

Schriften zum Kammer- und Berufsrecht

Band 19



Diana Böse

Verfassungsmäßigkeit, Organisation und Verfahren der ärztlichen Berufsgerichtsbarkeit in Niedersachsen

Reformüberlegungen zum Vierten Teil des
Niedersächsischen Kammergesetzes für die Heilberufe



Nomos



Institut für
Kammerrecht e.V.

Schriften zum Kammer- und Berufsrecht

herausgegeben von
Prof. Dr. Winfried Kluth
Martin-Luther-Universität
Halle-Wittenberg

Band 19

Diana Böse

Verfassungsmäßigkeit, Organisation und Verfahren der ärztlichen Berufsgerichtsbarkeit in Niedersachsen

Reformüberlegungen zum Vierten Teil des
Niedersächsischen Kammergesetzes für die Heilberufe



Nomos



Onlineversion
Nomos eLibrary

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Zugl.: Hannover, Univ., Diss., 2021

ISBN 978-3-8487-8269-7 (Print)

ISBN 978-3-7489-2069-4 (ePDF)

1. Auflage 2021

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2021. Gesamtverantwortung für Druck und Herstellung bei der Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Vorwort

Die vorliegende Arbeit ist im Sommersemester 2020 von der Juristischen Fakultät der Gottfried Wilhelm Leibniz Universität Hannover als Dissertation angenommen worden. Die statistischen Erhebungen beruhen – soweit nicht anders angegeben – auf den berufsgerichtlichen Entscheidungen, die bis zum Jahresende 2019 ergangen sind. Darüber hinaus konnten Gesetzesänderungen, Rechtsprechung und Literatur bis Ende März 2021 berücksichtigt werden.

Mein herzlicher Dank gilt meinem Doktorvater *Prof. Dr. Hermann Butzer*, der mein Promotionsvorhaben ab der ersten Kontaktaufnahme in jeglicher Hinsicht unterstützt und gefördert hat und mir stets mit wertvollen Anregungen und konstruktiven Ratschlägen zur Seite stand. Er hat sich Zeit für intensive Diskussionen genommen und einen entscheidenden Beitrag dafür geleistet, dass meine Motivation für die Erstellung der Dissertation ungebrochen fortbestand.

Daneben danke ich *Hon.-Prof. Dr. Karsten Scholz* für die Erstellung des Zweitgutachtens sowie ihm, *Prof. Dr. Hermann Butzer* und *Prof. Dr. Sascha Ziemann* als Vorsitzendem der Prüfungskommission für den reibungslosen Ablauf der Disputation.

Danken möchte ich auch der *Geschäftsführung der Ärztekammer Niedersachsen* für die Ermöglichung einer flexiblen Tätigkeit in der Rechtsabteilung, der Geschäftsstellenleiterin des Ärztlichen Berufsgerichts Niedersachsen *Britta Wulf*, die mich beim Zugriff auf interne Unterlagen unterstützte sowie dem Leiter der Rechtsabteilung der Bundesärztekammer *Hon.-Prof. Dr. Karsten Scholz*, der stellvertretenden Justiziarin der Ärztekammer Niedersachsen *Svenja Nolting* und dem geschäftsleitenden Vorsitzenden des Ärztlichen Berufsgerichts Niedersachsen *Achim Hippe* für die konstruktiven Gespräche und wertvollen Hinweise, die maßgeblich zum Gelingen der Arbeit beigetragen haben. Außerdem danke ich *Prof. Dr. Winfried Kluth* für die Aufnahme der Arbeit in die Schriftenreihe „Schriften zum Kammer- und Berufsrecht“.

Großer Dank gilt darüber hinaus *Dr. Annkathrin Böckmann*, *Angela Hagel*, *Dr. Walter Hagel* und *Dennis Böse*, die besonders viel Zeit und Geduld für das Korrekturlesen des Manuskripts aufbrachten. Zudem danke ich *Dr. Sabrina Morthorst*, *Franziska Spahmann* und *Daniel Eicke*, auf deren Un-

Vorwort

terstützung ich stets zählen konnte und die mich durch ihren Zuspruch motivierten.

