

Dr. Christian Wittmann und Dr. Nadine Holzapfel*

Die Kommune als Gründerin und Betreiberin eines medizinischen Versorgungszentrums

Der Bundesgesetzgeber hat die Gründung medizinischer Versorgungszentren durch Kommunen erleichtert. Der Beitrag erläutert die rechtlichen Grundlagen und gibt einen Überblick über das Verfahren, das bei der Gründung und Zulassung eines medizinischen Versorgungszentrums zu beachten ist.



Foto: geralt/pixabay.com

Kommunen haben nicht die Pflicht, aber das Recht, ein MVZ zu gründen. Für Interessierte stellt sich die Frage, welche Vorschriften bei der Gründung, Zulassung und dem Betrieb zu beachten sind.

In vielen ländlichen Regionen besteht ein akuter Mangel an Haus- und Fachärzten. Der Gesetzgeber will diesem Versorgungsdefizit durch eine ganze Reihe von Maßnahmen entgegenwirken. Eine davon war der Erlass des am 23. Juli 2015 in Kraft getretenen Gesetzes zur Stärkung der Versorgung in der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV-Versorgungsstärkungsgesetz – GKV-VSG). In diesem Gesetz wird Ge-

meinden, Stadt- und Landkreisen erstmals das Recht eingeräumt, medizinische Versorgungszentren auch in öffentlich-rechtlicher Rechtsform zu gründen. Hierdurch erhalten sie die Möglichkeit, die medizinische Versorgung vor Ort selbst aktiv zu beeinflussen und zu verbessern. Eine entsprechende Pflicht ist damit nicht verbunden, vielmehr handelt es sich um eine freiwillige Aufgabe.

Begriff des medizinischen Versorgungszentrums

Ein medizinisches Versorgungszentrum (MVZ) ist nach § 95 Abs. 1 Satz 2 Sozialgesetzbuch V (SGB V) eine ärztlich geleitete Einrichtung, in der Ärzte, die in das Arztregister eingetragen sind, als Angestellte oder Vertragsärzte tätig sind. Zur Stärkung der hausärztlichen Versorgung wurde das Wort „fachübergreifend“ aus der vorgenannten Vorschrift gestrichen. Nach heutiger Rechtslage ist daher auch ein MVZ, das lediglich Leistungen einer Fachrichtung – zum Beispiel der Allgemeinmedizin – erbringt, möglich. Selbstverständlich sind fachübergreifende MVZ – beispielsweise zwischen Allgemeinmedizinern und Psychotherapeuten – weiterhin möglich.

Die Besonderheit gegenüber niedergelassenen Ärzten und Berufsausübungsgemeinschaften liegt in der Möglichkeit, im Rahmen des bedarfsplanungsrechtlich Zulässigen unbegrenzt Ärzte anzustellen, sowohl in Vollzeit als auch in Teilzeit. Eine solche – fachübergreifende oder fach-

* Dr. Christian Wittmann ist Rechtsanwalt und Partner bei BRP Renaud und Partner mbB Rechtsanwälte Patentanwälte Steuerberater in Stuttgart. Sein Fachbereich ist das Medizinrecht, insbesondere die Beratung ärztlicher Kooperationen und medizinischer Versorgungszentren. Dr. Nadine Holzapfel ist Rechtsanwältin und Partnerin bei BRP Renaud und Partner mbB Rechtsanwälte Patentanwälte Steuerberater in Stuttgart. Sie ist Fachanwältin für Verwaltungsrecht und berät regelmäßig auch die öffentliche Hand.

gleiche – größere Einheit verspricht im Regelfall höhere Gewinne. Überdies kann es zu Synergieeffekten durch eine Aufteilung der finanziellen Belastung und zu Kosteneinsparungen beim Einkauf und der effizienteren Geräteauslastung etc. kommen. Aber auch für die Patienten bietet ein MVZ eine Reihe von Vorteilen. Es kann mit besseren Öffnungszeiten und flexibleren Urlaubsvertretungsregelungen dienen und ermöglicht durch engen Kontakt der behandelnden Ärzte eine qualitativ hochwertige Versorgung aus einer Hand.

