



Amt der Vorarlberger Landesregierung

Zahl: PrsG-412.03

Bregenz, am
09.08.2005

Bundesministerium für Gesundheit und Frauen Auskunft:

Radetzkystraße

2 Dr. Borghild Goldgruber-

1030

Wien Reiner

SMTP:

alexandra.lust@bmgf.gv.at Tel.: #43(0)5574/511-20217

Betreff: Bundesgesetz, mit dem das Ärztegesetz 1998 geändert wird
(7. Ärztegesetz-Novelle);
Bundesgesetz über die Standesvertretung der Angehörigen des
zahnärztlichen Berufs und des Dentistenberufs (Zahnärztekammer-
gesetz - ZÄKG);
Bundesgesetz über die Ausübung des zahnärztlichen Berufs
(Zahnärztegesetz - ZÄG);
Bundesgesetz, mit dem das Dentistengesetz aufgehoben sowie das
Bundesgesetz über Krankenanstalten und Kuranstalten, das Re-
zeptpflicht-
gesetz, das Krankenanstalten-Arbeitszeitgesetz, das Ausbildungs-
vorbe-haltsgesetz, das Allgemeine Sozialversicherungsgesetz, das Gewerb-
liche Sozialversicherungsgesetz, das Bauern-
Sozialversicherungsgesetz,

das Beamten-Kranken- und Unfallversicherungsgesetz und das Bundesgesetz über die Sozialversicherung freiberuflich selbständig Erwerbstätiger geändert werden (Zahnärztereform-Begleitgesetz);

Entwürfe, Stellungnahme

Bezug: Vier Schreiben vom 8.7.2005, alle GZ. BMGF-92161/0004-I/B/6/2005

Anlage - 1 -

Zum Entwurf der im Betreff genannten Ärztesgesetz-Novelle, der mit den Entwürfen eines Zahnärztesgesetzes, eines Zahnärztekammergesetzes und eines Zahnärztereformbegleitgesetzes in untrennbarem Zusammenhang steht, wird Stellung genommen wie folgt:

Aus der Sicht des Landes Vorarlberg wird das beabsichtigte Herauslösen der Zahnärzte aus den Strukturen des föderal organisierten Ärztekammersystems mit einer eigenen Zahnärztekurie zu Lasten eines zentralen Bundes(zahnärzte)kammersystems mit nur mehr „Geschäftsstellen“ auf Landesebene abgelehnt; dies insbesondere auch vor dem Hintergrund, dass entsprechende europarechtliche Vorgaben oder sonstige Notwendigkeiten nicht bestehen.

An dieser Ablehnung vermag auch die immer wieder erwähnte Urabstimmung und deren Ergebnis nichts zu ändern. Abgesehen von der nicht überwältigenden Beteiligung und dem eher knappen Ergebnis wurde diese bundesweit, und nicht wie von föderal orientierten Kammern gefordert, länderweise durchgeführt. Damit war allerdings von vornherein klar, dass eine vergleichsweise kleine Gruppe, wie jene der ca. 150 Vorarlberger Zahnärzte, ihrer Position

kein Gehör verschaffen kann. Schließlich kann auf Grund der Fragestellung der Abstimmung auch angezweifelt werden, ob die Befürworter tatsächlich „Landeszahnärztekammern“ vor Augen gehabt haben, wie sie der vorgelegte Entwurf eines Zahnärztekammergesetzes enthält, oder ob diese nicht vielmehr davon ausgehen durften, dass Landes Zahnärztekammern nach dem Vorbild der (als Körperschaft des öffentlichen Rechts) organisierten Landesärztekammern geschaffen werden sollten.

Rechtlich ist die beabsichtigte Schaffung einer eigenen Bundeszahnärztekammer und von „Landeszahnärztekammern“, die auf Grund ihres äußerst bescheidenen Aufgabenbereiches allerdings eher als „Geschäftstellen“, denn als Kammern, bezeichnet werden sollten, grundsätzlich zwar zulässig, wie eingangs bereits erwähnt, allerdings weder aus Gründen der Sachlichkeit noch aus Gründen der Zweckmäßigkeit geboten. Zur Zweckmäßigkeit wird insbesondere auf das gute Funktionieren der bestehenden Struktur hingewiesen.

Diese rechtliche Zulässigkeit besteht unseres Erachtens aber nicht hinsichtlich der im Entwurf enthaltenen Wohlfahrtsfonds-Regelungen, gegen die – v.a. im Hinblick auf das Sachlichkeitsgebot und die verfassungsrechtlichen Garantien der Selbstverwaltung – ernstzunehmende verfassungsrechtliche Bedenken bestehen.

Wenngleich die im Entwurf enthaltene „Wohlfahrtsfonds-Lösung“ aus föderaler Sicht grundsätzlich zu begrüßen ist – bleiben die im Lande „anfallenden“ Mittel doch im Land und werden diese auch von Landesvertretern (beider Gruppen) „verwaltet“ – scheint doch zweifelhaft, wie lange diese vom Ergebnis her gewünschte Lösung Bestand hätte. Wie auch im (von den Ärztekammern für Vorarlberg und Tirol in Auftrag gegebenen) Rechtsgutachten von Herrn O. Univ.-Prof. Dr. Karl Weber (siehe Anlage) dargetan wird, ergeben sich diesbezügliche verfassungsrechtliche Bedenken, insbesondere im Hinblick auf das (mangelhaft ausgestaltete) Mitspracherecht der (Österreichischen) Zahnärzte-

kammer in den Wohlfahrtsfonds der Landesärztekammern. Ein solcher Art verbessertes Mitspracherecht wäre aber entschieden abzulehnen.

