L 7 Ka 573/87

Land
Hessen
Sozialgericht
Hessisches LSG
Sachgebiet
Vertragsarztangelegenheiten
Abteilung
7
1. Instanz
SG Frankfurt (HES)
Aktenzeichen
-
Datum
14.01.1987
2. Instanz
Hessisches LSG
Aktenzeichen
L 7 Ka 573/87
Datum
09.03.1988
3. Instanz
Bundessozialgericht
Aktenzeichen
-
Datum
-
Kategorie
Urteil
I. Auf die Berufung des Klägers wird das Urteil des Sozialgerichts Frankfurt am Main vom 14. Januar 1987 sowie der Beschluss der Beklagten vom 27. Mai 1984 aufgehoben.

II. Die Beklagte hat dem Kläger die außergerichtlichen Kosten zu erstatten.

III. Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand:

Die Beteiligten streiten um die Rechtmäßigkeit einer Disziplinarmaßnahme.

Der Kläger ist praktischer Arzt und seit 1978 in N. als Kassenarzt niedergelassen bzw. zugelassen. Mit Schreiben vom 29. Oktober 1981 beantragte die Allgemeine Ortskrankenkasse H. bei der Bezirksstelle K. der Beklagten die Feststellung eines sonstigen Schadens gemäß § 19 Abs. 1 Prüfungsvereinbarung i.V.m. § 368a Abs. 6 RVO wegen gröblicher Verletzungen der kassenärztlichen Pflichten durch den Kläger. Die Überprüfung des sonstigen Schadens sollte sich auf die Quartale IV/79 bis I/81 beschränken. In Ergänzung dazu stellte der Landesverband der Ortskrankenkassen in Hessen am 8. April 1982 bei der Beklagten, und zwar beim Zulassungsausschuß, den Antrag, dem Kläger die Kassenzulassung zu entziehen.

Mit Beschluss des Zulassungsausschusses für Ärzte bei der Kassenärztlichen Vereinigung Hessen vom 3. August 1982 wurde der Antrag des LdO in Hessen abgelehnt. Der Zulassungsausschuß kam darin zu der Auffassung, daß die dem Kläger vorgeworfenen Pflichtverletzungen nicht als so gewichtig zu bewerten seien, daß sie die Entziehung der Kassenzulassung rechtfertigen würden. Der Zulassungsausschuß kam zu dem Ergebnis, daß es sich im vorliegenden Fall um einen minderschweren Fall, der im Räumen eines bei der kassenärztlichen Vereinigung durchzuführenden Disziplinarverfahrens geahndet werden könne, handele. Dieser Bescheid des Zulassungsausschusses wurde bestandskräftig. Im übrigen führte die Überprüfung bzw. Feststellung eines sonstigen Schadens aufgrund des Antrags der AOK H. zur Festsetzung eines sonstigen Schadens in Höhe von DM 74.180,34, der durch den Prüfungsausschuß der Beklagten mit ebenfalls bestandskräftig gewordenem Bescheid vom 17. Januar 1984 gegenüber dem Kläger geltend gemacht wurde.

In Ergänzung des Beschlusses des Zulassungsausschusses vom 3. August 1982 teilte die Bezirksstelle K. der Beklagten mit Schreiben vom 15. Oktober 1982 dem Kläger mit, daß der Geschäftsausschuß nach Abschluß der Angelegenheit die Einleitung eines Disziplinarverfahrens nunmehr für nicht opportun halte, aber dem Kläger einen "strengen Verweis” wegen seines kassenärztlichen Fehlverhaltens ausspreche. Der Geschäftsausschuß stehe weiterhin auf dem Standpunkt, daß dies für den Kläger eine Warnung sein solle. Sollten nochmals kassenärztliche Verfehlungen in seiner Praxisführung vorkommen, sehe sich der Geschäftsausschuß verpflichtet, einen Antrag auf Entziehung der Kassenzulassung zu stellen.