Von Herzen danken möchte ich meiner gesamten Familie, allen voran meinen Eltern *Angela Hagel*, *Dr. Walter Hagel* und *Josef Huber*, die mich auf meinem bisherigen Lebensweg stets und voller Vertrauen bedingungslos förderten und mir großen Rückhalt gaben.

Ganz besonderer Dank gilt meinem Mann, *Dennis Böse*, der mir durch seine liebevolle Unterstützung und unendliche Geduld die Verfassung einer nebenberuflichen Dissertation überhaupt erst ermöglichte. Ihm und meinen Eltern widme ich diese Arbeit.

Hannover, im April 2021

Diana Böse

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	15
Kapitel 1: Einleitung	17
A. Problemstellung	17
B. Stand der Forschung	22
C. Quellenlage	29
D. Gang der Untersuchung	32
Kapitel 2: Entstehung und Entwicklung der ärztlichen Berufsggerichtsbarkeit seit Ende des 19. Jahrhunderts	34
A. Der „Freie Beruf“ als Ursprung der eigenen Berufsggerichtsbarkeit	34
I. Begriffsbestimmung des „Freien Berufs“	35
II. Einfluss der Einordnung der ärztlichen Tätigkeit als „Freier Beruf“	40
B. Erste Kodifizierung durch das Preußische Ehrengerichtsgesetz (1900)	42
I. Der lange Weg bis zum Erlass des Preußischen Ehrengerichtsgesetzes (1869-1899)	43
1. Auswirkung der Einführung der gesetzlichen Krankenkassen	47
2. Ablehnung einer reichseinheitlichen Regelung durch Bismarck	52
II. Inkrafttreten des Preußischen Ehrengerichtsgesetzes (1900)	55
C. Zentralisierung der Berufsggerichtsbarkeit: Die Reichsärzteordnung (1935)	59
I. Kritik an den bestehenden Ehrenordnungen	59
II. Pläne für die Schaffung einer zentralistischen Reichsärzteordnung	61
III. Erlass und Grundzüge der Reichsärzteordnung (1935)	62
1. Nationalsozialistische Beweggründe und Folgen für die jüdische Ärzteschaft	63
2. Einführung zahlreicher neuer Regelungen	67

Inhaltsverzeichnis

3. Das Fortbestehen der Generalklausel (§ 12 RÄO [1935])	71
D. Die vom Grundgesetz angelegte Reföderalisierung: Das Niedersächsische Landesvertretungsgesetz (1950) und die Berufsgerichtsordnung (1951)	72
I. Wiederaufnahme der berufsgerichtlichen Tätigkeit nach dem Zweiten Weltkrieg	73
II. Erlass der niedersächsischen Regelungen	76
III. Verfassungsrechtliche Fragestellung: Gesetzgebungsbefugnis gemäß Art. 74 GG	79
1. Weite Auslegung: Art. 74 Abs. 1 Nr. 19 GG umfasst auch Berufsgerichtsrecht	80
2. Enge Auslegung: Art. 74 Abs. 1 Nr. 19 GG umfasst nur Zulassung	81
a) Normenkontrollvorlage des Landesverwaltungsgerichts Braunschweig an das Bundesverfassungsgericht	82
b) Normenkontrollvorlage des Landesverwaltungsgerichts Hannover an das Bundesverfassungsgericht	82
c) Das differenzierende Gutachten Werner Webers: Landesorganisationsrecht jedenfalls in Länderkompetenz	83
d) Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts: Wortgetreue Auslegung	85
3. Fazit: Kompetenzrechtliche Frage heute abschließend geklärt	87
E. Vom Niedersächsischen Landesvertretungsgesetz (1950) zum „Kammergesetz für die Heilberufe (HKG)“ (seit 1980)	89
I. Die ersten Änderungen berufsrechtlicher Verfahrensvorschriften 1961	91
II. Richtungsweisende Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (1964): Die weitgehende Abschaffung der Berufsgerichtsordnung im Jahr 1966	92
III. Endgültige Abschaffung der Berufsgerichtsordnung durch die Reform 1967	97
IV. Die Umbenennung in „Kammergesetz für die Heilberufe (HKG)“ (1980) und die weitere Entwicklung bis März 2021	99

