

GOZ: Einfügung einer Öffnungsklausel ist rechtlich zulässig

Das Bundesgesundheitsministerium plant, in die bestehende Gebührenordnung für Zahnärzte (GOZ) eine Öffnungsklausel einzufügen, die es Zahnärzten ermöglichen soll, mit privaten Krankenversicherungsunternehmen abweichende Vereinbarungen zu treffen. Die Bundeszahnärztekammer hält eine entsprechende Ergänzung der GOZ für verfassungswidrig. Ein Rechtsgutachten des Verfassungsrechtlers Prof. Dr. Otto Depenheuer zeigt jedoch, dass eine Öffnungsklausel in jeder Hinsicht mit dem Grundgesetz vereinbar ist.

Die Gebührenordnung für Zahnärzte (GOZ) ist die Abrechnungsgrundlage für die Vergütung zahnärztlicher Leistungen gegenüber Privatpatienten. Sie ist ihrer Rechtsnatur nach eine Rechtsverordnung, die auf Grundlage des § 15 des Gesetzes über die Ausübung der Zahnheilkunde (ZHG) erlassen wurde. Danach wird die Bundesregierung ermächtigt, durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates die Entgelte für zahnärztliche Tätigkeit in einer Gebührenordnung zu regeln. Durch schriftliche Vereinbarung in Form einer Individualabrede zwischen Zahnarzt und Zahlungspflichtigen vor Erbringung der Leistung kann von der Höhe der Vergütung nach Maßgabe des § 2 GOZ abgewichen werden.

Änderung der GOZ noch in diesem Jahr

Das Bundesministerium für Gesundheit hat angekündigt, die GOZ noch in diesem Jahr zu ändern. Bereits im Januar 2008 wurde der Entwurf einer Verordnung zur Änderung der Gebührenordnung vorgelegt (E-GOZ), der unter anderem die Einfügung einer Öffnungsklausel vorsieht (siehe Kasten). Danach könnten Zahnärzte oder Gruppen von Zahnärzten in Verträgen mit privaten Krankenversicherungsunternehmen Vereinbarungen treffen, die von den Vergütungsregelungen in der GOZ abweichen.

Ein von der Bundeszahnärztekammer in Auftrag gegebenes Rechtsgutachten von Prof. Dr. Winfried Boecken hält die geplante Ergänzung der GOZ durch die

Öffnungsklausel für verfassungswidrig. Es wird insbesondere argumentiert, dass der in der Änderungsverordnung vorgesehene § 2a durch die Ermächtigung des § 15 ZHG nicht gedeckt sei. Dieser Verfassungsverstoß führe über die durch Art. 12 Abs. 1 GG garantierte Freiheit der zahnärztlichen Berufsausübung sowie über die durch Art. 2 Abs. 1 GG geschützte Vertragsfreiheit der Patienten auch zu weiteren Grundrechtsverletzungen.

Begründet wird dies mit der Intention des Ermächtigungsgesetzgebers, einen ruinösen Preiswettbewerb um Patienten im Interesse eines funktionierenden Gesundheitswesens und damit des Verbraucherschutzes zu verhindern. Ferner sehe das ZHG eine Mitwirkung der Kostenträger bei der Vereinbarung von Vergütungen für zahnärztliche Leistungen nicht vor. § 15 ZHG decke nur Abweichungsmöglichkeiten zur Wahrung der Privatautonomie der Patienten, nicht jedoch eine Kollektivierung der Preisregulierung durch Beteiligte wie Kos-

träger, die von den Einschränkungen der Vertragsfreiheit und Berufsausübungsfreiheit durch die Gebührenordnung nicht unmittelbar betroffen seien. Zudem stehe die Öffnungsklausel dem Zweck des § 15 ZHG entgegen, im Interesse des zahlungsverpflichteten Patienten die Transparenz privatärztlicher Leistungen zu erhöhen.

Öffnungsklauseln sind mit dem Grundgesetz vereinbar

Ein Rechtsgutachten des Verfassungsrechtlers Prof. Dr. Otto Depenheuer kommt indes zu einem anderen Ergebnis. Demzufolge sind die von Prof. Boecken aufgezeigten Bedenken nicht ansatzweise geeignet, die prinzipielle verfassungsrechtliche Zulässigkeit der erwähnten Öffnungsklausel in Frage zu stellen. Das betreffe sowohl die bezweifelte Vereinbarkeit der Öffnungsklausel mit § 15 ZHG als auch die rechtspolitisch geäußerten Bedenken gegen Öffnungsklauseln allgemein. Die Ergebnisse des Gutachtens von Prof. Depenheuer lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Nach Art. 1 Nr. 2 des Entwurfs einer Änderungsverordnung soll ein neuer § 2a in die GOZ eingefügt werden. Absatz 1 soll lauten:

(1) Zahnärzte oder Gruppen von Zahnärzten können in Verträgen mit Unternehmen der privaten Krankenversicherung oder Trägern der Kosten in Krankheits-, Pflege- und Geburtsfällen nach beamtenrechtlichen Vorschriften die Vergütung zahnärztlicher Leistungen abweichend von dieser Verordnung festlegen und das Nähere zur Abrechnung der zahnärztlichen Leistung vereinbaren. Die Bundeszahnärztekammer oder zahnärztliche Verbände können mit dem Verband der privaten Krankenversicherung oder Trägern der Kosten in Krankheits-, Pflege- und Geburtsfällen nach beamtenrechtlichen Vorschriften Rahmenempfehlungen zu Verträgen nach Satz 1 schließen.

