



© Gerdentkoff - Fotolia.com

Das Bundesverwaltungsgericht hält Qualitätsregeln für das „Österreichische Brustkrebs-Früherkennungs-Programm“ aufrecht

Mit der jüngst veröffentlichten, rechtskräftigen Entscheidung zu W217 2157748-1/15E hat das Bundesverwaltungsgericht die Beschwerde eines Vertragsfacharztes für Radiologie gegen einen Bescheid der paritätischen Schiedskommission für Vorarlberg ab- bzw. zurückgewiesen.

Dem Beschwerdeführer war ab 1. Jänner 2014 von der Vorarlberger Gebietskrankenkasse die Teilnahme am Mammographie-Vorsorgeprogramm untersagt worden. Begründet wurde dies damit, dass der Arzt die für die Programmteilnahme geforderten Qualitätsbestimmungen (welche im 2. Zusatzprotokoll zum Vorsorgeuntersuchungs-Gesamtvertrag festgehalten sind) nicht erfülle. Konkret gemeint sind die sogenannten standortbezogenen Voraussetzungen für die Erbringung der entsprechenden Radiologieleistungen, hier speziell die festgelegte Mindestanzahl von Untersuchungen pro Jahr (und damit die ausreichende kontinuierliche Praxiserfahrung aller an den Untersuchungen beteiligten Berufsgruppen).

Der Beschwerdeführer legte in seinen Anträgen an die paritätische Schiedskommission bzw. in der Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht dar, dass er seit mehr als 25 Jahren Mammographie-Untersuchungen durchführe, der Entzug der Abrechnungsberechtigung zu einem Umsatzrückgang in seiner Ordination geführt habe und er die anderen Qualitätsbestimmungen, insbesondere die sogenannten persönlichen Voraussetzungen für die Leistungserbringung (einschlägige Fortbildung etc.), sehr wohl erfülle.

Rechtlich wurde vom Arzt argumentiert, dass mit dem Entzug der Verrechnungsmöglichkeit ein mas-

siver Eingriff in seine verfassungsgesetzlich gewährleisteten Rechte stattgefunden habe. Begründet wurde dies im Wesentlichen damit, dass die Festlegung einer Mindestfrequenz von Mammographien in der Ordination (2.000 pro Jahr) als Qualitätsvoraussetzung willkürlich sei. Überdies würden unterschiedliche Bestimmungen für bereits länger tätige Radiologen und sogenannte Neueinsteiger in das Brustkrebs-Früherkennungsprogramm dem verfassungsgesetzlichen Gleichheitsgrundsatz widersprechen – Neueinsteiger könnten sukzessive die geforderten 2.000 Untersuchungen pro Jahr erbringen – nicht aber er als bereits länger tätiger Arzt. Auch die Vollzugspraxis im Programm selbst, wonach es bei einigen Krankenversicherungsträgern Ausnahmen von den Qualitätsregeln gebe, sei als gleichheitswidrig zu betrachten.

Zur Entscheidung

Das Bundesverwaltungsgericht kann in der Etablierung der Qualitätsregeln durch die Gesamtvertragspartner keine Rechtswidrigkeit erkennen. Das Gericht beschäftigt sich ausführlich mit der normativen Rechtsnatur des Gesamtvertrags. Den Vertragspartnern steht es grundsätzlich offen, qualitative Voraussetzungen der Leistungserbringung zu normieren. Die hier vertraglich vereinbarten Voraussetzungen sind auch *sachlich gerechtfertigt* – die vorgetragenen Beweise lassen keine Unzulänglichkeiten erkennen. Vielmehr ist für das Gericht im Speziellen durchaus nachvollziehbar, dass die sogenannten standortbezogenen Qualitätsvoraussetzungen – angesprochen ist dabei nicht nur die Gerätequalität, sondern auch die ausreichende



Dr. Johannes Gregoritsch ist Jurist und stellvertretender Leiter der Abteilung im Hauptverband, die sich mit den Beziehungen zu den niedergelassenen Ärzten beschäftigt.

Ein Radiologe darf nicht am Brustkrebs-Früherkennungsprogramm teilnehmen.

Praxis des Teams an Röntgenassistentinnen/Röntgenassistenten (und um das geht es hier im Kern) – gerade bei der Screening-Untersuchung an (vermutlich) gesunden Frauen bedeutsam sind. Das Gericht erachtet hier das *öffentliche Interesse* an Patientenschutz und Patientensicherheit als besonders gewichtig.

Es bestehen nach Meinung des Gerichts auch keine sonstigen verfassungsrechtlichen Bedenken. Es wird dabei auf die langjährige Spruchpraxis des Verfassungsgerichtshofs verwiesen, wonach unterschiedliche Regelungen bzw. Vorgangsweisen dort zulässig sind, wo sie durch entsprechende tatsächliche Unterschiede sachlich gerechtfertigt sind.