Mit Schreiben vom 4. Januar 1984 beantragte die Beklagte beim Disziplinarausschuß gemäß § 21 der Satzung der Beklagten die Durchführung eines Disziplinarverfahrens gegen den Kläger. Daraufhin wurde der Kläger durch den Disziplinarausschuß mit Schreiben vom 30. Januar 1984 zu einem Termin am 14. März 1984 geladen. Dieser Termin fand dann am 27. Juni 1984 vor dem Disziplinarausschuß statt. Mit Beschluss vom 27. Juni 1984 setzte der Disziplinarausschuß bei der Beklagten gegen den Kläger eine Geldbuße von DM 5000,– wegen Verletzung kassenärztlicher Pflichten fest und setzte gleichzeitig die Verwaltungsgebühr mit DM 500,– an. Unter Berufung auf die Satzung der Beklagten, insbesondere des § 21, erachtete der Disziplinarauschuß zunächst den "Verweis” der Bezirksstelle K. vom 15. Oktober 1982 nicht als Disziplinarmaßnahme im Sinne der Satzung der Beklagten. Im übrigen erachtete der Disziplinarausschuß die Beanstandungen, die

die AOK H. in ihrem Antragsschreiben vom 29. Oktober 1981 vorgebracht hatte und die dann zur Festsetzung eines sonstigen Schadens in Höhe von DM 74.180,34 gegenüber dem Kläger führten, als zutreffend. Im einzelnen wurden dem Kläger die Abrechnung von Leistungen vorgeworfen, die wegen Krankenhausaufenthalts oder Tod des Patienten nicht durchgeführt werden konnten, ferner die Verursachung von Kosten zu Lasten der AOK H. trotz Vorlage von Krankenscheinen anderer Kostenträger sowie eine mangelhafte Praxisführung vorgeworfen, was auch u.a. durch Doppelverordnungen auffällig werde. Schließlich warf der Disziplinarausschuß dem Kläger Manipulation auch im Zusammenhang mit einer Massagepraxis vor, und zwar dergestalt, daß dieser Massagepraxis Rezeptformulare überlassen worden seien. Schließlich kam der Disziplinarausschuß zu dem Ergebnis, daß die Vorwürfe des LdO bzw. der AOK H. in vollem Umfange gerechtfertigt seien und darüber hinaus auf eine erhebliche Unwirtschaftlichkeit der Behandlungs- bzw. Verordnungsweise des Klägers schließen ließen. Eine Disziplinarmaßnahme sei in diesem Zusammenhang jedoch nur dann auszusprechen, wenn diese erhebliche Unwirtschaftlichkeit länger andauere und von erheblichem Umfange sei. Dies sei jedoch im vorliegenden Fall gegeben, da die Unwirtschaftlichkeit über zehn Quartale festgestellt worden sei. Hinzu käme insbesondere, daß der Kläger Blankorezeptformulare an Außenstehende überlassen habe und dadurch einem Betrug Vorschub geleistet worden sei, was in erheblichem Maße vorwerfbar sei. Dem Kläger sei ganz allgemein eine unvergleichliche Sorglosigkeit und Gleichgültigkeit gegenüber seinen, kassenärztlichen Pflichten vorzuwerfen. Bei dieser Sach- und Rechtslage, so der Disziplinarausschuß abschließend, sei der erkennende Ausschuß der Anregung des Vertreters der Beklagten gefolgt, dieses zwar nicht vorsätzliche, aber höchst fahrlässige Verhalten des Klägers mit Rücksicht auf die beträchtliche Schadenssumme nicht mit einer Verwarnung oder einem Verweis abzutun. Der Disziplinarausschuß habe daher eine erhebliche Geldbuße in der erkannten Höhe für notwendig und ausreichend angesehen, auch um vor Wiederholungen zu warnen. Die Festsetzung der Verwaltungsgebühr rechtfertigte der Disziplinarausschuß in Anwendung des § 21 Abs. 14 der Satzung der Beklagten.