Kommune als Träger eines MVZ

Vor Inkrafttreten des GKV-VSG war es einer Kommune nicht beziehungsweise nur unter erschwerten Bedingungen möglich, ein MVZ zu gründen. Als Rechtsform für ein MVZ standen nur die Personengesellschaft, die eingetragene Genossenschaft sowie die GmbH zur Verfügung. Für Kommunen kam insoweit hauptsächlich die GmbH in Frage. Die Zulassung eines MVZ in der Rechtsform der GmbH setzte aber voraus, dass die Kommune als Gesellschafter der GmbH eine selbstschuldnerische Bürgschaft für Forderungen von Kassenärztlichen Vereinigungen und Krankenkassen gegen das MVZ aus dessen vertragsärztlicher Tätigkeit abgab. Die Abgabe einer selbstschuldnerischen Bürgschaftserklärung durch eine Gemeinde erfordert die Überwindung hoher kommunalrechtlicher Hürden, welche die baden-württembergische Gemeindeordnung an die Gewährung von Sicherheiten stellt.

Nach heutiger Rechtslage kann statt der selbstschuldnerischen Bürgschaft auch eine andere gesetzlich vorgesehene Sicherheitsleistung erfolgen, insbesondere also die Bestellung einer Grundschuld oder Hypothek. Aber auch eine solche Sicherheitsleistung scheidet häufig an den kommunalrechtlichen Vorgaben. Ferner ist die Gründung eines MVZ in öffentlich-rechtlicher Rechtsform möglich. Bisher ging dies nach § 105 Abs. 5 SGB V ausschließlich bei Vorliegen eines begründeten Ausnahmefalls, beispielsweise wenn die medizinische Versorgung auf andere Weise nicht sicher-

gestellt werden konnte, und nur mit Zustimmung der Kassenärztlichen Vereinigung. Die Voraussetzungen der Ausnahmenvorschrift waren somit relativ hoch, weshalb sie keine praktische Relevanz entfalten konnte.

Gründung eines MVZ in öffentlich-rechtlicher Rechtsform

Nunmehr kommt für Kommunen die Gründung eines MVZ in den öffentlich-rechtlichen Rechtsformen des Regiebetriebs, des Eigenbetriebs oder der selbstständigen Kommunalanstalt in Betracht. Hierfür bedarf es weder einer Sicherheitsleistung noch einer Zustimmung der Kassenärztlichen Vereinigung.

Ein Regiebetrieb ist ein in die Gemeindeverwaltung eingegliedertes, insbesondere rechtlich und haushaltstechnisch unselbstständiges Unternehmen der Kommune. Auch der Eigenbetrieb ist als nicht rechtsfähige öffentliche Anstalt rechtlich unselbstständig, finanzwirtschaftlich aber Sondervermögen der jeweiligen Kommune. Demgegenüber ist die selbstständige Kommunalanstalt eine rechtsfähige Anstalt öffentlichen Rechts. Für die Gründung eines MVZ dürften wegen der finanzwirtschaftlichen Eigenständigkeit hauptsächlich die Rechtsformen des Eigenbetriebs oder der selbstständigen Kommunalanstalt in Betracht kommen. Hier gelten die landesrechtlichen Anforderungen der Gemeindeordnung und des Eigenbetriebsgesetzes sowie der Eigenbetriebsverordnung.

Verfahren zur Zulassung eines MVZ

Das Verfahren zur Zulassung des MVZ ist abhängig davon, ob der vertragsärztliche Planungsbereich, in dem das MVZ zugelassen werden soll, für Zulassungen offen oder gesperrt ist.