Schließlich wird auch das im Entwurf eines Zahnärztekammergesetzes (§ 108) vorgesehene ausschließliche Aufsichtsrecht der Bundesministerin über alle Zahnärztekammern, auch die Landes Zahnärztekammern, abgelehnt, weil damit die Landesregierung als Aufsichtsbehörde (in diesem Bereich) ausgeschaltet würde.

Aus den angeführten Gründen wird gefordert, von der beabsichtigten Trennung im Kammerrecht der beiden Berufsgruppen abzusehen.

Für die Vorarlberger Landesregierung

Der Landesrat

Mag. Siegi Stemer

1. Nachrichtlich an:
2. Abt. Gesundheitsrecht und Sozialversicherung (IVb), im Hause, via VOKIS versendet
3. Abt. Sanitätsangelegenheiten (IVd), im Hause, via VOKIS versendet
4. Ärztekammer, Schulgasse 17, 6850 Dornbirn, SMTP: aek@aekvbg.or.at
5. Vorarlberger KrankenhausbetriebsgesmbH, Carinagasse 41, 6807 Feldkirch, SMTP: office@khhbg.at
6. Österreichische Dentistenkammer, Landesgeschäftsstelle Vorarlberg, z. Hd. Hr. Dr. Franz Scheiderbauer, A. Romberg-Straße 3, 6850 Dornbirn
7. Vorarlberger Gebietskrankenkasse, Jahngasse 4, 6850 Dornbirn, SMTP: vgkk@vgkk.sozvers.at
8. Arbeiterkammer Vorarlberg, Widnau 2-4, 6800 Feldkirch, SMTP: kammerbuero@ak-vorarlberg.at
9. Präsidium des Bundesrates, Dr. Karl Renner-Ring 3, 1017 Wien, SMTP: begutachtungsverfahren@parlinkom.gv.at
10. Präsidium des Nationalrates, Dr. Karl Renner-Ring 3, 1017 Wien, SMTP: begutachtungsverfahren@parlinkom.gv.at
11. Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst, Ballhausplatz 2, 1014 Wien, SMTP: v@bka.gv.at
12. Herrn Vizepräsident des Bundesrates Jürgen Weiss, Abteilung PrsR, im Hause, SMTP: jweiss@vol.at
13. Herr Bundesrat Reinhold Ing. Einwallner, Ruggburgstraße 4, 6912 Hörbranz, SMTP: r.einwallner@utanet.at
14. Herr Bundesrat Edgar Mayer, Egelseestraße 83, 6800 Feldkirch, SMTP: edgar.mayer@feldkirch.at
15. Herr Nationalrat Karlheinz Kopf, Rheinstraße 24, 6844 Altach, SMTP: karlheinz.kopf@parlinkom.gv.at
16. Frau Nationalrätin Anna Franz, SMTP: anna.franz@parlinkom.gv.at

17. Herr Nationalrat Norbert Sieber, SMTP: norbert.sieber@parlinkom.gv.at
18. Herr Nationalrat Manfred Lackner, SMTP: manfred.lackner@parlinkom.gv.at
19. Herr Hubert Lötsch, SMTP: hubert.loetsch@spoe.at
20. Frau Nationalrätin Sabine Mandak, SMTP: sabine.mandak@vol.at
21. Herr Nationalrat Dr. Reinhard Bösch, Sonnengasse 8, 6850 Dornbirn, SMTP: patrik.spreng@parlament.gv.at
22. Herr Jochen Weber, SMTP: Jochen.Weber@volkspartei.at
23. Institut für Föderalismus, Maria-Theresien-Straße 38b, 6020 Innsbruck, SMTP: institut@foederalismus.at
24. Amt der Burgenländischen Landesregierung, Landhaus, 7000 Eisenstadt, SMTP: post.lad@bgld.gv.at
25. Amt der Kärntner Landesregierung, Arnulfplatz 1, 9021 Klagenfurt, SMTP: post.abt2v@ktn.gv.at
26. Amt der Niederösterreichischen Landesregierung, Landhausplatz 1, 3109 St. Pölten, SMTP: post.landnoe@noel.gv.at
27. Amt der Oberösterreichischen Landesregierung, Landhaus, 4020 Linz, SMTP: post@ooe.gv.at
28. Amt der Salzburger Landesregierung, Chiemseehof, 5010 Salzburg, SMTP: landeslegistik@salzburg.gv.at
29. Amt der Steiermärkischen Landesregierung, Landhaus, 8011 Graz, SMTP: post@stmk.gv.at
30. Amt der Tiroler Landesregierung, Wilhelm-Greil-Straße 25, 6020 Innsbruck, SMTP: post@tirol.gv.at
31. Amt der Wiener Landesregierung, Rathaus, 1082 Wien, SMTP: post@mdv.magwien.gv.at
32. Verbindungsstelle der Bundesländer, Schenkenstraße 4, 1010 Wien, SMTP: vst@vst.gv.at

Vor Vorlage an:

Herr Landesstatthalter Dr. Hans-Peter Bischof, im Hause,

SMTP: hans-peter.bischof@vorarlberg.at

Erfolfassung 8/05

Rechtsgutachten

**zu ausgewählten Rechtsfragen im Zusammenhang
mit der geplanten Gründung einer eigenen Kammer
für Zahnärzte und Dentisten**

von

O.Univ.-Prof. Dr. Karl Weber

Institut für Öffentliches Recht, Finanzrecht und
Politikwissenschaft

der Leopold-Franzens-Universität Innsbruck

I. Sachverhalt und maßgebliche Rechtsfrage

1. Nach einem internen Vorentwurf (18.5.2005) soll ein „Bundesgesetz, mit dem das Bundesgesetz über die Ausübung des zahnärztlichen Berufs (Zahnärztegesetz – ZÄG) und das Bundesgesetz über die Standesvertretung der Angehörigen des zahnärztlichen Berufs und des Dentistenberufs (Zahnärztekammergesetz - ZÄKG) erlassen, das Dentistengesetz aufgehoben und das Ärztegesetz 1998, das Bundesgesetz über Krankenanstalten und Kuranstalten, das Rezeptpflichtgesetz, das Krankenanstalten-Arbeitsgesetz, das Ausbildungsvorbehaltsgesetz, das Allgemeine Sozialversicherungsgesetz, das gewerbliche Sozialversicherungsgesetz, das Bundesgesetz über die Sozialversicherung freiberuflich selbständig Erwerbstätiger, das Bauern-Sozialversicherungsgesetz und das Beamten-, Kranken- und Unfallversicherungsgesetz geändert werden (Zahnärztereformgesetz)“ noch vor der Sommerpause beschlossen werden. Kernpunkt dieser bundesgesetzlichen Regelung soll die weitgehende Abkoppelung der Zahnärzte vom Regime des Ärztegesetzes sein, die Hereinnahme der, nur mehr wenige Mitglieder umfassenden Dentisten in der dieses Regelungswerk sowie die Errichtung einer eigenen gesetzlichen Vertretung für Zahnärzte, was eine Ausgliederung der Zahnärzte aus der Ärztekammer und eine Übernahme der Dentisten aus ihrer aufzulösenden Dentistenkammer in diese Zahnärztekammer bedeutet.

2. Dieses Reformvorhaben wirft in der vorliegenden Form eine Reihe von verfassungsrechtlichen Fragen auf, von denen im Auftrag der Ärztekammer für Tirol und Vorarlberg zwei Fragen besonders herausgearbeitet und nach Möglichkeit beantwortet werden sollen:

- a) Bestehen EU-rechtliche und verfassungsrechtliche Bedenken, dass in Hinkunft Zahnärzte und Dentisten jetzt *gemeinsam* eine Zahnärztekammer bilden, dies insbesondere im Hinblick auf die zu erwartende Entscheidung des EuGH in der Rechtssache C-437/03.
- b) Bestehen verfassungsrechtliche und allenfalls EU-rechtliche Bedenken, dass die bisher dem Wohlfahrtsfonds der Ärztekammer angehörigen Zahnärzte trotz ihrer geplanten Pflichtmitgliedschaft in der neuen Zahnärztekammer weiterhin „Mitglieder“ des Wohlfahrtsfonds der jeweiligen Ärztekammer bleiben ohne dass sie zukünftig Kammermitglieder der Ärztekammer sind? Dies auch im Hinblick darauf, dass die bisherigen Mitglieder der Dentistenkammer dem Wohlfahrtsfonds der Ärztekammer nicht angehören.

II. Zu gemeinschaftsrechtlichen und verfassungsrechtlichen Bedenke gegen eine gemeinsame Kammer von Zahnärzten und Dentisten

1. Gemeinschaftsrechtliche Erwägungen

Das Gemeinschaftsrecht ist, was die Frage des Kammerwesens in Österreich betrifft, weitgehend neutral. Welche Berufsvertretungen nationale Rechtsordnungen vorsehen, ist für das Gemeinschaftsrecht so lange irrelevant, als nicht positive Bestimmungen des EGV, insbesondere die Grundfreiheiten, aber auch allgemeine Rechtsgrundsätze, einschließlich der Grundrechte, welche nach der Judikatur des EuGH Bestandteil des Gemeinschaftsrechts sind, verletzt werden. Das Gemeinschaftsrecht hatte gegen die österreichische Konstruktion der beruflichen Interessensvertretungen in Form von gesetzlich eingerichteten und mit Pflichtmitgliedschaft ausgestatteten Kammern bisher keine Probleme. Man könnte sagen, das Gemeinschaftsrecht sei „kammerneutral“. Aus dieser Sicht ist es gemeinschaftsrechtlich auch prinzipiell zulässig, dass für einzelne Berufsgruppen eigene Kammern gebildet werden. So hat bisher kein europäisches Organ an der Existenz der Ärztekammer und der Dentistenkammer Anstoß genommen und es hat aus gemeinschaftsrechtlicher Sicht auch keine Bedenken dagegen gegeben. Aus gemeinschaftsrechtlicher Sicht ist auch die Abspaltung der Zahnärzte von den übrigen Ärzten im Hinblick auf ihre Interessensvertretung und die Gründung einer Zahnärztekammer gemeinschaftsrechtlich unproblematisch. Nicht zuletzt durch das Gemeinschaftsrecht wurde das Zahnärzteswesen in Studium und Praxis speziell und anders geregelt als das Studien- und Berufsrecht der übrigen Ärzte. Im Zuge eines Verfahrens vor dem EuGH hat der Generalanwalt Antonio Pizzano in der Rechtssache C-437/03, Kommission der Europäischen Gemeinschaften gegen die Republik Österreich, eine Reihe von Aussagen getroffen, die auch für die vorliegende Fragestellung relevant sind. So hat Pizzano im Punkt 31 seines Schlussantrages ausgeführt: Indem Österreich es den „Dentisten ermöglicht habe, ihre Tätigkeit weiter auszuüben, habe es somit in seiner Rechtsordnung eine Kategorie von Zahnärzten beibehalten, die keiner der in den fraglichen Richtlinien ausgeführten Kategorien entsprechen und daher mit diesen unvereinbar sei“.

