Rechtssymposium des G-BA

Begründen oder nicht, das ist hier die Frage

Das recht schlicht klingende Thema „Begründungspflichten“ hat für den Gemeinsamen Bundesausschuss (G-BA) eine hohe rechtliche Brisanz. Der Grund: Genügt der untergesetzliche Normgeber seinen Begründungspflichten nicht, droht ihm die Aufhebung seiner Norm aufgrund eines Verfahrensfehlers. Doch wenn er sich andererseits mit jedem theoretisch denkbaren Einwand gegen seine Entscheidungen inhaltlich vertieft und dokumentiert auseinander setzt, führt dies zu einer deutlichen Verfahrensverlängerung, was nicht im Sinne des Gesetzgebers ist, der gerade mit der Bestellung des neuen G-BA-Chefs, Josef Hecken, wieder etwas mehr Zug in die Abwicklung bringen wollte. Das Für und Wider wurde auf letzten Rechtssymposium des G-BA unter dem Titel „Begründungspflichten des Gemeinsamen Bundesausschusses“ erörtert.

>> Das Thema des Kongresses - u.a. angestossen durch die vom Bundesverfassungsgericht begonnene Debatte zur Nachvollziehbarkeit von Normgebung - führte durchaus in die Grenzbereiche zwischen Transparenz und Effizienz von Normgebung. Prof. Dr. Udo Steiner von der Universität Regensburg sieht die Sachlage dagegen ganz eindeutig. „Dem geltenden Verfassungsrecht ist kein Rechtssatz mit dem Inhalt zu entnehmen, dass untergesetzliche Rechtsnormen, die ohne formelle Begründung erlassen werden, an einem Formfehler leiden und deshalb (nach deutscher Doktrin) nichtig sind“, erklärt der Bundesverfassungsrichter a.D. Ein solcher Rechtssatz lasse sich auch nicht aus dem Grundgesetz in Verbindung mit den gesetzlich geregelten Fällen einer Begründungspflicht (etwa: § 9 Abs. 8 BauGB) und der unionsrechtlichen Begründungspflicht (Art. 296 Abs. 2 AEUV) ableiten. Dies entspreche auch dem Stand der Rechtsprechung. Und er fügt explizit hinzu: „Gleiches gilt für untergesetzliche Rechtsnormen, die zur Entfaltung ihrer Rechtswirkung eines Vollzugsaktes nicht bedürfen“, was sogenannte selbstvollziehende Rechtsnormen beträfe. Und dem Gesetzgeber, der für das Verwaltungsverfahrensrecht untergesetzlicher Rechtsnormen politisch und staatsrechtlich die Verantwortung trägt, trifft nach Meinung Steiners folgerichtig auch nicht der Vorwurf der verfassungswidrigen Unterlassung, wenn er bisher keine allgemeine formelle Begründungspflicht für untergesetzliche Rechtsnormen vorgesehen hat.

Also ist der G-BA da fein raus? Nicht ganz, meint Prof. Dr. Christian Waldhoff von der Juristischen Fakultät der Humboldt-Universität zu Berlin. Er zieht vier neuere Entscheidungen des Landessozialgerichts Berlin-Brandenburg und zwei darauf aufbauende Urteile des Bundessozialgerichts zu Rate. Die hier deutlich werdende Rechtssprechung, die sich mit Begründungspflichten des G-BA bei seiner Rechtsetzungstätigkeit - zu Festbetragsfestsetzungen von Arzneimitteln und zu Mindestmengenvereinbarungen für bestimmte Behandlungen in Krankenhäusern - beschäftigen, differenziert nach Waldhoff relativ strikt zwischen den tatbestandlichen Voraussetzungen der Normsetzung in Form des Erlasses von Richtlinien einerseits, und dem Gestaltungsspielraum des Normgebers andererseits. Waldhoff: „Dem IQWiG wird eine zentrale Stellung eingeräumt, dessen Empfehlungen damit das Normgebungsverfahren entscheidend prägen und den Gestaltungsspielraum des Normsetzers zwar nicht aufheben, aber Begründungslasten hervorbringen können.“ Entscheidend sei mithin für die Sozialrechtsprechung die Annahme eines modifizierten Normsetzungsverfahrens durch den G-BA aufgrund der „obligatorischen oder fakultativen Einschaltung des IQWiG“ und eines auf der Tatbestandsseite der Normsetzungsermächtigung verankerten sogenannten Wissenschaftsvorbehalts.