Offener Planungsbereich

In offenen Planungsbereichen besteht für jeden zulassungsfähigen Leistungserbringer ein durch das Grundrecht der Berufsfreiheit geschützter Zulassungs-

anspruch. Hier ist es für die Zulassung als MVZ erforderlich, die Gründungsbedingungen nachzuweisen. Ein gründerfähiger Rechtsträger muss beim zuständigen Zulassungsausschuss für Ärzte den Antrag auf Zulassung als MVZ an einem bestimmten Vertragsarztsitz stellen. Dabei ist die exakte Praxisadresse anzugeben. Antragsteller beim Regie- und Eigenbetrieb ist die Kommune selbst, anders bei der selbstständigen Kommunalanstalt und der kommunalen GmbH, die als eigenständige Rechtssubjekte antragsberechtigt sind. Ferner muss die Genehmigung der Anstellung von mindestens zwei Ärzten, die mit mindestens hälftigem Versorgungsauftrag tätig sind, beantragt werden.

In aller Regel wird eine beziehungsweise werden mehrere Praxen existieren, deren Inhaber ihre Tätigkeit zum Beispiel aus Altersgründen nicht mehr lange aufrechterhalten wollen. Dann ist es sinnvoll, diese Praxen zu übernehmen (siehe auch unten). Weicht der Standort des neuen MVZ von den Vertragsarztsitzen der Praxisabgeber ab, müssen diese den eigenen Vertragsarztsitz an den Standort des zu gründenden MVZ verlegen, wenn sie dort als Vertragsärzte tätig werden wollen. Dies bedarf der Genehmigung des Zulassungsausschusses.

Gesperrter Planungsbereich

Ist der betreffende Planungsbereich für Zulassungen gesperrt, kann die Zulassung des MVZ nur in den gesetzlich vorgesehenen Ausnahmefällen erteilt werden. Der Rechtsträger des zuzulassenden MVZ benötigt hierfür bereits existente Versorgungsaufträge, da Neuzulassungen oder Neuanstellungen im gesperrten Planungsbereich grundsätzlich nicht möglich sind. Diese Versorgungsaufträge kann sich die Kommune von im Planungsbereich zugelassenen Vertragsärzten besorgen. Sie müssen dem MVZ einverleibt werden, damit dessen Zulassung bedarfsplanungsneutral erfolgen kann. Hierfür gibt es verschiedene Möglichkeiten, die aufgrund der Komplexität der Materie nur Überblicksmäßig dargestellt werden können.

Es kann vorkommen, dass zugelassene Vertragsärzte nicht bereit sind, auf die Zulassung zu verzichten, um im kommunalen MVZ tätig zu werden. In diesem Fall kann ihnen die Tätigkeit als Vertragsarzt im MVZ angeboten werden. Die Zulassung der Vertragsärzte bleibt dann erhalten, wird aber durch die dem MVZ erteilte institutionelle Zulassung überlagert, solange die Tätigkeit der Vertragsärzte im MVZ andauert.

In aller Regel wird jedoch beabsichtigt sein, das MVZ mit angestellten Ärzten zu betreiben. Benötigt werden wiederum mindestens zwei Angestellte mit mindestens hälftigem Versorgungsauftrag. Hierfür sieht das Gesetz den Zulassungsverzicht zugunsten einer Anstellung im MVZ vor. Verzichtet ein Vertragsarzt in einem zulassungsbeschränkten Planungsbereich auf seine Zulassung, um in einem MVZ tätig zu werden, so hat der Zulassungsausschuss die Anstellung zu genehmigen, wenn Gründe der vertragsärztlichen Versorgung dem nicht entgegenstehen.

In solchen Fällen ist darauf zu achten, dass die Anstellungsgenehmigung dem MVZ in einem Umfang, der dem zeitlichen Umfang des Versorgungsauftrags des verzichtenden Vertragsarztes entspricht, erteilt wird. Das MVZ „erwirbt“ durch die Anstellungsgenehmigung den Versorgungsauftrag, sodass es für die aus der Anstellungsgenehmigung folgenden Rechte und Pflichten auf deren Tenor ankommt. Ferner ist sicherzustellen, dass der auf die Zulassung verzichtende Vertragsarzt selbst für mindestens drei Jahre als angestellter Arzt im MVZ tätig wird. Scheidet der angestellte Arzt vor Ablauf dieses Zeitraums aus dem MVZ aus, ohne dass hierfür zwingende Gründe der Berufs- oder Lebensplanung vorliegen, verliert das MVZ das Recht, die Arztstelle durch einen anderen angestellten Arzt zu besetzen. Die Rechtsprechung des Bundessozialgerichts macht eine besonders sorgfältige Vertragsgestaltung erforderlich.