Gegen diesen Beschluss hat der Kläger vor dem Sozialgericht Frankfurt am Main am 14. September 1984 Klage erhoben. Er hat in der Klagebegründung vor allem deutlich gemacht, daß der Disziplinarausschuß seiner Auffassung nach nicht berechtigt gewesen sei, nochmals in ein Disziplinarverfahren einzutreten, nachdem bereits durch die Bezirksstelle in K. ein Verweis mit Schreiben vom 15. Oktober 1982 ausgesprochen worden sei. Durch die Bestandskraft dieses Bescheides der Bezirksstelle K. sei die Disziplinargewalt der Beklagten hinsichtlich dieser Vorwürfe verbraucht. Es sei auch nicht für den Kläger erkennbar gewesen, daß es sich offensichtlich bei dem Schreiben der Bezirksstelle K. um eine zumindest unzuständige Ausübung der Disziplinargewalt gehandelt habe. Im übrigen sei auch der Beschluss des Disziplinarausschusses rechtswidrig, da er gegen das Verhältnismäßigkeitsprinzip verstoße. Es sei u.a. nicht berücksichtigt worden, daß der Kläger gegen die Festsetzung der sonstigen Schadenshöhe von über 74.000,– DM keinen Widerspruch eingelegt und sich damit mit dem Inhalt dieser Festsetzung einverstanden erklärt habe. Dennoch habe der Disziplinarausschuß zu der höchst möglichen Strafe im Sinne des § 21 der Satzung der Beklagten gegriffen, ohne dies im einzelnen zu begründen.

Mit Urteil vom 14. Januar 1987 hat das Sozialgericht Frankfurt am Main die Klage abgewiesen. Es ist zu der Auffassung gelangt, daß entgegen der Auffassung des Klägers das Recht des Disziplinarausschusses zur Ausübung seiner Disziplinargewalt durch das Schreiben der Bezirksstelle K. vom 15. Oktober 1982 nicht verbraucht sei. Es bestehe auch im Disziplinarrecht das Verbot der Doppelbestrafung, jedoch stelle das Schreiben der Bezirksstelle nach seinem objektiven Erklärungsinhalt keinen Ausspruch einer Disziplinarmaßnahme dar. Vielmehr werde der Begriff des strengen Verweises, der dem Disziplinarrecht nicht eigentümlich sei, in allgemeiner, freier Formulierung, als Hinweis und Belehrung des Klägers über die von ihm zu beachtenden Pflichten verwendet. Dies zeige schon der übrige Inhalt des Schreibens der Bezirksstelle K., aus dem hervorgehe, daß der Geschäftsausschuß die Einladung eines Disziplinarverfahrens nicht für opportun halte.

Im übrigen, so das Sozialgericht Frankfurt weiter, stehe der Durchführung des Verfahrens auch nicht § 21. Abs. 2 Satz 1 der Satzung der Beklagten entgegen, wonach die Einleitung eines Verfahrens ausgeschlossen sei, wenn seit dem Bekanntwerden der Verfehlung zwei Jahre vergangen seien. Der Bescheid des Prüfungsausschusses, der einen sonstigen Schaden von über 74.000,– DM gegenüber dem Kläger festsetzte, sei erst am 17. Januar 1984, und zwar dann erst bestandskräftig ergangen, so daß erst zu diesem Zeitpunkt der Umfang des Schadens festzustellen war. Die Einleitung des Disziplinarverfahrens erfolgte jedoch bereits im Januar 1984 und somit innerhalb der im § 21 Abs. 2 Satz 1 der Satzung der Beklagten genannten Frist. In der Sache selbst hat das Sozialgericht Frankfurt am Main die Vorwürfe als gerechtfertigt erachtet. Der Kläger habe auch genügend Möglichkeiten gehabt, sich im Disziplinarverfahren zu den Vorwürfen zu äußern. Abschließend hat das Sozialgericht die Auffassung vertreten, daß die Höhe der Disziplinarstrafe in das Ermessen des Disziplinarausschusses gestellt sei und von Gerichten nur daraufhin überprüfbar sei, ob die gesetzlichen Grenzen des Ermessen überschritten seien und ob von dem Ermessen in einer dem Zwecke der Ermächtigung nicht entsprechenden Weise Gebrauch gemacht worden sei. Der Disziplinarausschuß habe sein Ermessen in den Gründen des angefochtenen Bescheides dokumentiert und nachvollziehbar dargelegt. Darin werde deutlich gemacht, daß die Höhe der Schadenssumme und das Verhalten des Klägers im einzelnen dazu führen müsse, daß der Kläger nicht mit einer Verwarnung oder einem Verweis davon komme, sondern die Geldbuße notwendig sei. Die Höhe der Geldbuße schließlich sei durch die Wiederholungsgefahr gerechtfertigt.

