

L 11 KA 10/23

Land
Nordrhein-Westfalen
Sozialgericht
LSG Nordrhein-Westfalen
Sachgebiet
Vertragsarztangelegenheiten
Abteilung
11
1. Instanz
SG Aachen (NRW)
Aktenzeichen
S 24 KA 4/21
Datum
30.12.2023
2. Instanz
LSG Nordrhein-Westfalen
Aktenzeichen
L 11 KA 10/23
Datum
14.08.2024
3. Instanz
-
Aktenzeichen
-
Datum
-
Kategorie
Urteil

Die Berufung des Klägers gegen das Urteil des Sozialgerichts Aachen vom 30. Januar 2023 wird zurückgewiesen.

Die Klage gegen den Beschluss des Beklagten vom 31. Mai 2023 wird abgewiesen.

Der Kläger trägt die Kosten des Berufungsverfahrens mit Ausnahme der Kosten der Beigeladenen zu 2) bis 6), die ihre Kosten selbst tragen.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Der Streitwert für das Berufungsverfahren wird auf 5.000,00 EUR festgesetzt.

Tatbestand:

Der Kläger begehrt im Berufungsverfahren noch die Umwandlung seiner Sonderbedarfszulassung für vertragspsychotherapeutische Tätigkeit (Anrechnungsfaktor 0,5) in eine Regelzulassung.

Der Kläger ist seit dem 00.00.0000 im Rahmen eines hälftigen Versorgungsauftrags aufgrund eines lokalen Sonderbedarfs als Kinder- und Jugendlichenpsychotherapeut in , X., zugelassen.

Nach dem am 7. Februar 2020 veröffentlichten Beschluss des Landesausschusses für Ärzte und Krankenkassen aus Dezember 2019 für den Bereich der Beigeladenen zu 7) war der Planungsbereich Kreis Z. für insgesamt 6,0 Psychotherapeutensitze geöffnet. Bis zur Sitzung des Zulassungsausschusses für Ärzte Köln, Kammer Psychotherapie (ZA) am 12. Oktober 2020 waren noch 4,0 freie Psychotherapeutensitze für den Planungsbereich Kreis X. zu vergeben. Die Frist zur Vorlage von Anträgen auf Zulassung endete am 19. März 2020. Auch der Kläger (Antrag vom 13. Februar 2020) und die Beigeladene zu 1) bewarben sich um die Zulassung zur Teilnahme an der vertragspsychotherapeutischen Versorgung mit jeweils einem hälftigen Versorgungsauftrag. Der Kläger führte in seinem Schreiben aus, dass eine hälftige Zulassung aus seiner Sicht ausreichend sei. Sollte dies aber aus formellen Gründen ein Hindernis darstellen, wäre er auch bereit, einen umfänglichen Versorgungsauftrag zu erfüllen. Sollte ihm ein entsprechender Versorgungsauftrag zugesprochen werden, würde er selbstverständlich auf seine Sonderbedarfszulassung verzichten.

Mit Beschluss vom 12. Oktober 2020 gab der ZA dem Antrag des Klägers auf Zulassung zur vertragspsychotherapeutischen Versorgung mit einem hälftigen Versorgungsauftrag mit Wirkung zum 1. Januar 2021 statt (Punkt 2 des Beschlusses). Dem Antrag der Beigeladenen zu 1) gab er nicht statt (Punkt 6 des Beschlusses), weil er am 20. März 2020, damit außerhalb der Frist eingegangen und daher im Auswahlverfahren nicht zu berücksichtigen sei. Auf die weiteren Einzelheiten des Beschlusses wird Bezug genommen.

Auf den Widerspruch der Beigeladenen zu 1) hob der Beklagte mit Beschluss vom 6. Oktober 2021 die Zulassungsentscheidung zugunsten des Klägers auf und ließ die Beigeladene zu 1) mit einem hälftigen Versorgungsauftrag zur Teilnahme an der vertragspsychotherapeutischen Versorgung in Q., F.-straße, zu. Der Antrag der Beigeladenen zu 1) sei zu Unrecht wegen eines Fristversäumnis abgelehnt worden. Ihre Bewerbung sei zu bevorzugen. Durch die weitere hälftige Zulassung einer Neubewerberin verspreche sich der Ausschuss eine verbesserte Versorgung für Kinder und Jugendliche, die tiefenpsychologisch behandelt werden müssten.

Der Kläger hat am 7. Dezember 2021 Klage zum Sozialgericht Aachen (SG) erhoben. Zur Begründung hat er ausgeführt, es sei nicht davon auszugehen, dass in Q. ein lokaler Versorgungsbedarf bestehe, welchen die Beigeladenen zu 1) decken könne. Er sei wesentlich länger vertragstherapeutisch tätig und verfüge zusätzlich über eine Qualifikation im Richtlinienverfahren Psychoanalyse. Ihm sei der Vorzug zu geben, eine Verbesserung der Versorgung werde durch die Beigeladene zu 1) nicht erreicht. Durch die Neuzulassung würde er in seiner verfassungsrechtlich geschützten Position beeinträchtigt, die er auf Grund der Sonderzulassung seit Jahren innehatte. Die Sonderbedarfzulassung sei vorrangig in einen Versorgungsauftrag umzuwandeln, da nur so bei Nachbesetzung der Bestand der Praxis gesichert sei. Die Neuzulassung würde den Sonderbedarf in seinem Bestand gefährden, sodass die Inhaber einer Sonderbedarfzulassung bei Neubesetzungen bevorzugt zu berücksichtigen seien.