Sowohl bei der sogenannten „Einsteigerregelung“ als auch bei den in der Praxis gewährten Ausnahmen geht es um die ebenfalls im öffentlichen Interesse gelegene Versorgungssicherheit. Es sollen zur Sicherstellung der kontinuierlichen Versorgung neue Radiologen in das Programm einsteigen können – dies wird durch einen sukzessiv ansteigenden Frequenznachweis ermöglicht. Auch die Ausnahmeregelungen dienen ausdrücklich der Versorgungssicherheit, sprich: In versorgunggefährdeten Peripheriegebieten in Österreich dürfen die Gesamtvertragsparteien bei geringfügigen Frequenzunterschreitungen Ausnahmen von diesen Qualitätsvoraussetzungen zulassen.

Conclusio des Gerichts

Der betreffende Arzt erfüllt die Voraussetzungen für die Teilnahme am Brustkrebs-Früherkennungsprogramm entsprechend dem 2. Zusatzprotokoll zum Vorsorgeuntersuchungs-Gesamtvertrag nicht. Der Entzug der Abrechnungsberechtigung ist gerecht-

fertigt. Weder das Zustandekommen des genannten Vertrags noch die inhaltlichen Bestimmungen und darüber hinaus auch nicht die Vollzugspraxis sind rechtswidrig.

Kommentar

Die gegenständliche Entscheidung bewegt sich im Bereich des von der Judikatur vorgezeichneten Rahmens für den Spielraum der ärztlichen Gesamtvertragsparteien. Die Judikatur anerkennt im Kernbereich des Gesamtvertrags, nämlich im Bereich der ärztlichen Honorierung, die Evidenz der Erfahrungen der Gesamtvertragsparteien. Den Honorierungsregeln (samt Deckelungen und Limitierungen) liegt die „Vermutung der Angemessenheit“ zugrunde (vgl. zur Honorierung Kletter in Sonntag [Hrsg.], ASVG-Kommentar, Rz 148 ff. zu § 342).

Auch im Bereich der Qualitätssicherung besteht ein gesamtvertraglicher Spielraum. Schon bisher und mit zunehmender Tendenz gibt es in den Verträgen diesbezügliche Festlegungen, wie etwa Gerätestandards bei den technischen Fächern. Ebenso finden sich in den Gesamtverträgen Regelungen über Ausbildungsnachweise, die für die Erbringung gewisser Leistungen notwendig sind.

Rechtsdogmatisch spricht viel dafür, dass Gesamtverträge grundsätzlich auch Regelungen enthalten können, die der Qualität von ärztlichen Leistungen dienen:

Qualität im Gesundheitswesen ist ein sehr unbestimmter Begriff. Das gilt schon für die Definition im § 2 Gesundheitsqualitätsgesetz (2004), welches im Übrigen keine abschließende Qualitätsregelungssystematik normiert. Dazu ist festzustellen, dass von der in diesem Gesetz enthaltenen Verordnungs- bzw. Richtlinienermächtigung seitens der dafür zuständigen Ministerien bis jetzt äußerst wenig Gebrauch gemacht wird. Es gibt etwa bis dato keine verbindliche Richtlinie für die Brustkrebsfrüherkennung (lediglich einen im Wesentlichen unverbindlichen Qualitätsstandard). Dies ändert jedoch nichts an der grundsätzlich vorgesehenen bzw. beabsichtigten Möglichkeit einer Qualitätssteuerung im öffentlichen Interesse durch die Festlegung von Regeln.

Es findet sich auch kein Hinweis im Gesetzestext des Ärztegesetzes (und auch nicht in den Materialien zu den Novellen), wonach die Qualitätssicherung bei den Ärzten exklusiv diesem Gesetz vorbehalten wäre.

Die rechtliche Basis für Qualitätsregelungen in den Gesamtverträgen (wozu auch der Vorsorgeuntersuchungs-Gesamtvertrag gehört) beruht auf § 342 Abs. 1 Z 3 ASVG (Rechte und Pflichten der Vertragsärzte) sowie § 342 Abs. 2a ASVG (wo-

Verbindliche Qualitätsregeln wurden vom Hauptverband und der „Österreichischen Ärztekammer“ geschaffen.



© psdesign1 - Fotolia.com

nach Honorarordnungen mit der Zielsetzung einer qualitativ hochwertigen Versorgung abzuschließen sind). Anerkannt durch aktuelle Lehre und Rechtsprechung sind die Möglichkeiten im Gesamtvertrag, bestimmte Leistungen auf gewisse Fachgebiete zu beschränken, aber auch Standards bei der Leistungserbringung festzusetzen (vgl. VfGH in VfSlg. 16.463, 16.607 u. v. a.). Gesamtverträge enthalten gelegentlich auch Regelungen, die die Verrechenbarkeit von Leistungen durch eine von Krankenversicherungsträger und Ärztekammer erteilte, vorherige „Verrechnungsberechtigung“ vorsehen. Gewisse Leistungen können auch bestimmten, facheinschlägigen Ärzten vorbehalten werden (z. B. spezielle Blutwertbestimmungen nur durch Vertragsärzte für Labordiagnostik, Dopplersonografie nur für Chirurgen mit Zusatzausbildung).