Gegen das am 31. März 1987 zugestellte Urteil richtet sich die Berufung des Klägers vom 30. April 1987 beim Sozialgericht Frankfurt am Main und vom 18. Mai 1987 beim Hessischen Landessozialgericht. In der Begründung richtet sich der Kläger vor allem gegen die Auffassung des Sozialgerichts Frankfurt, daß die Disziplinargewalt der Beklagten durch das Schreiben der Bezirksstelle K. vom 15. Oktober 1982 noch nicht verbraucht worden sei. Die Bezirksstelle K. habe dem Kläger einen strengen Verweis erteilt; dieser Verweis sei identisch mit dem Verweis gemäß § 20 der Disziplinarordnung. Hierbei komme es nicht darauf an, daß die Bezirksstelle K. nach der Disziplinarordnung nicht berechtigt sei, eine solche Maßnahme auszusprechen. In jedem Falle habe die Beklagte durch das Schreiben der Bezirksstelle K. vom 15. Oktober 1982 bereits zu diesem Zeitpunkt die Disziplinargewalt ausgeübt. Schließlich sei auch nach Auffassung des Klägers eine Verjährung im Sinne des § 21 der Satzung der Beklagten eingetreten, da die Vorwürfe bereits aus dem Jahre 1981 herrührten. Schließlich habe der Disziplinarausschuß auch sein Ermessen verletzt, in dem er die Höchststrafe festgesetzt habe, obwohl dies weder nach dem Ergebnis des Verfahrens vor dem Prüfungsausschuß noch aus anderen Gründen angemessen gewesen sei.

Der Kläger beantragt,
das Urteil des Sozialgerichts Frankfurt am Main vom 14. Januar 1987 sowie den Bescheid der Beklagten vom 27. Juni 1984 aufzuheben.

Die Beklagte beantragt,
die Berufung zurückzuweisen,
hilfsweise,
die Revision zuzulassen.

Wegen des weiteren Vorbringens der Beteiligten wird auf den Inhalt der Verwaltungsakte der Beklagten und auf den Inhalt der Gerichtsakte, die beide Inhalt und Gegenstand der mündlichen Verhandlung waren, Bezug genommen.

Entscheidungsgründe:

Die form- und fristgerecht erhobene Berufung ist zulässig und statthaft (§§ 143, 150, 151 Sozialgerichtsgesetz – SGG –).

Die Berufung des Klägers ist auch begründet. Das angefochtene Urteil des Sozialgerichts Frankfurt vom 14. Januar 1987 war wegen Rechtsfehlerhaftigkeit ebenso aufzuheben wie der Beschluss der Beklagten vom 27. Juni 1984. Entgegen der Ansicht des erstinstanzlichen Gerichts ist der Senat zu dem Ergebnis gekommen, daß die Beklagte keine Möglichkeit mehr zur Ausübung der Disziplinargewalt hatte mit Beschluss vom 27. Juni 1984, da gemäß § 21 Abs. 2 ihrer Satzung seit Bekanntwerden der Verfehlungen des Klägers bis zur Einleitung des Disziplinarverfahrens mehr als zwei Jahre vergangen waren.