Aus dem Gemeinschaftsrecht und insbesondere aus dem zu erwartenden verurteilenden Erkenntnis des EuGH lässt sich ableiten, dass Österreich den Dentistenberuf in Hinkunft in der derzeit praktizierten Form nicht aufrecht erhalten wird dürfen, da die Dentisten auf Grund ihrer Ausbildung das Ausbildungsniveau eines „Zahnarztes“ im Sinne des Gemeinschaftsrechts auch nicht annähernd aufweisen. Daher darf eine (Neu-)Zulassung dieses Berufsstandes für zahnärztliche Tätigkeiten in Zukunft sicherlich nicht mehr erfolgen. Allerdings wird das Urteil des EuGH Österreich sicherlich nicht verpflichten, die derzeit noch tätigen Dentisten mit einem sofortigen Berufsverbot zu belegen. Dies ergibt sich klar aus den Grundrechten der Europäischen Union und der EMRK, welche auch für die Auslegung des

Gemeinschaftsrechts von Relevanz sind sowie aus dem auch das Gemeinschaftsrecht dominierenden Prinzip der Verhältnismäßigkeit. Auf Grund der derzeitigen Rechtslage ist es gesichert, dass keine neuen Dentisten mehr zugelassen werden. Die derzeit noch praktizierenden Dentisten müssen allerdings in Hinkunft – nach dem zu erwartenden verurteilenden Erkenntnis des EuGH – auf die Bezeichnung „Zahnarzt“ verzichten. An ihren sonstigen bestehenden Rechten, einschließlich des Berufsvertretungsrechts in Form des Dentistengesetzes, das auch die Dentistenkammer regelt, wird Österreich im Sinne der zu erwartenden Verurteilung nicht sofort viel ändern müssen.

Es ist nun aber zu prüfen, inwieweit es mit dem zu erwartenden verurteilenden Erkenntnis des EuGH vereinbar ist, eine an sich vom zahnärztlichen Beruf ausgeschlossene Berufsgruppe der Dentisten nunmehr in die geplanten Zahnärztekammer zu inkorporieren. Die beiden Richtlinien, welche die zahnärztliche Tätigkeit regeln (RL 78686/EWG des Rates vom 25. Juli 1978 für die gegenseitige Anerkennung der Diplome, Prüfungszeugnisse und sonstige Befähigungsnachweise des Zahnarztes und für Maßnahmen zur Erleichterung der tatsächlichen Ausübung des Niederlassungsrechts und des freien Rechts auf freien Dienstleistungsverkehr, ABl Nr. L 233, 24.8.1978, 0001; RL 78687/EWG des Rates vom 25. Juli 1978 zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften für die Tätigkeiten des Zahnarztes, ABl Nr. L 233, 24.8.1978, 0010) enthalten zwar keine Organisationsvorschriften und auch keine Vorschriften über die berufliche Vertretung bzw über die Standesvertretung der Zahnärzte. Solche Regelungen bleiben nach wie vor im (ausschließlichen) Regelungsbereich der Mitgliedsstaaten. Allerdings sind auch solche Organisationsvorschriften im Lichte der Regeln des Gemeinschaftsrechts zu betrachten, die die Tätigkeit der Zahnärzte regeln bzw die Regelungen schaffen, welche eine gegenseitige Anerkennung von im Ausland erworbenen Diplomen gewährleisten sollen. Nun geht das Gemeinschaftsrecht davon aus, dass die in Österreich tätigen Dentisten nicht die Mindestanforderungen erfüllen, welche für die Bezeichnung „Zahnärzte“ erforderlich sind. Diese werden zwar auch in Zukunft ihre bereits aufgenommene Tätigkeit weiterführen dürfen, jedoch keinesfalls unter dem Titel „Zahnarzt“. Der Schlussantrag des Generalanwaltes in der Rechtssache C-437/03 befasst sich ja in erster Linie mit Fragen der „Firmenwahrheit“. Der Generalanwalt wirft Österreich nicht vor, die Dentisten weiterhin praktizieren zu lassen, er wirft Österreich viel mehr vor, diese Tätigkeiten unter der Firmenbezeichnung „Zahnarzt“ weiterhin zu ermöglichen (Ähnliches gilt für die Fachärzte, auf die im gegebenen Zusammenhang jedoch nicht näher einzugehen ist). Wenn nunmehr der Gesetzgeber versucht, eine eigene Kammer für Zahnärzte zu installieren, so dürfte dies im Lichte der Ausführung des Generalanwaltes und (selbstverständlich) im Lichte der diesen Anträgen zugrunde liegenden Richtlinien wohl nur für jene Zahnärzte zulässig sein, welche gemäß den beiden Richtlinien auch als Zahnärzte zu gelten haben. In diese Kammer auch Dentisten, also eine Berufsgruppe, welche nicht den Anforderungen an den zahnärztlichen Beruf erfüllt, in diese Kammer aufzunehmen, ist daher insofern bedenklich, als dadurch eine partielle Gleichstellung von Dentisten und Zahnärzten im berufsrechtlichen Sinne verwirklicht wird. Dies leuchtet auch aus der Kurzbezeichnung dieses Gesetzes „Zahnärztekammergesetz“ hervor.

