive in eine retroaktive Wirkung umschlÃ¤gt. Denn zu diesem Zeitpunkt muss spÃ¤testens damit gerechnet werden, dass eine nicht unbetrÃ¤chtliche Zahl von Ãrzten schon ein Verordnungsvolumen erreicht hat, das eine Einhaltung des RichtgrÃ¶Ãenvolumens am Ende des Kalenderjahres ausgeschlossen erscheinen lÃ¤sst, zumal die VertragsÃ¤rzte die Versorgung der Versicherten mit den benÃ¶tigten Arzneimitteln nicht unter Berufung auf die AusschÃ¶pfung ihres RichtgrÃ¶Ãenvolumens verweigern dÃ¼rfen.

Den verfassungsrechtlichen Bedenken an der Wirksamkeit der Vereinbarungen steht auch nicht entgegen, dass die Beigeladene zu 1) die Berliner VertragsÃ¤rzte im Juli 1999 Ã¼ber die Einigung der Vertragspartner Ã¼ber eine RichtgrÃ¶Ãen-Vereinbarung fÃ¼r das Kalenderjahr 1999 informiert hatte (vgl. KV-Blatt 7/ 1999, S.25 f.). Denn abgesehen davon, dass auch diese Information nach dem Vorstehenden zu spÃ¤t kam, kommt es fÃ¼r die Abgrenzung zwischen echter und unechter RÃ¼ckwirkung auf den Zeitraum der VerÃ¶ffentlichung einer Norm an. MaÃgeblicher Schnittpunkt fÃ¼r die Unterscheidung zwischen Vergangenheit und Zukunft ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts der Tag der VerkÃ¼ndung einer Norm. Erst zu diesem Zeitpunkt wird die Rechtsnorm rechtlich existent (vgl. BVerfGE 63, 343, 353; 72, 200, 241). FÃ¼r Gesetze und Rechtsverordnungen des Bundes regelt Art. 82 GG das In-Kraft-Treten und die dazu erforderliche Form der VerkÃ¼ndung im Bundesgesetzblatt ausdrÃ¼cklich. Doch auch die von Art. 82 GG nicht erfassten Normen des geschriebenen Rechts entfalten regelmÃ¤Ãig erst mit ihrer ordnungsgemÃ¤Ãen VerkÃ¼ndung Wirkung, weil sie nÃ¤mlich "nach deutschem Staatsrecht" erst mit der ordnungsgemÃ¤Ãen VerkÃ¼ndung existent werden (so BVerfGE 63, 343, 353). DemgemÃ¤Ã erweist sich die hinlÃ¤ngliche Publikation von allgemein-verbindlichen, mit AuÃenwirkung ausgestatteten Rechtsregeln als ein fÃ¼r alle Normsetzungsakte geltendes "rechtsstaatliches Erfordernis" (BVerfGE 44, 322, 350 zu fÃ¼r allgemeinverbindlich erklÃ¤rten TarifvertrÃ¤gen; BVerfGE 65, 283, 291 zu BebauungsplÃ¤nen). Bei den hier maÃgeblichen Vereinbarungen gilt, jedenfalls soweit ihnen AuÃenwirkung gegenÃ¼ber solchen Personen und Institutionen zukommt, die an der Normsetzung nicht unmittelbar beteiligt sind, nichts anderes.

Deshalb ist auch fÃ¼r die GÃ¼ltigkeit der RichtgrÃ¶Ãen-Vereinbarung und der PrÃ¼fvereinbarung ihre Publikation erforderlich. Allerdings enthalten die Â§Â§ 84 und 106 SGB V keine ausdrÃ¼ckliche Regelung Ã¼ber die VerÃ¶ffentlichung der Vereinbarungen oder ihrer Ãnderungen, wÃ¤hrend etwa Â§ 94 Abs. 2 SGB V fÃ¼r die Richtlinien des Bundesausschusses der Ãrzte und Krankenkassen ausdrÃ¼cklich bestimmt, dass diese im Bundesanzeiger bekannt zu machen sind (zur Publikationspflicht vgl. Â§ 99 Abs. 1 Satz 3 SGB V fÃ¼r den Bedarfsplan, Â§ 16 Abs. 7, Â§ 16b Abs. 4 Ãrzte-ZV fÃ¼r die Anordnung und Aufhebung von ZulassungsbeschrÃ¤nkungen). Aus zwingenden GrÃ¼nden der Rechtssicherheit setzt die Wirksamkeit von Regelungen der der WirtschaftlichkeitsprÃ¼fung zu Grunde liegenden Normen gegenÃ¼ber den von ihnen Betroffenen, also in erster Linie den VertragsÃ¤rzten, voraus, dass die Normadressaten von ihnen haben Kenntnis nehmen kÃ¶nnen. Deshalb kann auch bei den hier maÃgeblichen Vereinbarungen nicht auf die Ã¶ffentliche Bekanntgabe als Voraussetzung ihrer rechtlichen Existenz im VerhÃ¤ltnis zu denjenigen, die am Normsetzungsverfahren nicht beteiligt sind, verzichtet werden. Dem entspricht es, dass alle RichtgrÃ¶Ãen-Vereinbarungen und PrÃ¼fvereinbarungen und ihre Ãnderungen im KV-Blatt, dem offiziellen Organ der Beigeladenen zu 1), oder in Beilagen zu dieser Zeitschrift verÃ¶ffentlicht worden sind und verÃ¶ffentlicht werden. Das ist auch hier- wie bereits dargelegt â geschehen.