Ein MVZ kann sich, auch wenn es noch nicht zugelassen ist, an einem Nachbesetzungsverfahren beteiligen. Nachbesetzungsverfahren dienen in zulas-

sungsgesperrten Planungsbereichen dazu, die Zulassung und den Vertragsarztsitz von dem seine Tätigkeit beendenden auf einen ihm nachfolgenden Arzt zu übertragen, der die Praxis des Abgebers in der Regel fortführen muss. In den Fällen der Beendigung einer Zulassung durch Tod, Verzicht oder Entziehung kann die Praxis auch in der Form fortgeführt werden, dass ein MVZ den Vertragsarztsitz übernimmt und die vertragsärztliche Tätigkeit durch einen angestellten Arzt in seiner Einrichtung weiterführt. Voraussetzung ist, dass Gründe der vertragsärztlichen Versorgung dem nicht entgegenstehen. Der Zulassungsausschuss muss anhand gesetzlich bestimmter Kriterien eine Bewerberauswahl treffen. Bei der Auswahlentscheidung ist einerseits ein MVZ, bei dem die Mehrheit der Gesellschaftsanteile oder der Stimmrechte nicht bei Ärzten liegt, gegenüber anderen Bewerbern nachrangig zu berücksichtigen. Andererseits gilt seit dem GKV-VSG auch eine Besserstellung von MVZ im Nachbesetzungsverfahren. MVZ können sich mit einem besonderen Versorgungskonzept um einen ausgeschriebenen Vertragsarztsitz bewerben. Hierfür muss gerade kein anzustellender Arzt benannt werden, eine Auswahl anhand der gesetzlichen Kriterien ist dann nicht möglich. Offen ist derzeit, ob diese Regelung nur auf tatsächlich schon vorhandene Leistungsangebote – also auf schon bestehende MVZ – anwendbar ist oder ob auch das geplante spätere Angebot von Leistungen – also auch ein erst noch zuzulassendes MVZ – in Betracht kommt.

Praxiskauf und Praxisbewertung

In aller Regel werden die Vertragsärzte, die in das MVZ eingebunden werden sollen, nur bei Abschluss eines Praxisübergabevertrages hierzu bereit sein. Im Fall eines Nachbesetzungsverfahrens ist die Übertragung des Praxissubstrats sogar Voraussetzung für die Nachfolgezulassung. Ferner ist zu berücksichtigen, dass gerade bei älteren Vertragsärzten der Verkauf der Praxis an einen Nachfolger oft einen eingepflanzten Teil der Altersvorsorge darstellt.

Bei einem Praxisübergabevertrag handelt es sich um einen (Unternehmens-) Kaufvertrag. Dabei werden zumindest der in der Patientenbindung bestehende ideelle Praxiswert und gegebenenfalls auch der durch das Praxisinventar verkörperte materielle Praxiswert verkauft und übertragen. Der Verkehrswert der Praxis sollte durch einen Sachverständigen bewertet werden. Auch eine professionelle Standortanalyse eines Sachverständigen kann sich lohnen.

Da es sich um einen Betriebsübergang gemäß § 613a BGB handelt, übernimmt der Rechtsträger des MVZ auch die mit dem Abgeber bestehenden Anstellungsverhältnisse. Weitere Regelungen zur Haftungsabgrenzung sind erforderlich, der Praxisübergabevertrag sollte daher fachkundig gestaltet werden.

