

Dr. Detlef Gurgel:

Zulassungsausschüsse dürfen den Verkaufspreis für Praxen zukünftig den Vertragsparteien vorgeben

Beschluss des Landessozialgerichts Stuttgart vom 23.11.2007

Das Landessozialgericht Stuttgart hat im Beschluss vom 23.11.2007 (Az: L 5 KA 4107/07 ER-B) entschieden, dass es zulässig ist, dass der Berufungsausschuss für Ärzte (hier im Falle einer psychotherapeutischen Praxis) das Gutachten eines vereidigten Sachverständigen für die Bewertung von Arzt- und Psychotherapeutenpraxen zum Verkehrswert der Praxis einholt und damit die Zulassungsübertragung von der Beschränkung des Kaufpreises auf den Verkehrswert abhängig macht, obwohl alle Bewerber und der Praxisabgeber übereinstimmend in der Ausschusssitzung erklärt haben, dass sie mit einem bestimmten Kaufpreis (dort: 40.000,-- €) einverstanden sind. Vorhergegangen war die Aussage des Berufungsausschusses, dass er allenfalls der Praxisübergabe zu einem Kaufpreis von 20.000 € zustimmen würde. Das vorgelegte Privatgutachten eines renommierten Gutachterbüros hatte 56.404 € für den Verkehrswert ausgewiesen.

Das LSG begründet seine Entscheidung wie folgt:

„Ausgangspunkt der rechtlichen Überlegungen aller Beteiligten ist § 103 Abs. 4 SGB V. Danach hat der Zulassungsausschuss unter mehreren Bewerbern, die die ausgeschriebene Praxis als Nachfolger des bisherigen Vertragsarztes fortführen wollen, den Nachfolger nach pflichtgemäßem Ermessen auszuwählen (Satz 3). Satz 4 regelt die Kriterien, nach denen der Zulassungsausschuss den Bewerber auszuwählen hat. In Satz 6 ist vorgeschrieben :

„Die wirtschaftlichen Interessen des ausscheidenden Vertragsarztes oder seiner Erben sind nur insoweit zu berücksichtigen, als der Kaufpreis die Höhe des Verkehrswertes der Praxis nicht übersteigt.“

Aus dem Gesetzestext ergibt sich somit, dass Satz 6 sich an die Zulassungsgremien richtet und von ihnen zu beachten ist; zugleich gibt er dem ausscheidenden Vertragsarzt bzw. seinen Erben das Recht auf einen Kaufpreis bis maximal zur Höhe des Verkehrswertes der Praxis. Dies bedeutet umgekehrt, dass das Gesetz dem ausscheidenden Vertragsarzt hinsichtlich eines Kaufpreises, der die Höhe des Verkehrswertes der Praxis übersteigt, keine von den Zulassungsgremien zu berücksichtigende Rechtsposition einräumt. Darum, dass der Antragsgegner den Verkehrswert der Praxis beachten soll, geht es der Antragstellerin aber gerade nicht. Sie meint, dass den Zulassungsgremien jede Kompetenz zur Ermittlung des Verkehrswertes der Praxis fehlt, wenn sich der abgebende Arzt mit den Nachfolgebewerbern über die Höhe des Kaufpreises geeinigt hat. Den Verkaufspreis in dieser Höhe hätten die Zulassungsgremien hinzunehmen ohne ihn hinterfragen zu dürfen.

Diese Rechtsauffassung lässt sich aus dem Gesetzestext nicht ableiten.