Die Öffnungsklausel des § 2a E-GOZ ist in jeder Hinsicht mit dem Grundgesetz vereinbar. Als freiheitliches Angebot zur freiwilligen Abweichung von einer staatlich festgesetzten Gebührenordnung steht sie der freiheitlichen Werteordnung des Grundgesetzes deutlich näher als ein rigides staatliches Preisrecht. Die vorgesehene Änderung der GOZ wird durch die Ermächtigung des § 15 ZHG gedeckt, die dem Ordnungsgeber einen weiten Gestaltungsspielraum überlässt. Im Einzelnen gilt:

- Zur grundrechtlichen Freiheit der Patienten nach Artikel 2 Abs. 1 GG und der Ärzte auf freie Berufsausübung (Art. 12 GG) gehört grundsätzlich das Recht, das Entgelt für berufliche Leistungen selbst festzusetzen oder es mit allen an den ärztlichen Leistungsbeziehungen Beteiligten frei zu vereinbaren.
- Öffnungsklauseln, die eine staatliche Regulierung des Preisrechts zurücknehmen und den Beteiligten ihre grundrechtlichen Freiheitsräume ganz oder teilweise wieder zurückgeben, sind grundsätzlich näher am freiheitli-

chen Ideal des Grundgesetzes. Sie sind das Gegenteil eines Grundrechtseingriffs, sondern eine Rückgewähr von Freiheit, damit a priori nicht grundrechtlich rechtfertigungsbedürftig und aus diesem Grund prinzipiell verfassungskonform.

- Dem Ordnungsgeber obliegt im Hinblick auf die Grundrechte der Zahnärzte und der Patienten eine Pflicht zur begleitenden Beobachtung der Wirkungen der vorgesehenen Öffnungsklauseln. Wenn diese grundrechtlich bedenklich sein sollten, wofür gegenwärtig nichts spricht, kann er gegebenenfalls zur Nachsteuerung verpflichtet sein. Insoweit obliegt ihm ein weiter legislativer Einschätzungs-, Beurteilungs- und Gestaltungsspielraum, der verfassungsrechtlich nur in äußersten Grenzen überprüft werden kann.
- Die Ermächtigung der Bundesregierung nach § 15 ZHG, durch Rechtsverordnung die Entgelte für zahnärztliche Tätigkeit in einer Gebührenordnung zu regeln, findet ihre Grundlage in Artikel 80 Abs. 1 GG. Der Inhalt der Rechtsverordnung muss demnach nicht

aus dem Ermächtigungsgesetz abgeleitet werden können. Der Exekutive steht von Verfassungs wegen ein Gestaltungsspielraum beim Erlass einer Verordnung zu.

- Die Verordnungsermächtigung des § 15 ZHG begründet für den Adressaten grundsätzlich nur ein Recht zur Verordnungsgebung, das heißt die Möglichkeit, eine Rechtsverordnung im Rahmen der gesetzlichen Ermächtigung zu erlassen: Sie bedeutet ein rechtliches „Dürfen“, nicht aber ein verpflichtendes „Müssen“. Die Entscheidung über den Erlass einer Rechtsverordnung ist in das Ermessen des Ordnungsgebers gestellt.
- Die Ermächtigung zum Erlass einer Rechtsverordnung nach § 15 ZHG bedeutet die Befugnis des Ordnungsgebers, die Ermächtigung gar nicht, teilweise oder vollständig auszuschöpfen. Mit einer Verordnungsermächtigung gibt der Gesetzgeber nur die maximale Reichweite möglicher Regelungen der Rechtsverordnung vor.
- Die freie Gestaltung des Ordnungsgebers ist kompetenzrechtlich sehr weit gefasst. Sie reicht vom Erlass einer zwingenden Gebührenordnung ohne Abweichungsmöglichkeit über eine Gebührenordnung, die anstelle oder neben einer vorgegebenen Gebührenordnung eine freiheitliche Preisfindung durch individuelle oder kollektive Öffnungsklauseln anregt, bis hin zu einer völligen Freigabe der Vergütung.
- Die Gegenauffassung des Boecken-Gutachtens geht unzutreffend davon aus, dass der Ordnungsgeber eine Gebührensatzung von Gesetzes wegen mit genau dem Inhalt zu erlassen hat, den sie in ihrer gegenwärtigen Fassung gefunden hat. Diese Annahme ist mit dem Gestaltungsermessen des Ordnungsgebers ebensowenig vereinbar wie es der kompetenzrechtlichen Abgrenzungsfunktion des Artikel 80 Abs. 1 GG gerecht wird.



Zahnarztpraxis: Zahnärzte und Kostenträger sollen in Zukunft von der GOZ abweichende Vergütungsvereinbarungen treffen können.