Betrieb eines MVZ

Beim Betrieb eines MVZ gilt es, eine Vielzahl von Einzelfragen des Vertragsarztrechts, des ärztlichen Berufsrechts und anderer medizinrechtlicher Gebiete zu beachten, deren Darstellung den vorliegenden Beitrag übersteigen würde. Daher sei nur auf zwei für Kommunen besonders wichtige beziehungsweise interessante Punkte hingewiesen.

Ärztliche Leitung und ärztliche Weisungsfreiheit

Ein MVZ ist eine ärztlich geleitete Einrichtung. Der ärztliche Leiter muss dort selbst entweder als angestellter Arzt oder als Vertragsarzt tätig sein, er ist in medizinischen Fragen weisungsfrei. Das Beschäftigungsverhältnis des ärztlichen Leiters muss mindestens einer hälftigen Zulassung mit einer Arbeitszeit von 10 bis 20 Stunden pro Woche entsprechen. Unabhängig von der Rechtsform des Trägers des MVZ muss sichergestellt sein, dass die medizinische Leistungserbringung und die medizinische Entscheidungsfreiheit nicht durch andere, etwa wirtschaftliche Interessen, beeinträchtigt werden. Kommunalrechtliche Wei-

sungsrechte sind insoweit einzuschränken, die medizinische Leitung muss zwingend in den Händen eines Arztes liegen.

Auslagerung von Aufgaben auf eine Managementgesellschaft

Ist eine selbstständige Kommunalanstalt Träger des MVZ, so wird sie von einem Vorstand in eigener Verantwortung geleitet. Der Vorstand kann allgemein oder in einzelnen Angelegenheiten Vollmacht erteilen. Daher besteht die Möglichkeit, für bestimmte Aufgaben eine Managementgesellschaft zu beauftragen. Für die Organisation und Geschäftsführung von MVZ gibt es bereits entsprechende Dienstleister mit der erforderlichen Marktkenntnis. Für eine erfolgreiche Gestaltung der betrieblichen Abläufe, etwa die Durchführung von Zulassungs- und Anstellungsgenehmigungsverfahren, Abrechnungsverfahren und Regressverfahren sind diese spezifischen Kenntnisse sowie Kontakte zu verantwortlichen Stellen von besonderer Bedeutung. Auch für das in der Rechtsform einer GmbH betriebene MVZ kommt die Auslagerung von Aufgaben auf eine Managementgesellschaft grundsätzlich in Betracht.

Ein flexibles Instrument, das Kommunen nun leichter nutzen können

Die Gesetzesänderungen durch das GKV-VSG erleichtern Kommunen die Gründung von MVZ erheblich. Sie sind insoweit Vertragsärzten weitgehend gleichgestellt. Ein zugelassenes MVZ kann flexibel an die Anforderungen der Patientenschaft angepasst werden. Über die Errichtung von Zweigpraxen kann ein zentrales MVZ auch großräumige Kommunen an verschiedenen Standorten versorgen. Die Möglichkeit zur Teilzeitbeschäftigung von Ärzten bietet Möglichkeiten der Personalrekrutierung. ■

Az. 502.12



Experten-Beratung bei MVZ-Gründung

Bei Fragen zu der Gründung und zum Betrieb eines **medizinischen Versorgungszentrums** stehen Ihnen unsere Experten Dr. Christian Wittmann und Dr. Nadine Holzapfel gerne telefonisch unter +49 711 16445-318 oder per E-Mail an christian.wittmann@brp.de zur Verfügung.



Dr. Christian Wittmann
Rechtsanwalt
Experte für Medizinrecht

Dr. Nadine Holzapfel
Rechtsanwältin
Fachanwältin für
Verwaltungsrecht

BRP Renaud und Partner ist eine Partnerschaft von mehr als 55 Anwältinnen und Anwälten mit Büros in Stuttgart und Frankfurt am Main. Wir beraten nationale und internationale Unternehmen sowie öffentliche Träger in allen wirtschaftsrechtlichen Fragen.

BRP Renaud und Partner mbB
Rechtsanwälte Patentanwälte Steuerberater
Königstraße 28, 70173 Stuttgart
info@brp.de | www.brp.de