Ihr steht schon entgegen, dass die Einigkeit der Beteiligten über einen Kaufpreis Zulassungsgremien nicht zu binden vermag. Grundsätzlich unterliegt der Antragsgegner bei seinem Handeln im Rahmen des § 103 SGB V in verfahrensrechtlicher Hinsicht den Vorschriften des Verwaltungsverfahrensrechts des SGB X, wie aus § 1 Abs. 1 SGB X folgt. Für Behörden, die an das SGB X gebunden sind, gilt die Untersuchungsmaxime des § 20 SGB X. Danach ermittelt die Behörde den Sachverhalt von Amts wegen. Sie bestimmt Art und Umfang der Ermittlungen; an das Vorbringen und an die Beweisanträge der Beteiligten ist sie nicht gebunden. Die Behörde hat alle für den Einzelfall bedeutsamen, auch die für die Beteiligten günstigen, Umstände zu berücksichtigen (§ 20 Abs. 2 SGB X). Im Gegensatz zu dem den Zivilprozess beherrschenden Verhandlungs- oder Beibringungsgrundsatz (Dispositionsmaxime) bestimmt die Behörde somit selbst über Art und Umfang ihrer Ermittlungen. Die sachliche Rechtfertigung erfährt der Untersuchungsgrundsatz darin, dass das öffentliche Interesse an der Feststellung des wahren Sachverhalts Vorrang vor den Privatinteressen der Beteiligten haben soll (vgl. Begründung zu § 17 EVwVfG 1970). Zu ermitteln sind alle Tatsachen, die für die Verwaltungsentscheidung wesentlich, entscheidungserheblich sind (vgl. v. Wulffen, Sozialverwaltungsverfahren und Sozialdatenschutz, Kommentar, 5. Aufl. 2005 § 20 Rdnr. 4). Die Aufklärungspflicht beschränkt sich insoweit auf die Behebung einzelner Zweifel. Die Behörde braucht daher nicht in Ermittlungen einzutreten, wenn ein Tatbestand von niemand bestritten wird. Das heißt im Hinblick auf den grundsätzlichen Gegensatz zur Dispositionsmaxime jedoch nicht, dass Unstreitiges stets als wahr zu unterstellen ist. (v. Wulffen a.a.O.).

Die Ermittlung des Verkehrswerts der Praxis ist vorliegend bei Anwendung von § 103 Abs. 4 Satz 6 SGB V rechtserheblich. Dies ergibt sich bereits daraus, dass der Praxisabgeber sein Recht auf Wiederholung der Ausschreibung verliert, wenn er einen Vertragsschluss in Höhe des Verkehrswerts ablehnt und damit die Praxisübergabe aus Gründen, die vom Gesetz nicht ausdrücklich geschützt werden, hat scheitern lassen (BSG v. 05.11.2003 -B6KA 11/03 R). Die Gefahr eines Scheiterns der Praxisübergabe wegen der Uneinigkeit über den Verkehrswert ist hier offensichtlich greifbar. Ohne Feststellung des Verkehrswertes kann nicht zuverlässig festgelegt werden, inwieweit die wirtschaftlichen Interessen des ausscheidenden Vertragsarztes bereits berücksichtigt sind, welchen Preis für seine Praxis der Abgeber somit verlangen kann und welchen Preis ein Bewerber bereit sein muss zu bezahlen. Der Ermittlungsbedarf ergibt sich im vorliegenden Fall bereits daraus, dass zur Höhe des Verkehrswertes erheblich divergierende Schätzungen vorliegen, zum einen das von der Klägerin in Auftrag gegebene Gutachten, das zu einem Verkehrswert der Praxis von ca. 56.000,00 € kommt und zum anderen die Schätzung der Beigeladenen Ziff. 4, wonach der Verkehrswert 20.000,00 € beträgt. Wenn angesichts dieser unterschiedlichen Schätzungen der Antragsgegner nicht sogleich eine eigene Schätzung vornimmt, sondern sich durch Hinzuziehung eines Sachverständigen überzeugende und tragfähige Schätzungsgrundlagen verschaf-

fen will, beabsichtigt er nicht mehr und nicht weniger als seinen Amtsermittlungspflichten nachzukommen. Zunächst muss der Verkehrswert einer Praxis feststehen, bevor seitens der Zulassungsgremien oder der anderen Verfahrensbeteiligten Überlegungen hinsichtlich eventueller Konsequenzen angestellt werden können, die sich aus einem überhöhten Kaufpreis ergeben könnten. Ein irgendwie gearteter Anspruch der Antragstellerin darauf, dass der Antragsgegner von eigenen Ermittlungen absieht, besteht somit nicht.