Bedenken in diese Richtung ergeben sich auch bei den neuen Bestimmungen über Ordinations- und Apparategemeinschaften sowie Gruppenpraxen (§§ 25 f des Entwurfs). Hier wird nämlich den Dentisten die Möglichkeit eröffnet unter einer gemeinsamen Firmenbezeichnung gemeinsam mit „wirklichen“ Zahnärzten tätig zu werden und dadurch nach außen den Anschein zu erwecken, dass alle in diesen Assoziierten tätigen Personen in ihrer Qualifikation gleichartig, und damit Zahnärzte seien. Eine solche Vermischung ist aber im Lichte des Gemeinschaftsrechts äußerst kritisch zu betrachten, da hier offensichtlich ein Schlupfloch vorliegt, welches es im Lichte der Schlussanträge des Generalanwaltes nicht geben sollte. Unabhängig von der verfassungsrechtlichen Qualifikation dieser Neuregelung der zahnärztlichen Organisation sind aus gemeinschaftsrechtlicher Sicht jedenfalls erhebliche Bedenken anzumelden, da durch die geplante gemeinsame Kammer von Zahnärzten und Dentisten unter der Firmenbezeichnung „Zahnärztekammer“ die gemeinschaftsrechtlich gebotene Trennung des zahnärztlichen Berufes von dem des Dentistenberufes materiell unterlaufen wird. Ähnliche Bedenken sind auch für die Bestimmungen über die Praxisgemeinschaften in Gruppenpraxen anzumelden.

2. Verfassungsrechtliche Überlegungen

Die Frage nach der Zulässigkeit der geplanten Zahnärztekammer ist zunächst aus kompetenzrechtlicher Sicht zu bejahen. Es braucht im vorliegenden Fall nicht näher und eingehend untersucht zu werden, inwieweit sich dieses Gesetz auf eine Kompetenz des „Gesundheitswesens“ (Art 10 Abs 1 Z 12 B-VG) oder auf den Kompetenztatbestand der „Einrichtung beruflicher Vertretungen, soweit sie sich auf das gesamte Bundesgebiet erstrecken ...“ (Art 10 Abs 1 Z 8 B-VG) stützen kann, eine Bundeszuständigkeit ist jedenfalls gegeben.

Was die Frage der Grundrechtskonformität dieser neuen Kammer betrifft, ist durch die konkrete Ausgestaltung nur der Gleichheitsgrundsatz relevant. Beachtlich sind aber auch Fragen der verfassungsrechtlichen Garantie der Selbstverwaltung. Vorweg ist festzuhalten, dass die österreichische Verfassungsrechtsprechung den Gleichheitsgrundsatz auch auf Körperschaften öffentlichen Rechts anwendet und daraus auch Bindungen des Organisationsgesetzgebers ableitet (vgl. Pernthaler, Der Gleichheitsgrundsatz als Organisationsgarantie, FS-Wenger, 1983, 265 ff).

Der Gleichheitsgrundsatz gebietet Gleiches gleich und Ungleiches ungleich zu behandeln, er gebietet also, Differenzierungen im Tatsächlichen durch rechtliche Differenzierungen zu entsprechen. Es stellt sich hier sodann die Frage nach der Sachlichkeit einer Regelung.

Die Einrichtung einer eigenen Zahnärztekammer dürfte im Lichte des Gleichheitsgrundsatzes verfassungsrechtlich argumentierbar sein. Hier ist die neuere Rechtsentwicklung auf dem Gebiete des Zahnärzteswesens durchaus geeignet, auch eine organisatorische Sonderstellung der Zahnärzte zu legitimieren. Sowohl vom Studienrecht, als auch von der Berufsausübung

wurde in den vergangenen Jahren – wesentlich geprägt durch das Gemeinschaftsrecht – der zahnärztliche Beruf speziell geregelt und damit einer speziellen rechtlichen Struktur zugeführt. Diese Rechtsentwicklung ist freilich nicht geeignet, eine eigene standesrechtliche Vertretung für verfassungsrechtlich geboten erscheinen zu lassen. Eine Beibehaltung des bisherigen Rechtszustandes wäre durchaus im Einklang mit dem geltenden Verfassungsrecht. Allerdings stellt der Gleichheitsgrundsatz mit dem diesem immanenten relativ weiten Gestaltungsspielraum des einfachen Gesetzgebers keine klare Schranke gegen die Errichtung einer solchen Kammer dar.