Die Notwendigkeit einer Publikation der Vereinbarungen zur WirtschaftlichkeitsprÃ¼fung ergibt sich darÃ¼ber hinaus daraus, dass sie steuernd

auf die Leistungserbringung, also auf das Leistungsverhalten des Arztes, einwirken sollen. Die Leistungserbringung im vertragsÃ¤rztlichen System kann sich grundsÃ¤tzlich nur nach den Normen vollziehen, die zu dem Zeitpunkt gelten, in dem der Arzt die einzelne Leistung ausfÃ¼hrt. Wie bereits festgestellt, dienen die Vereinbarungen zur WirtschaftlichkeitsprÃ¼fung dazu, das Verordnungsverhalten der Ãrzte steuernd zu beeinflussen. Allen steuernden Regelungen ist gemeinsam, dass die mit ihnen intendierten Zielsetzungen nur erreicht werden kÃ¶nnen, wenn sie zu dem Zeitpunkt, in dem der einzelne Leistungserbringer Ã¼ber das Ob und das Wie der Leistungserbringung entscheidet, in Kraft sind. Verhaltenssteuernde Normen kÃ¶nnen ihren Zweck nur erfÃ¼llen, wenn sich der Arzt von vornherein darauf einstellen kann, von welchen GrenzbetrÃ¤gen ab eine unwirtschaftliche Verordnungsweise vorliegen wÃ¼rde. Das setzt voraus, dass der fÃ¼r den einzelnen Arzt maÃgebende Grenzbetrag schon zu Beginn seiner Arbeit, jedenfalls aber zu einem Zeitpunkt hinreichend bestimmt oder zumindest hinreichend bestimmbar ist, der eine Einhaltung des PrÃ¼fvolumens durch Ãnderung des Verordnungsverhaltens noch zulÃ¤sst (vgl.BSG SozR 3-2500 Â§ 87 SGB V Nr. 18).

Die demnach vorliegende echte (retroaktive) RÃ¼ckwirkung der Vereinbarungen ist rechtswidrig. Normen dÃ¼rfen nur in AusnahmefÃ¤llen echte RÃ¼ckwirkung entfalten. Als ein solcher Ausnahmetatbestand ist in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts insbesondere der Umstand anerkannt, dass die Rechtsunterworfenen mit einer Neuregelung bezogen auf einen vor In-Kraft-Treten des Gesetzes liegenden Zeitpunkt rechnen mussten, weil die gesetzliche Neuregelung eine unklare oder verworrene bzw. lÃ¼ckenhafte Regelung ersetzt hat oder die ersetzte Regelung in einem MaÃe systemwidrig oder unbillig war, dass ernsthafte Zweifel an ihrer VerfassungsmÃ¤Ãigkeit bestehen mussten. Gleiches gilt, wenn durch die RÃ¼ckwirkung kein oder nur ganz unerheblicher Schaden verursacht worden ist, und schlieÃlich dann, wenn zwingende GrÃ¼nde des allgemeinen Wohls, die dem Vertrauensschutz der Rechtsunterworfenen vorgehen, die rÃ¼ckwirkende Inkraftsetzung der Regelung im Einzelfall legitimieren kÃ¶nnen (vgl. BVerfGE 30, 367, 387 ff; 88, 384, 404). Keiner dieser Sachverhalte liegt hier vor.

Die RichtgrÃ¶Ãen-Vereinbarung fÃ¼r 1999 ist die erste RichtgrÃ¶Ãen-Vereinbarung fÃ¼r dieses Kalenderjahr im ZustÃ¤ndigkeitsbereich der Beigeladenen zu 1) und konnte schon deswegen keine unklare Regelung ersetzen. Auch mussten die Berliner VertragsÃ¤rzte mit Ablauf des 30. Juni 1999 nicht mehr mit einem rÃ¼ckwirkenden In-Kraft-Treten dieser Vereinbarung rechnen, weil Art. 17 GKV-SolG eine Vereinbarung bis zum 31. MÃ¤rz 1999, jedenfalls aber eine schiedsamtliche Festsetzung bis zum 30. Juni 1999 vorschrieb. Das Vertrauen der VertragsÃ¤rzte ist auch nicht durch die Vereinbarung vom 1. September 1998 zerstÃ¶rt worden. Zwar kÃ¶nnen nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts unter Vertrauensschutzgesichtspunkten auch gegen eine echte RÃ¼ckwirkung von Gesetzen verfassungsrechtliche Bedenken nicht zu erheben sein, soweit lediglich die Zeit zwischen dem Gesetzesbeschluss des Deutschen Bundestages und der VerkÃ¼ndung der geÃ¤nderten oder neu erlassenen Norm im Bundesgesetzblatt betroffen ist. Ab dem Tag der "endgÃ¼ltigen Beschlussfassung im Bundestag" mÃ¼ssen danach die Betroffenen