Insbesondere ist ein rechtlicher Nachteil nicht darin zu sehen, dass die Antragstellerin aus der Knappheit der zur Verfügung stehenden Vertragspsychotherapeutenplätze kein Kapital zu schlagen vermag. Dies wäre dann der Fall, wenn ihre Praxis oberhalb des Verkehrswertes verkauft würde. Denn der den Verkehrswert übersteigende Preis beruhte dann nicht auf dem durch ihre Leistung begründeten Wert ihrer Praxis, sondern auch auf der als Folge von Zulassungsbeschränkungen administrativ verordneten Knappheit von Vertragspsychotherapeutenplätzen. Insoweit ist aus der Formulierung in § 103 Abs. 4 Satz 6 SGB V „sind nur insoweit zu berücksichtigen, als....“ auch ein öffentliches, von den Zulassungsgremien zu beachtendes Interesse daran abzuleiten, überhöhte, den Verkehrswert übersteigende Kaufpreisforderungen zu verhindern. Das Gesetz trifft insoweit eine Anordnung an die Zulassungsgremien, aus der umgekehrt folgt, dass den Verkehrswert übersteigende Forderungen der Praxisabgeber eben im Zulassungsverfahren keine für die Entscheidung erhebliche Rolle zu spielen haben. Der Auffassung des SG Marburg (Beschluss. v. 21.03.2007 - S 12 KA 75/07 ER), wonach es keinen Ermessensfehler darstellt, wenn bei gleicher Eignung zweier Bewerber derjenige den Vorzug erhält, der sich bereits mit dem Praxisabgeber geeinigt hat, kann deshalb nur soweit gefolgt werden, als sich diese Einigung auf einen dem Verkehrswert entsprechenden Praxisverkaufspreis bezieht.

Zu bedenken ist in diesem Zusammenhang auch, dass ein Vertragsarzt, der eine Praxis zu überhöhten Preisen erwirbt, damit eine Belastung eingeht, die er angesichts der budgetbedingt begrenzten Praxiseinnahmen nur schwer auszugleichen vermag. Ein finanziell zu stark unter Druck stehender Vertragsarzt neigt aber nach Erfahrungen des Senats aus zahlreichen Verfahren dazu, durch unwirtschaftliches Handeln oder durch das Unterlaufen von Qualitätsstandards seinen Praxiserlös zu verbessern, also durch Verhaltensweisen, denen im SGB V in zahlreichen Vorschriften entgegengewirkt wird. Die hier vertretene Auslegung von § 103 Abs. 4 Satz 6 SGB V fügt sich somit in den Gesamtkontext der Ausgestaltung des Vertragsarztrechtes des SGB V ein. Die Vorstellung der Antragstellerin, dass eine Praxis der Sache nach zunächst unter den Bewerbern (u.U. mit bis an die Grenze der Sittenwidrigkeit gehenden Höchstpreisen) versteigert wird und jeder Arzt, wenn er zum Zuge kommen will, dann entsprechend dem Höchstgebot mitzubieten hat oder mit seiner Bewerbung scheitert, findet im Gesetz somit keine Stütze, denn andernfalls würde nicht (wie von § 103 Abs. 4 Satz 4 und 5 SGB V vorgegeben) der bestgeeignete Bewerber berücksichtigt, sondern nur der zahlungskräftigste.“

(Hervorhebungen sind solche des Verfassers)

Anmerkungen und Kritik:

Die Entscheidung findet in § 103 Abs. 4 SGB V keine Stütze.