Nicht wesentlich problematischer ist freilich die Inkorporierung der bisher in einer eigenen Dentistenkammer vertretenen speziellen Berufsgruppe der Dentisten in die neue Zahnärztekammer. Hier wird nach der sachlichen Rechtfertigung einer solchen Zusammenführung zu suchen sein. Eine solche sachliche Rechtfertigung könnte zunächst darin liegen, dass der Gesetzgeber davon ausgeht, wenn er das Zahnärztewesen neu regelt, dass er damit auch das Berufsvertretungsrecht der Dentisten mitberücksichtigt. Dies mag insofern eine gewisse Berechtigung haben, als auf Grund der äußerst geringen und ständig sinkenden Zahl praktizierender Dentisten diese Kammerorganisation immer brüchiger wird und vor allem die Kammerbeiträge ständig so sinken, dass irgendwann der Zeitpunkt erreicht sein wird, dass die Beiträge gerade noch bzw nicht einmal mehr den Verwaltungsaufwand abdecken können. Das würde dazu führen, dass die Dentistenkammer die ihren gesetzlich auferlegten Verpflichtungen nicht mehr in ausreichendem Maße erfüllen wird können. Zudem lässt sich argumentieren, dass aus innerstaatlicher Sicht die Leistungserbringung der Dentisten durchaus mit den Leistungen der Zahnärzte vergleichbar ist. Aus dieser Sicht ließe sich ein Argument für die Gleichheitskonformität der geplanten Kammer gewinnen.

Gleichheitsrechtliche Bedenken könnten allenfalls im Zusammenhang mit der Beurteilung dieser Kammer im Lichte des Gemeinschaftsrechts auftauchen. Denn wie gezeigt, werden hier im Lichte des Gemeinschaftsrechts unterschiedliche Berufsgruppen zu einer einheitlichen Berufsvertretung zusammengefasst, was dem dem Gemeinschaftsrecht offensichtlich zugrunde liegenden Prinzips der Firmenwahrheit widerspricht.

Anders als im Lichte des Gemeinschaftsrechts erscheint die geplante Fusionierung einer neu zu schaffenden Zahnärztekammer mit der aufzulösenden Dentistenkammer zwar auf verfassungsrechtliche Bedenken zu stoßen, die sich aus den Argumenten der Gemeinschaftsrechtswidrigkeit ergeben, eine klare Verfassungswidrigkeit der Gründung einer gemeinsamen Kammer von Zahnärzten und Dentisten Entwurfes im Lichte des Gleichheitsgrundsatzes ist aber nur schwer argumentierbar. Dies gilt auch für den Umstand, dass durch das geplante Gesetz nunmehr ganz unterschiedliche Organisationsformen des Praxisbetriebs zulässig sind. In einer solchen neuen Zahnärztekammer werden daher in Zukunft sowohl selbständig tätige Zahnärzte als auch angestellte Zahnärzte vereinigt sein können. Wie aber das Beispiel der Landwirtschaftskammern zeigt, stößt eine solche Zusammenfassung von Arbeitgebern und Arbeitnehmern in einer Kammer auf keine prinzipiellen verfassungsrechtlichen Bedenken.

III. Ist es zulässig, dass die neuen Mitglieder der Zahnärztekammer weiterhin Mitglieder des Wohlfahrtsfonds der jeweiligen Ärztekammer bleiben, ohne dass sie zukünftig Kammermitglieder der Ärztekammer sind?

1. Aus gemeinschaftsrechtlicher Sicht bestehen gegen diese Konstruktion keine wesentlichen Schranken, da – wie gezeigt – das Gemeinschaftsrecht keine unmittelbar geltenden Regeln für die Organisation von beruflichen Vertretungen der Ärzte- und auch Zahnärzte erlassen hat, welche eine gemeinschaftsrechtliche Schranke gegen organisatorische Maßnahmen im Bereich der Ärzte- und Zahnärztekammer errichten würde. Da Verstöße gegen das Gemeinschaftsrecht nur dort zum Tragen kommen, wo eine Handlung eines Mitgliedsstaates positivem Gemeinschaftsrecht widerspricht, keine diesbezügliche Norm und auch keine dafür relevante Rechtsprechung des EuGH existiert, ist diese Organisationsreform als gemeinschaftsrechtlich neutral zu betrachten.

2. Problematisch ist die im Entwurf vorgesehene Konstruktion jedoch im Lichte des verfassungsrechtlichen Gleichheitsgrundsatzes und der verfassungsrechtlichen Garantien der Selbstverwaltung. Vorweg ist festzuhalten, dass eine solche Konstruktion im Organisationsrecht der beruflichen Vertretungen bisher noch nie gewählt wurde. Es gibt diesbezüglich sohin keine Erfahrungswerte, daher auch keine Judikatur und Literatur zu diesem Thema. Ob der Verfassungsgerichtshof hier einen eher großzügigeren oder restriktiveren Zugang zum rechtspolitischen Gestaltungsspielraum des einfachen Gesetzgebers einnehmen wird, ist daher nur schwer zu prognostizieren.