mit der RechtsÃ¤nderung rechnen und kÃ¶nnen ihr Verhalten darauf einstellen (vgl. BVerfGE 72, 200, 260, 262). Abgesehen davon, dass davon hier nur der Monat September 1999 betroffen wÃ¤re, kann dieser Gesichtspunkt jedoch bei untergesetzlichen Normen keine Anwendung finden (BSGE 71, 202, 207 f = SozR 3-4100 Â§ 45 Nr 3). Dass der Antragstellerin schon nach Â§ 12 SGB V zu einer wirtschaftlichen Verordnungsweise verpflichtet war, rechtfertigt entgegen der Rechtsauffassung des Antragsgegners ebenfalls nicht die rÃ¼ckwirkende Festsetzung der RichtgrÃ¶Ãen.

Nach den Ermittlungen des Senats erfasst die Schadensersatzverpflichtung von ca. 273.000.- DM bei der Antragstellerin wie bei den anderen betroffenen Ãrzten einen nicht unbetrÃ¤chtlichen Teil ihrer jÃ¤hrlichen EinkÃ¼nfte und ist deshalb auch im Hinblick auf ihre Belastung fÃ¼r die Betroffenen nicht unbeachtlich. Auf den durch die retroaktive Wirkung der Vereinbarung entstandenen Schaden kann mangels festgestellter Daten nicht abgestellt werden. Es ist auch nicht zu erkennen, dass zwingende GrÃ¼nde des allgemeinen Wohls die rÃ¼ckwirkende Inkraftsetzung der Vereinbarung unter ZurÃ¼ckstellung des Vertrauensschutzes der Antragstellerin gebieten kÃ¶nnten. Denn abgesehen von der Tatsache, dass nicht zu erkennen ist, warum die RichtgrÃ¶Ãen erst so spÃ¤t vereinbart und publiziert worden sind, bildeten sie im Jahre 1998 nicht die einzige MÃ¶glichkeit, steuernd auf die Verordnungsweise der VertragsÃ¤rzte einzuwirken, weil hierzu den Vertragspartnern noch das Instrument des Budgets nach Â§ 84 Abs. 1 SGB V a. F. zur VerfÃ¼gung stand. Rechtfertigende GrÃ¼nde fÃ¼r einen rÃ¼ckwirkenden Erlass der PrÃ¼fvereinbarung sind ebenfalls nicht zu erkennen.

Deshalb muss die Beschwerde des Antragsgegners ohne Erfolg bleiben, ohne dass es auf die Ã¼brigen von den Beteiligten und dem Sozialgericht aufgeworfenen Rechtsfragen ankommt.

Ob die PrÃ¼fung der Verordnungsweise der Antragstellerin im Hinblick auf Â§ 84 Abs. 4 SGB V a. F., wonach die RichtgrÃ¶Ãen nach Abs. 3 bis zum In-Kraft-Treten von Folgevereinbarungen fortgelten, auf der Grundlage der RichtgrÃ¶Ãen-Vereinbarung 1998 â die der Senat ohnehin fÃ¼r nichtig hÃ¤lt â mÃ¶glich gewesen wÃ¤re, ist im vorliegenden Verfahren vom Senat nicht zu entscheiden. Denn der Antragsgegner hat diese RichtgrÃ¶Ãen, die von denen des Jahres 1999 nicht unerheblich abweichen und deshalb zu einem anderen RichtgrÃ¶Ãenvolumen fÃ¼hren wÃ¼rden, weder seiner PrÃ¼fung nach Â§ 106 Abs. 5a SGB V noch den angefochtenen Bescheiden zu Grunde gelegt. Soweit Â§ 84 Abs. 4 SGB V a. F. eine solche Verfahrensweise Ã¼berhaupt zulieÃe, nachdem die RichtgrÃ¶Ãen-Vereinbarung 1999 bereits in Kraft getreten war, wÃ¤re es zunÃ¤chst Aufgabe des Antragsgegners, eine solche PrÃ¼fung auf der Grundlage der RichtgrÃ¶Ãen-Vereinbarung 1998 durchzufÃ¼hren und hierÃ¼ber Bescheide zu erteilen.

Die Kostenentscheidung beruht auf Â§ 197a SGG in Verbindung mit Â§Â§ 154, 162 Verwaltungsgerichtsordnung, die Wertfestsetzung auf Â§ 197a SGG in Verbindung mit Â§Â§ 13,20 Gerichtskostengesetz.

Dieser Beschluss kann nicht mit der Beschwerde an das Bundessozialgericht

angefochten werden (Â§ 177 SGG).

Erstellt am: 10.08.2003

Zuletzt verändert am: 22.12.2024