Kapitel 3: Zuständigkeit und Verfassung der ärztlichen Berufgerichtsbarkeit in Niedersachsen	103
A. Anwendbares Prozessrecht	103
I. Die unzureichende Regelung des § 80 HKG	104
II. Rechtsvergleichender Blick auf die Regelungen der anderen Länder	106
III. Erforderlichkeit einer Reform des § 80 HKG	108
B. Zuständigkeit im berufsrechtlichen Verfahren nach §§ 2, 60 HKG	108
I. Sachliche Zuständigkeit (§ 60 Abs. 1 HKG i.V.m. der Berufsordnung der ÄKN)	109
II. Örtliche Zuständigkeit (§ 60 Abs. 1 und 2 HKG)	112
1. Die Regelzuständigkeit (§§ 2, 60 Abs. 1 HKG)	113
2. Ahndung bei Neueintritt oder nach Kammeraustritt (§ 60 Abs. 2 HKG)	114
C. Organisation der ärztlichen Berufsgerichtsbarkeit in Niedersachsen	116
I. Eigenständigkeit (§§ 67, 73 Abs. 3 HKG)	117
II. Der zweistufige Instanzenzug (§ 67 Abs. 1 HKG)	121
III. Begrenzung der Zuständigkeit auf Disziplinarsachen („Zwei-Säulen-Modell“)	124
IV. Die gerichtsinterne Organisation des Ärztlichen Berufsgeschichtes und des Gerichtshofs für die Heilberufe als Berufungsgericht	125
1. Die Geschäftsordnungen (§ 73 Abs. 1 HKG)	125
2. Gliederung der Berufsgerichtsbarkeit in Kammern und Senate	127
3. Der Sitzungsort der Berufsgerichtsbarkeit (§ 67 Abs. 2 HKG)	128
4. Bildung einer Geschäftsstelle im Sinne des § 73 Abs. 2 HKG	130
D. Die personelle Besetzung (§ 68 HKG)	132
I. Regelfall: Entscheidung durch Berufs- und ehrenamtliche Richter	132
1. Die berufsrichterlichen Mitglieder im Sinne des § 68 Abs. 1, 2 HKG	136
2. Die ehrenamtlich richterlichen Mitglieder im Sinne des § 68 Abs. 1, Abs. 2 HKG	140
II. Ausnahme: Entscheidung allein durch den Vorsitzenden	143

Inhaltsverzeichnis

III. Ausschluss und Hinderung der Amtsausübung gemäß	
§§ 69 ff. HKG	144
1. Vom Richteramt ausgeschlossene Personen (§ 69 HKG)	144
2. Ausschluss aufgrund von Befangenheit (§ 80 HKG i.V.m. §§ 43 ff. NDiszG)	148
3. Hinderung der Amtsausübung und Erlöschen des Amtes (§ 72 HKG)	148
IV. Organisation der Mitgliedschaft	152
1. Bestellung der Mitglieder (§ 70 HKG)	152
2. Vertretung der Mitglieder (§§ 71, 70 Abs. 2 Satz 2 HKG)	155
3. Entschädigung der Mitglieder (§ 73 Abs. 3 HKG)	156
Kapitel 4: Das berufsrechtliche Verfahren	157
A. Der Gegenstand eines berufsrechtlichen Verfahrens	157
I. Regelfall: Fehlverhalten im Zusammenhang mit der ärztlichen Berufsausübung	157
II. Außerberufliches Fehlverhalten als Gegenstand des berufsrechtlichen Verfahrens?	159
III. Abgrenzung zu anderen Verfahren gegen Ärzte	165
1. Das Disziplinarverfahren für verbeamtete Ärzte	165
2. Das kassenärztliche Disziplinarverfahren der KVN	167
3. Das Schlichtungsverfahren vor der Schlichtungsstelle	169
4. Das Arzthaftungsverfahren vor dem Zivilgericht	171
5. Das approbationsrechtliche Verfahren des NiZZA	171
6. Das Straf- oder Bußgeldverfahren	173
IV. Ahndung nur des „berufsrechtlichen Überhangs“ (§ 61 Abs. 2 HKG)	174
1. Definition des berufsrechtlichen Überhangs	178
2. Die niedersächsische Rechtsprechung zum berufsrechtlichen Überhang	180
3. Rechtsvergleichender Blick auf die anderen Länder	183
4. Sonderkonstellationen	185
a) Verurteilung aufgrund außerberuflichen Fehlverhaltens	186
b) Einstellung oder Freispruch in einem Strafverfahren	186
c) Erlass eines Strafbefehls	190
d) Durchführung eines Bußgeldverfahrens	191