Gemäß § 21 Abs. 2 der Satzung der Beklagten ist die Einleitung eines Verfahrens – gemeint ist Disziplinarverfahren – ausgeschlossen, wenn seit dem Bekanntwerden der Verfehlung zwei Jahre vergangen sind. Die dem Kläger von der Beklagten bei der Einleitung des Disziplinarverfahrens vorgeworfenen Verfehlungen gründen sich im wesentlichen auf die Festsetzung des sonstigen Schadens in Höhe von DM 74.180,34. Der Beschluss der Beklagten vom 27. Juni 1984 greift im wesentlichen diesen Faktor auf und macht ihn zum Inhalt seines disziplinarrechtlichen Vorwurfs. Wenn daher mit Schreiben der Beklagten vom 4. Januar 1984 das Disziplinarverfahren eingeleitet wurde, so liegen mehr als zwei Jahre seit Bekanntwerden dieser Verfehlungen im Sinne eines sonstigen Schadens zurück. Mit Schreiben vom 29. Oktober 1981 hatte die Allgemeine Ortskrankenkasse H. bei der Bezirksstelle K. der Beklagten die Feststellung eines sonstigen Schadens wegen gröblicher Verletzungen der kassenärztlichen Pflichten des Klägers beantragt. Seit diesem Zeitpunkt waren diese Verfehlungen bekannt im Sinne des § 21 Abs. 2 der Satzung der Beklagten, wenn sie auch noch nicht bestandskräftig als erwiesen angesehen werden konnten. Die Satzung der Beklagten stellte auf die Bekanntgabe und nicht auf die Gewißheit über das Vorliegen einer Verfehlung ab. Die Auffassung der Beklagten, daß erst durch die Bestandskraft des Bescheides des Prüfungsausschusses der Beklagten vom 17. Januar 1984 der sonstige Schaden als erwiesen angesehen werden kenne und somit erst ab diesem Zeitpunkt die Verjährung gemäß § 21 Abs. 2 der Satzung der Beklagten zu laufen beginne, ist rechtsirrig und läuft dem Wortlaut des § 21 Abs. 2 der Satzung der Beklagten zuwider.

Die Verjährung des § 21 Abs. 2 der Satzung der Beklagten wurde auch nicht dadurch unterbrochen, daß die Bezirksstelle K. der Beklagten mit Schreiben vom 15. Oktober 1982 dem Kläger mitteilte, daß sie zwar nicht die Einleitung eines Disziplinarverfahrens für opportun halte, jedoch dem Kläger einen strengen Verweis erteile. Die Verjährung konnte schon deshalb nicht durch dieses Schreiben der Bezirksstelle unterbrochen werden, da gemäß § 20 Abs. 2 der Satzung der Beklagten ausschließlich zuständig für die Verhängung eines Disziplinarmaßnahme, ganz gleich welcher Form der Disziplinarausschuß bei der Beklagten ist, der bei der Landesstelle der Kassenärztlichen Vereinigung Hessen gebildet wird. Die Bezirksstelle K. konnte daher keine Disziplinarmaßnahme gegenüber dem Kläger in Form eines "Verweises" im Sinne des § 20 Abs. 4 der Satzung der Beklagten aussprechen, unabhängig davon, daß die Formulierung "strengen Verweis" gar nicht im Maßnahmekatalog der Disziplinarmaßnahmen im § 20 Abs. 4 der Satzung der Beklagten enthalten ist.

Grundlage der Entscheidung des Senats ist nicht eine Überprüfung des Ermessens des Disziplinarausschusses im Rahmen des § 20 der Satzung der Beklagten, sondern eine Überprüfung der, Anwendung des § 21 Abs. 2 der Satzung der Beklagten, die hinsichtlich der Verjährung von Verfehlungen bei der Ergreifung von Disziplinarmaßnahmen kein Ermessen einräumt, sondern eindeutig Fristen setzt. Von daher war eine Entscheidung durch Bescheidungsurteil mit der Auflage, den Disziplinarausschuß erneut entscheiden zu lassen, nicht angezeigt.

Nach alledem war die Berufung des Klägers erfolgreich.

Die Kostenentscheidung ergibt sich aus § 193 SGG.

Die Revision hat der Senat nicht zugelassen, da keine der in § 160 Abs. 2 Satz 1 oder 2 SGG genannten Gründe vorliegen.
Rechtskraft
Aus
Login
HES
Saved
2007-10-02