Was sind nun aber die besonderen Merkmale der Qualitätsregeln, mit denen sich die gegenständliche Entscheidung beschäftigt?

Der Mammographie wird von wissenschaftlicher Seite in der Früherkennung von Brustkrebs eine entscheidende Rolle zugewiesen. Mit der Einführung des Brustkrebs-Früherkennungsprogramms in Österreich und einem Einladungssystem für die Gruppe der Frauen im potentiellen Risikoalter wurde nicht nur ein gesundheitspolitischer Meilenstein für die Gesundheit der Frauen in Österreich geschaffen, sondern auch ein bisher einmaliger Schritt bei der ärztlichen Leistungserbringung gesetzt.

Zusätzlich zu den ausführlichen Screening-Bestimmungen selbst wurde im Übrigen eine sehr ausdifferenzierte Indikationenliste für die sogenannte kurative Mammographie (Untersuchung unabhängig vom Vorsorgeuntersuchungsintervall bei Vorliegen gewisser Risikokriterien) festgelegt.

Die Vorsorgemammographie ist eine klassische, nach „evidence-based-medicine“-Kriterien hochwertige Risikountersuchung an gesunden Frauen. Neuland wurde hier – insbesondere auf Initiative der Sozialversicherung, die sich vehement für diese Qualitätsregeln einsetzte – allerdings dadurch betreten, dass zwingend eine Zweitbefundung des Röntgenbilds stattzufinden hat und neben umfangreichen Fortbildungsverpflichtungen auch obligatorische Nachweise der geforderten Untersuchungsfrequenzen festgelegt wurden. Als Sanktion bei Nichterfüllung wurde der Entfall der Verrechnungsberechtigung bestimmt.

Die in der gegenständlichen Entscheidung im Mittelpunkt stehende Frage nach der Sinnhaftigkeit und damit der Rechtfertigung von Mindestfrequenzen ist so ganz einfach zu beantworten: Mit einer höheren Fallzahl steigt die Qualität der Leistungserbringung – und wer die Fallzahl nicht erreicht, darf eben nicht verrechnen.



© Harald A. Jahn / Bundesverwaltungsgericht

Es ist bemerkenswert, dass alle diese normativen Bestimmungen eigeninitiativ von den Gesamtvertragsparteien selbst – quasi aus einem gemeinsamen, den Frauen gegenüber wahrgenommenen „Verantwortungsethos“ heraus – geschaffen wurden.

Parallel zu den damaligen Verhandlungen zwischen dem Hauptverband und der Ärztekammer wurde zwar auch ein österreichischer Qualitätsstandard gemäß Gesundheitsqualitätsgesetz entwickelt, der allerdings – wie schon erwähnt – keine direkte normative Wirkung für die Ärzte hat. Der gesamte Qualitätsbildungs- und Festlegungs-Prozess war tatsächlich auch ein „Learning by Doing“ mit potentieller Vorbildwirkung auch für andere Bereiche. Nochmals zum hier dargelegten gerichtlichen Verfahren: Die wissenschaftliche Basis der Maßnahmen und Vorschriften konnte vor Gericht nachvollziehbar dargelegt werden. Durch die ausführliche Begründung der sachlichen Rechtfertigung sieht das Gericht weder einen Eingriff in die Berufsfreiheit des Arztes noch in sonstige verfassungsgesetzlich gewährleistete Rechte.

Auch für die Erklärung des Endes der Verrechnungsberechtigung durch den zuständigen Krankenversicherungsträger ist eine sachliche Rechtfertigung erforderlich, die im gegenständlichen Zusammenhang aber ohnehin gegeben war.

Mit der gerichtlichen Anerkennung der von der Selbstverwaltung der Sozialversicherung und der Ärzteschaft geschaffenen Regeln für das Brustkrebs-Früherkennungsprogramm wird auch das *Recht auf Gesundheit* der Frauen in Österreich weiter gestärkt (vgl. zu den Garantien in der Gesundheitsversorgung im internationalen *Right to Health* Gregoritsch, Frauenärztinnen bevorzugt – warum? in *Soziale Sicherheit* 3/2015, S 100 ff.).

Im gegenständlichen Erkenntnis geht es um die flächendeckende Versorgungsgarantie und die Zugänglichkeit zur Vorsorgemammographie für alle Frauen („availability“ and „accessibility“), aber insbesondere auch um deren Sicherheit durch entsprechend strenge Bestimmungen („good quality“).

Qualitätsregeln sind sachlich gerechtfertigt.

„Good Quality“ für die untersuchten Frauen.