B. Die wesentlichen Verfahrensgrundsätze im berufsrechtlichen Verfahren	192
I. Amtsermittlungsgrundsatz und Legalitätsprinzip	192
II. Bindung an getroffene Feststellungen (§ 61 Abs. 1 HKG i.V.m. § 24 NDiszG)	193
III. Grundsatz der Einheitlichkeit des Berufsvergehens	195
IV. Nichtöffentlichkeit des Verfahrens (§ 81 Abs. 2 Satz 1 HKG)	196
C. Das Ermittlungsverfahren der ÄKN	200
I. Kenntnisnahme der ÄKN von möglichem Berufsvergehen	201
II. Vorprüfung: Verfolgbarkeit der Tat (§ 65 HKG i.V.m. §§ 78a ff. StGB)	201
III. Die ÄKN als Ermittlungsbehörde (§§ 74 ff. HKG)	203
1. Vorgehensweise im Einzelnen	203
2. Besonderheit: Fehlen eines Ermittlungs- bzw. Untersuchungsführers	206
3. Unzureichende Ermittlungsbefugnisse der ÄKN	208
IV. Eigenes Rügerecht des Vorstandes der ÄKN (§§ 64, 76 HKG)	210
1. Ahndung durch Rüge (Verwarnung oder Ordnungsgeld) (§ 64 Abs. 1 HKG)	211
2. Einspruch gegen den Rügebescheid (§ 77 HKG)	212
V. Alternativ: Eröffnungsantrag an das Berufungsgericht (§ 78 HKG)	213
1. Die ÄKN als Antragsteller (§ 78 Abs. 1 HKG)	214
2. Das Kammermitglied gegen sich selbst als Antragsteller (§ 78 Abs. 2 HKG)	216
3. Zulässigkeit von Eröffnungsanträgen Dritter?	221
D. Das berufsgerichtliche Verfahren vor dem Ärztlichen Berufsgericht	223
I. Der Eröffnungsbeschluss (§ 79 HKG)	223
II. Die berufsgerichtliche Hauptverhandlung (§ 81 HKG)	224
1. Ablauf der Hauptverhandlung im Einzelnen (§ 81 Abs. 1, Abs. 2 HKG)	226
2. Einstellung des Verfahrens (§ 81 Abs. 3 HKG)	227
3. Entscheidungsfindung und Urteilsverkündung am Ende der Sitzung	229
4. Entscheidung über die Kosten (§§ 80, 85 HKG i.V.m. §§ 69 ff. NDiszG)	230

Inhaltsverzeichnis

5. Exkurs: Entscheidung durch Beschluss (ohne Hauptverhandlung) (§ 82 HKG)	232
III. Die verschiedenen Entscheidungsmöglichkeiten des Berufungsgerichts	234
1. Verweis im Sinne des § 63 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 HKG	237
2. Geldbuße im Sinne des § 63 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 HKG	239
a) Bemessungskriterien aus der niedersächsischen Rechtsprechung	240
b) Entwicklung des Höchststrahmens seit dem Ehrengerichtsgesetz	241
c) Erforderlichkeit einer erneuten Anhebung des Sanktionsrahmens?	244
3. Berufswahlrechtsentziehung oder Ungeeignetheitsfeststellung (§ 63 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 und Nr. 5 HKG)	247
4. Feststellung der Berufsunwürdigkeit (§ 63 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 HKG)	249
a) Berufsunwürdigkeit in der niedersächsischen Rechtsprechung	252
b) Verfassungsrechtliche Bedenken gegen die Feststellung der Berufsunwürdigkeit	253
c) Rechtsvergleichende Betrachtung und Reformbedarf	254
5. Kumulative Verhängung von Maßnahmen (§ 63 Abs. 1 Satz 2 HKG)	255
a) Die historische Genese der Norm	257
b) Bewertung der heutigen eingeschränkten Sanktionsmöglichkeit	260
6. Die Veröffentlichung des erkennenden Teils der Entscheidung (§ 63 Abs. 2 HKG)	262
IV. Rechtsschutz und Wiederaufnahme des Verfahrens	265
1. Antrag auf Anberaumung der Hauptverhandlung (§ 82 Abs. 3 HKG) und Beschwerde gegen einen Nichteröffnungsbeschluss (§ 80 HKG i.V.m. § 62 NDiszG)	265
2. Berufung gegen das Urteil: Das Verfahren vor dem Gerichtshof (§ 83 HKG)	266
3. Wiederaufnahme des Verfahrens (§ 84 HKG i.V.m. §§ 64 ff. NDiszG)	268
E. Die Verfahrenszahlen in der ärztlichen Berufsgerichtsbarkeit	268