Nach der gewählten Konstruktion des Entwurfes sollen künftig die Zahnärzte aus der Ärztekammer ausgegliedert und in die neue Zahnärztekammer inkorporiert werden. Sie verlieren sohin ihre Mitgliedschaft in der Ärztekammer, unterliegen nicht mehr der Jurisdiktionsgewalt dieser Standesvertretung und werden von dieser auch nicht mehr bei den Tarifverhandlungen mit den Sozialversicherungsträgern vertreten. Allerdings bleiben sie Mitglieder des Wohlfahrtsfonds der jeweiligen Ärztekammer mit allen finanziellen Verpflichtungen und Berechtigungen. Um die Frage nach der Sachlichkeit einer solchen Regelung zu beurteilen, muss auch die Neuordnung des Wohlfahrtsfonds durch den Entwurf berücksichtigt werden. Nunmehr sollen die Satzung und weitere Rechtsakte des Wohlfahrtsfonds durch „eine erweiterte Vollversammlung“ beschlossen werden (§ 96 Ärztegesetz neu). Auch der Verwaltungsausschuss wird neu zusammengesetzt (§ 113 Abs 2 Ärztegesetz neu). Ziel dieser Regelung ist es, dem ausdrücklichen Wunsch der Zahnärzte zu entsprechen, weiterhin in ihren bisherigen Landeswohlfahrtsfonds zu verbleiben. Das bedeutet, dass die Zahnärzte zwar in einer eigenen Kammer standesrechtlich organisiert sind,

jedoch hinsichtlich der Versorgungs- und Unterstützungsleistungen und natürlich auch hinsichtlich der Beitragsleistungen für diesen Fonds nach wie vor in der Ärztekammer verbleiben. Um den Zahnärzten eine entsprechende Vertretung in den Organen des Wohlfahrtsfonds zu sichern, wurden die entsprechenden Organisationsbestimmungen dahingehend abgeändert, dass nunmehr an Stelle der Vollversammlung eine „erweiterte Vollversammlung“ eingerichtet wird. Diese besteht aus den Mitgliedern der Vollversammlung der Ärztekammer und den von der jeweiligen Landesärztekammer entsandten Mitgliedern, deren Zahl sich aus dem Verhältnis der Anzahl der Kammerangehörigen der Ärztekammer gegenüber der Anzahl der jeweiligen Landesärztekammer zugeordneten Kammermitglieder der österreichischen Zahnärztekammer, ausgenommen der Angehörigen des Dentistenberufs, ergibt. Beitragspflichtbefreite Personen sind dabei nicht einzurechnen. Der Verwaltungsausschuss soll künftig aus den Präsidenten und Finanzreferenten der Ärztekammer, einem Mitglied des Landesvorstands der jeweiligen Zahnärztekammer sowie aus mindestens drei weiteren Mitgliedern der erweiterten Vollversammlung, von denen mindestens einer ein Zahnarzt sein muss, bestehen. Die Zahl der weiteren Mitglieder wird von der erweiterten Vollversammlung (mit einfacher Mehrheit!) festgesetzt. Betrachtet man die Zusammensetzung dieser neu organisierten Gremien, so zeigt sich, dass die Zahnärzte in allen Fällen in einer Weise unterprivilegiert vertreten sind, dass die Ärztekammer nach wie vor so gut wie alle Beschlüsse auch gegen den Willen der Vertreter der Zahnärztekammer durchsetzen wird können.

Hier taucht ein gleichheitsrechtliches Problem auf, das vor allem im Zusammenhalt mit dem Wesen der Selbstverwaltung relevant ist: Zum Wesen der Selbstverwaltung gehört die Selbstbestimmung über die Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches. Wenn der Gesetzgeber eine eigene Kammer zur Interessensvertretung schafft, so hat er dabei auch vorzusehen, dass die bedeutenden eigenen Interessen der Kammerangehörigen auch durch die Kammer selbst wahrgenommen werden können. Genau dies ist hier aber nicht der Fall. Die Zahnärzte werden zwar organisatorisch ausgelagert, die neue Kammer erhält zahlreiche Rechte hinsichtlich der Berufsgestaltung, der Qualitätssicherung, etc. Im zentralen finanziellen Bereich, in der Altersversorgung und in sonstigen sozialen Unterstützungen, steht es der Zahnärztekammer aber nicht zu, ihre eigenen Interessen in ihrem eigenen Wirkungsbereich kammerintern wahrzunehmen. Vielmehr hat sie nur die Möglichkeit, Delegierte in die Organe einer anderen Kammer zu entsenden, um dort einen gewissen Einfluss auf die wichtigen Aufgaben, die der Wohlfahrtsfonds zu erledigen hat, zu nehmen. Damit wird aber nur erreicht, dass die Angehörigen der Zahnärztekammer nach wie vor die Ärztekammer, also eine nunmehr andere Vertretungsorganisation, mitfinanzieren. Die autonome Gestaltung eines Wohlfahrtsfonds für Zahnärzte bleibt diesen daher verwehrt. Nun zählt die Einrichtung und Verwaltung von Institutionen wie es der Wohlfahrtsfonds darstellt, zweifellos zu den Kernaufgaben einer ärztlichen Interessensvertretung in Form eines Selbstverwaltungskörpers. Das Recht, die entsprechenden Agenden im eigenen Wirkungsbereich zu führen, bleibt der künftigen Zahnärztekammer vorenthalten. Hier ist nun

zu fragen, ob dies mit dem Wesen der Selbstverwaltung und mit dem Gleichheitsgrundsatz vereinbar ist.