Sabine Häfner von der Stabsstelle Patientenbeteiligung des G-BA geht dagegen die Sachlage etwas pragmatischer an, in dem sie fragt: „Wann sind Regelungen des G-BA, welche die Leistungsansprüche von Versicherten konkretisieren, gerechtfertigt?“ Und: „Wann kann und muss der G-BA zur Wahrung der Rechte und des Schutzes von Patientinnen und Patienten Berufsfreiheit und Berufsausübungsfreiheit von Leistungserbringern und Herstellern einschränken?“ Ihre Antwort, die die Grundposition der Patientenvertretung innerhalb des G-BA einnimmt: „Je stärker die Rechte von Patientinnen und Patienten durch eine G-BA Entscheidung berührt sind, desto höher ist die Darlegungs- und Begründungslast des G-BA.“ Dabei müssten die G-BA Richtlinien-Entscheidungen entsprechend dem gerichtlichen Prüfungsmaßstab nachvollziehbar sein. Doch ebenso sollten keine Prozessrisiken eingegangen werden, die auch zu Lasten von Patientinnen und Patienten gehen könnten.

Dies sieht auch Prof. Dr. Peter Axer von der Universität Heidelberg ähnlich. Werden durch den G-BA etwa Mindestmengen für Kniegelenk-Totalendoprothesen oder für die Versorgung von Frühgeborenen im Krankenhaus festgelegt, wird ein Arzneimittel einer bestimmten Festbetragsgruppe zugeordnet und ein Festbetrag festgesetzt oder ihm im Rahmen der frühen Nutzenbewertung ein Zusatznutzen abgesprochen, so stellten sich Fragen nach dem Warum. „Das ausgeschlossene Krankenhaus, der betroffene Arzneimittelhersteller oder der Versicherte suchen und verlangen nach einer Begründung für Ausschlüsse oder Beschränkungen von Leistungen in der gesetzlichen Krankenversicherung“, erklärt Axer. Seiner Meinung nach hängt die Frage nach Inhalt und Umfang der Begründungspflichten zusammen mit der sowohl für die Festbetragsgruppenbildung wie für die Mindestmengenbeschlüsse als auch allgemein für die Normsetzung des G-BA diskutierten Frage nach Inhalt und Umfang der gerichtlichen Kontrolle. Axers Fragen: „Inwieweit bestehen Gestaltungsspielräume bei der Normsetzung und sind diese gerichtlich zu kontrollieren? In welchem Umfang unterliegen Begründungen der gerichtlichen Überprüfung? Welche Anforderungen sind an die Nachvollziehbarkeit von Begründungen zu stellen?“

Axer weiß ganz genau, dass der Gesetzgeber zwar einerseits die Angabe von Gründen verlangt, andererseits aber auch Vertraulichkeit vorsieht und damit Grenzen für Auskünfte und Begründungen setzt. So sind nach § 91 Abs. 7 S. 7 SGB V etwa die nichtöffentlichen Beratungen des G-BA einschließlich der Beratungsunterlagen und der Niederschriften vertraulich. Problematisch sei nun, ob und inwieweit der G-BA im gerichtlichen Verfahren zur Herausgabe vertraulicher Unterlagen verpflichtet sei. Nach § 119 Abs. 1 SGG ist eine Behörde zur Vorlage von Urkunden oder Akten, zur Übermittlung elektronischer Dokumente und zu Auskünften nicht verpflichtet, wenn die zuständige oberste Aufsichtsbehörde erklärt, dass das Bekanntwerden des Inhalts dieser Urkunden, Akten, elektronischer Dokumente oder Auskünfte dem Wohl der Bundes oder eines deutschen Landes nachteilig sein würde oder dass die Vorgänge nach einem Gesetz oder ihrem Wesen nach geheim gehalten werden müssen. Dennoch, die Frage bleibt offen: Ist das denn beim G-BA so? <<