Kapitel 5: Schlussbetrachtung – Reformbedarf, Zusammenfassung und Ausblick	273
A. Zusammenführung der Berufsgerichtsbarkeiten als Zukunftsmodell?	273
I. Der Vorschlag Klaus Rennerts: Zusammenführung und Übertragung der Aufgaben auf die Verwaltungsgerichte	274
II. Mehr Einheitlichkeit = Mehr Qualität? Bewertung des Vorschlags	274
1. Zur Überzeugungskraft der begründenden Argumente Klaus Rennerts	276
2. Weiteres Gegenargument: Vermutliche Verlängerung der Verfahrensdauer	279
a) Verfahrensdauer in der niedersächsischen Verwaltungsgerichtsbarkeit	279
b) Verfahrensdauer in der ärztlichen Berufsgerichtsbarkeit Niedersachsen	280
c) Vergleich der Statistiken	283
III. Rechtliches Umsetzungsproblem: Art. 74 Abs. 1 Nr. 19 GG und § 187 Abs. 1 VwGO als kollidierende (verfassungs-)rechtliche Vorgaben	284
B. De lege ferenda – Novellierungsvorschläge zum Niedersächsischen Kammergesetz für die Heilberufe	287
C. Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse der Untersuchung	292
Quellen und Literatur	297
A. Die Heilberufe- und Kammergesetze sowie Berufsgerichtsordnungen der Länder	297
B. Ungedruckte Quellen	299
C. Periodika: Publierte Akten, Zeitungen und Zeitschriften, Statistiken, Parlamentshandbücher und – Protokolle	299
D. Gedruckte Quellen und Literatur	300
Stichwortverzeichnis	319

Abkürzungsverzeichnis

<i>ÄKN</i>	Ärzttekammer Niedersachsen
<i>BÄK</i>	Bundesärztekammer
<i>BÄO</i>	Bundesärzteordnung
<i>BGO</i>	Niedersächsische Berufsgerichtsordnung
<i>DiszO KVN</i>	Disziplinarordnung der Kassenärztlichen Vereinigung Niedersachsen
<i>EGG</i>	Preußisches Ehrengerichtsgesetz
<i>GO BG</i>	Geschäftsordnung des Ärztlichen Berufsgerichts Niedersachsen
<i>GO GH</i>	Geschäftsordnung des Gerichtshof für die Heilberufe Niedersachsen
<i>HKG</i>	Kammergesetz für die Heilberufe Niedersachsen (Heilkammergesetz)
<i>KVN</i>	Kassenärztliche Vereinigung Niedersachsen
<i>MI</i>	Niedersächsisches Innenministerium
<i>MJ</i>	Niedersächsisches Justizministerium
<i>MS</i>	Niedersächsisches Sozialministerium
<i>NiZzA</i>	Niedersächsischer Zweckverband zur Approbationserteilung
<i>NLA</i>	Niedersächsisches Landesarchiv
<i>NStVG</i>	Niedersächsisches Landesvertretungsgesetz
<i>PKN</i>	Psychotherapeutenkammer Niedersachsen
<i>RÄO</i>	Reichsärzteordnung
<i>ZKN</i>	Zahnärztekammer Niedersachsen

Soweit die Abkürzungen nicht weiter erläutert sind, wird verwiesen auf: *Kirchner, Hildebert/Böttcher, Eike*: Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache, 8. Auflage, Berlin 2015.