Eine vergleichende Analyse der nicht-territorialen Selbstverwaltung zeigt, dass überall dort, wo Versorgungseinrichtungen nach dem Muster des Wohlfahrtsfonds oder in ähnlicher Form existieren, diese stets von den Organen der eigenen Kammer wahrgenommen werden. Dies ist auch im Sinne einer „Kernbereichslehre“ der Selbstverwaltung richtig. Ein Entzug solcher Rechte durch den Gesetzgeber bedürfte, da es sich hier um Kernelemente der Selbstverwaltung handelt, einer besonderen sachlichen Begründung. Eine solche ist aber nicht ersichtlich. Untersucht man diese Regelung unter verwaltungsökonomischen Gründen, so zeigt sich, dass die verwaltungsökonomischste Lösung zweifelsfrei in der Erhaltung einer einheitlichen Ärztekammer mit Einschluss der Zahnärzte gelegen wäre. Verwaltungsreformatorische Überlegungen in der Richtung, dass man die Selbstverwaltung der Ärzte in einen ärztlichen und einen zahnärztlichen Bereich splittet, aber den Wohlfahrtsfonds nur bei einer Kammer belässt, die Zahnärzte im Rahmen ihrer Selbstverwaltung aber keine Gelegenheit haben, diese Aufgaben selber, das heißt verbandsintern zu regeln, mag zwar gewisse verwaltungsökonomische Aspekte in sich tragen, die Verletzung des Rechts auf Selbstverwaltung ist aber so gravierend, dass das verwaltungsökonomische Argument nicht ausreicht, um die Gleichheitskonformität dieser Maßnahme zu rechtfertigen. Will man die Zahnärzte im Wohlfahrtsfonds der Ärztekammer behalten, so muss man sie auch im Verband der Ärztekammer belassen und auf ihre Überführung in eine eigene Kammer verzichten.

Ein Grund für die neue Kammergründung und die Wahl der dabei gewählten Rechtskonstruktionen kann auch darin gesehen werden, dass man die Dentistenkammer, deren Bestand auf Grund der schwindenden Mitgliederzahl gefährdet ist, in irgendeiner Weise „retten“ will. Dieses Anliegen mag sicherlich gerechtfertigt sein, es entbindet den Gesetzgeber jedoch nicht von seiner Bindung an die Grundrechte, hier insbesondere an das Sachlichkeitsgebot des allgemeinen Gleichheitsgrundsatzes. Aus dieser Sicht ist keinerlei Konnex zwischen der Sanierung des Dentistengesetzes und dieser rechtlichen Konstruktion der Schaffung einer neuen Zahnärztekammer verbunden mit dem Verbleib der Zahnärzte im Wohlfahrtsfonds zu sehen. Es steht dem Gesetzgeber frei, ob er einer beruflichen Selbstverwaltung Institutionen der Altersvorsorge und Unterstützung zur Verfügung stellt. Wenn er dies aber tut, so hat er die Grenzen der Selbstverwaltung zu beachten und ist dabei verpflichtet, den gesetzlich eingerichteten Kammern auch die Verfügungsgewalt über solche Einrichtungen im eigenen Wirkungsbereich zu gewähren.

IV. Ergebnis

1. Die Ausgliederung der Zahnärzte aus der Ärztekammer begegnet keinen gemeinschaftsrechtlichen Bedenken. Das Gemeinschaftsrecht ist bezüglich der Berufsvertretungen der medizinischen Berufe neutral. Das in Österreich geltende „Kammersystem“ ist EU-rechtskonform. Probleme bereitet allerdings die Hereinnahme der Dentisten in diese Zahnärztekammer. Denn im Lichte des Schlussantrages des Generalanwaltes des EuGH in der Rechtssache C-437/03 erfüllen Dentisten nicht die minimalen Voraussetzungen, die das Gemeinschaftsrecht von Zahnärzten verlangt. Eine gemeinsame Kammer dieser beiden Berufsgruppen unter der Firma „Zahnärztekammer“ ist geeignet, den Eindruck zu erwecken, dass es sich bei den Dentisten um Angehörige des zahnärztlichen Berufes handelt, womit aber das Gemeinschaftsrecht zumindest materiell unterlaufen wird.

Aus verfassungsrechtlicher Sicht ist die Gründung einer eigenen Zahnärztekammer, der auch die Dentisten angehören, als solche nicht klar verfassungswidrig.

2. Aus der Sicht des Gemeinschaftsrechts ist der Verbleib der Zahnärzte im Wohlfahrtsfonds der Ärztekammer unter gleichzeitiger ausschließlicher Mitgliedschaft in der Zahnärztekammer unproblematisch, da das Gemeinschaftsrecht keine Regeln über die innere Organisation der Standesvertretung und über den Wohlfahrtsfonds bzw vergleichbare Institutionen enthält. Diesbezüglich ist das Gemeinschaftsrecht neutral.

Verfassungsrechtlich ist diese Konstruktion allerdings höchst problematisch. Zum einen wird der Zahnärztekammer das Recht genommen, den Wohlfahrtsfonds, bzw eine ähnliche Einrichtung in ihrem Organisationsbereich zu führen und diese Agenden im eigenen Wirkungsbereich zu verwalten. Dies ist mit dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der Selbstverwaltung nur schwer vereinbar. Aber auch aus der Sicht des Gleichheitsgrundsatzes ist diese Regelung höchst problematisch, da ihre Sachlichkeit nicht ersichtlich ist. Die Zahnärzte von der Mitgliedschaft in der Ärztekammer auszuschließen, sie aber gleichzeitig im Wohlfahrtsfonds zu belassen, ist daher aus gleichheitsrechtlicher Sicht und damit verfassungsrechtlich höchst problematisch.

Innsbruck, 1. August 2005