1. Nach der Rechtsprechung des BSG ist die vertragsärztliche Zulassung isoliert nicht veräußerbar. Ein Konzessionshandel ist nicht zulässig. Die Zulassung ist mit der Praxis zu übertragen. Die Übertragung setzt also eine zivilrechtliche Einigung über die Praxisübernahme voraus.
2. Wortlaut und systematische Stellung des § 103 Abs. 4 Satz 6 SGB V berücksichtigen die wirtschaftlichen Interessen des ausscheidenden Vertragsarztes oder seiner Erben nur insoweit, als der Kaufpreis die Höhe des Verkehrswertes der Praxis nicht übersteigt. Dies bedeutet, dass der Praxisabgeber nach der Intention des Gesetzes keine eigenen Interessen bei der Auswahl des Übernehmers geltend machen kann, auch nicht sein Interesse an einem möglichst hohen Verkaufspreis. Allenfalls sind seine Interessen aus Art. 14 GG dahingehend zu berücksichtigen, dass ihm mindestens der Verkehrswert gesichert sein muss, sofern dieser von einem der Kandidaten geboten wird. Grundsätzlich darf danach ein den Verkehrswert übersteigendes Gebot eines Übernahmekandidaten **nicht entscheidungserheblich** werden.
3. Umgekehrt bedeutet dies aber auch, dass jeder Kandidat, der den Vertragsarzt-sitz übernehmen möchte, bereit sein muss, zumindest den gleichen Preis wie der Höchstbietende, maximal den Verkehrswert der Praxis zu bezahlen. Ist er nicht bereit, den Verkehrswert zu bezahlen, obwohl es ein weiterer Interessent tun würde, sind die Interessen des Abgebers an einer angemessenen Verwertung seiner Praxis nach Art. 14 GG zu berücksichtigen und dem Mehrbietenden die Zulassung zu erteilen. Würde man dies anders handhaben, würde der bestqualifizierte Kandidat den Preis bestimmen.
4. Letztlich ergibt sich daraus aber auch, dass in allen Fällen, in denen Einigkeit unter den Beteiligten besteht und sich weder der Praxisabgeber, noch die Übernahmekandidaten auf § 103 Abs. 4 Satz 6 SGB V berufen, Vertragsfreiheit besteht. In diesem Falle stellt der vereinbarte Kaufpreis den Verkehrswert dar. Schließlich wird der Verkehrswert einer Praxis nicht durch einen Gutachter bestimmt, sondern durch den Markt. Der Verkehrswert ist nichts anderes, als der Wert, den die Teilnehmer am Markt, nämlich die Interessenten, bereit sind, zu bezahlen. Wenn alle Bewerber, die letztendlich den Markt verkörpern, einen Wert für realistisch halten, ist dies der Verkehrswert. Der Zulassungsausschuss hat dann eine sachliche Auswahlentscheidung unter den Kandidaten zu treffen. Die Interessen des Praxisabgebers und der Übernahmekandidaten sind hinreichend berücksichtigt.

5. Nur wenn der Zulassungsausschuss seine Entscheidung damit verbinden will, an einen Interessenten zu übertragen, der unter dem Angebot der anderen liegt, wäre der Verkehrswert als Bezugsgröße dann festzustellen, wenn sich die Praxisabgeber auf § 103 Abs. 4 Satz 6 SGB V beruft. Nur in diesem Falle wäre entscheidend, ob der Verkehrswert erreicht wird oder nicht. Insoweit schützt § 103 Abs. 4 Satz 6 SGB V den Praxisabgeber vor einer Unterbietung durch den ausgewählten Kandidaten und den ausgewählten Kandidaten davor, einen überhöhten Preis bieten zu müssen, wenn er selbst den Verkehrswert niedriger ansetzt.
6. Danach ergibt sich folgende Vorgehensweise für die Zulassungsentscheidung:
 - a. Der Zulassungsausschuss hat in einer ersten Stufe eine Sachentscheidung entsprechend der Kriterien des § 103 Abs. 4 Sätze 4 und 5 SGB V zu treffen und den geeigneten Kandidaten auszuwählen.
 - b. Danach ist zu prüfen, ob der auszuwählende Kandidat einen Kaufvertrag mit dem Praxisveräußerer geschlossen hat. Sind sich beide einig oder werden Sie sich einig, ist die Zulassung – unabhängig von der Kaufpreishöhe - zu erteilen. D.h., der Kaufpreis kann auch über dem Verkehrswert liegen. § 103 Abs. 4 Satz 6 SGB V ist keine globale Marktregulierungsvorschrift. Insoweit herrscht Vertragsfreiheit.
 - c. Gibt es keine Einigung, könnte die Zulassung – mangels zivilrechtlicher Übertragungsvereinbarung - nicht übergeben werden. In diesem Falle kommt das Kriterium des § 103 Abs. 4 Satz 6 SGB V und damit die Interessen des Praxisabgebers und des Praxisübernehmers zum Zuge. Der Praxisabgeber kann sich entscheiden, ob er die Praxis zum Verkehrswert an den geeigneten Kandidaten veräußern will. Erst und nur dann ist der Zulassungsausschuss aufgerufen, eine Verkehrswertfeststellung zu treffen und die Parteien auf dieser Basis zum Vertragsschluss aufzufordern.
 - d. Will der Praxisabgeber nicht veräußern oder kommt es nicht zum Vertragsschluss, ist die Zulassung nicht zu übertragen, da eine isolierte Übertragung nicht zulässig ist. In diesem Falle kann entweder der Ausschreibungsantrag durch den veräußerungswilligen Praxisabgeber noch zurückgezogen und ggf. später neu ausgeschrieben werden oder aber die Zulassung ist mit dem ggf. erfolgten Verzicht erloschen. Auch dies ist möglich, weil es jedem Praxisabgeber unbenommen ist, auf seine Zulassung auch ohne Ausschreibung zur Nachbesetzung zu verzichten.

Die Rechtsansicht des LSG orientiert sich hieran nicht und eröffnet den Zulassungsausschüssen die Möglichkeit einer globalen Kaufpreiskontrolle. Die Gutachter werden daran Gefallen finden. Jeder Zulassungsausschuss und jeder am Verfah-

ren Beteiligte kann die ohnehin schon höchstproblematischen Übertragungsverfahren alleine dadurch zum Platzen bringen kann, dass er den Einwand eines nicht festgestellten Verkehrswertes erhebt. Dies trifft praktisch in jedem Fall zu, in dem der Zulassungsausschuss nicht selbst ein Gutachten beauftragt hat. Im vorliegenden Verfahren hatte der Berufungsausschuss sogar das Privatgutachten eines renommierten auch bei Gericht tätigen Gutachters kraft eigener überlegener Laienkennntnis angezweifelt.

Dies wird zu einer erheblichen Verfahrensverzögerung im Bereich von Wochen, Monaten und Jahren führen. Zudem ist dies mit erheblichen Kosten (ca. 2.000 bis 10.000 €) verbunden. Letztendlich wäre zu befürchten, dass bis zum Vorliegen des Gutachtens der Praxisbetrieb bereits eingestellt und keine fortführungsfähige Praxis mehr vorhanden ist. Eine Zulassungsübertragung wäre dann nicht mehr möglich.

Resümee:

Die Entscheidung ist weitgehend und gefährlich für die Erhaltung von Praxiswerten, die sich am Markt nicht eben so einfach bestimmen lassen. Der Wert ist immer vom Markt und einem entsprechenden Angebot abhängig. Oftmals erfolgt die Praxisveräußerung gerade wegen eines vernünftigen Angebotes. Wenn in dieser Situation vorstehende Rechtsansicht zum tragen kommt, ist die Vertragsautonomie und letztendlich auch die Alterssicherung für viele Praxisinhaber in Gefahr. Damit wird das Übertragungs- und Nachbesetzungsverfahren noch schwieriger zu handhaben sein. Die rechtzeitige Vorbereitung der Übertragung und juristische Begleitung des Vorhabens wird immer wichtiger.

<p>Dr. Detlef Gurgel ist Fachautor, Rechtsanwalt und Fachanwalt für Medizinrecht in Sindelfingen (Kanzlei Ratajczak & Partner) mit dem ausschließlichen Tätigkeitsgebiet Medizinrecht, insbesondere Vertragsarztrecht, Zulassungsrecht, Berufsrecht, Strafrecht, Gesellschaftsrecht und Wettbewerbsrecht der Heilberufe. Er ist Herausgeber und Autor diverser Handbücher und Kommentare.</p>
--