Er begehre mit der Klage vorrangig die Umwandlung seiner bisherigen Sonderbedarfzulassung in eine Regelzulassung. Unklar sei, ob Sonderbedarfzulassungen, wie die seine, bei der Feststellung des Bedarfs berücksichtigt worden seien und ob eine Entsperrung des Plangebiets vorliege. In der Rechtsprechung sei bislang offen, ob die Zuerkennung einer Regelzulassung zu erfolgen habe, wenn der Inhaber einer Sonderbedarfzulassung einen entsprechenden Umwandlungsantrag stelle. Er habe seinen Wunsch nach Umwandlung der Sonderbedarfzulassung in eine Regelzulassung bereits im Antragsverfahren ausreichend zum Ausdruck gebracht. Er habe daher Anspruch auf die Feststellung, dass die mit der Sonderbedarfzulassung verbundenen Beschränkungen entfielen.

Mit der Entsperrung des Plangebiets seien die Gründe für die mit der erteilten Sonderbedarfzulassung verbundenen Nachteile für ihn entfallen und die Unterschiede zwischen Sonderbedarfzulassung und Regelzulassung nicht mehr gegeben. Die betroffenen Zulassungsinhaber seien gleich zu stellen. Es sei bei einer Umwandlung der Sonderbedarfzulassung keine Veränderung der Versorgungssituation zu erwarten. Bei Fortbestand der Sonderzulassung sei er in seiner Wettbewerbsfreiheit beeinträchtigt, da er bezüglich der Teilung des Versorgungsauftrags oder der Nachbesetzung Beschränkungen unterliege. Einer möglichen Nachbesetzung seiner Praxis könnte ein fehlender Fortbestand des Sonderbedarfs entgegengehalten werden, welcher durch die Neubesetzungen fortschreite.

Die Entscheidung des Beklagten sei auch deshalb ermessensfehlerhaft, weil er und die Beigeladene zu 1) beruflich nicht gleich geeignet seien. Er sei über einen deutlich längeren Zeitraum beruflich tätig, zudem in beiden psychodynamischen Verfahren qualifiziert und damit in der Versorgung breiter aufgestellt. In der gesamten Städteregion Aachen seien nur fünf Therapeuten in dem Bereich der Psychoanalyse ausgebildet, wobei er der einzige männliche Therapeut sei.

Der Kläger hat beantragt,

1. den Beklagten zu verpflichten, seinen Beschluss vom 6. Oktober 2021 abzuändern, die Sonderbedarfzulassung aufzuheben und den Kläger im Rahmen einer Regelzulassung zur Teilnahme an der vertragspsychotherapeutischen Versorgung mit einem hälftigen Versorgungsauftrag als Kinder- und Jugendlichenpsychotherapeut in N01 Q., O.-straße, zuzulassen,
2. hilfsweise, den Beklagten unter Aufhebung des vorgenannten Beschlusses zu verpflichten, den Kläger zur Teilnahme an der vertragspsychotherapeutischen Versorgung mit einem hälftigen Versorgungsauftrag als Kinder- und Jugendlichenpsychotherapeut in N01 Q., O.-straße, zuzulassen,
3. hilfsweise, seinen Antrag unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts neu zu bescheiden.

Der Beklagte hat hinsichtlich der Klageanträge zu 2) und 3) beantragt,

die Klage abzuweisen.

Er hat auf den Beschluss vom 6. Oktober 2021 verwiesen und ausgeführt, dass ein Bestandsschutz zu Gunsten des Klägers in faktischer Hinsicht in den Bestimmungen des Vertragsarztrechts und der ergangenen Rechtsprechung nicht anerkannt sei. Ziel der Zulassung der Beigeladenen zu 1) sei die Stärkung der Versorgung gewesen. Im Rahmen des Ermessens habe er, der Beklagte, die Interessen beider

Bewerber berücksichtigt. Der Klageantrag zu 1) stelle seiner Ansicht nach eine unzulässige Klageänderung dar, da eine Verwaltungsentscheidung betreffend die Sonderbedarfszulassung nicht vorliege. Der Klageänderung werde widersprochen.

Mit Beschluss vom 24. Januar 2022 hat der Beklagte dem Antrag der Beigeladenen zu 1) zur Verlegung ihres Vertragsarztsitzes von der F.-straße in Q. in die U.-straße in Q. stattgegeben.

Die Beigeladene zu 1) hat beantragt,

die Klage abzuweisen.

Sie hat erklärt, dass die dem Kläger zuerkannte Sonderbedarfszulassung durch ihre Zulassung nicht berührt werde. Die Bedarfsplanung habe den Sitz des Klägers berücksichtigt. Dem Kläger könne nicht zugestanden werden, jeder Regelzulassung im Planbereich mit dem Argument entgegenzutreten, dass diese zukünftig Auswirkungen auf seine Sonderbedarfszulassung haben könnte. Dass der Kläger bei der Nachbesetzung seiner Praxis schlechter stehe als sie, sei Folge der Sonderbedarfszulassung und nicht ihrer Regelzulassung. Weiterhin bestehe an dem fristgerechten Eingang des Zulassungsantrags kein Zweifel, da der Empfangsbeleg mit Sendenummer vorgelegt worden sei.

Die Beigeladenen zu 2) bis 6) haben sich nicht zur Sache geäußert. Die Beigeladene zu 7) hat im Termin zur mündlichen Verhandlung die Rechtsauffassung des Beklagten geteilt. Die Beigeladenen zu 2) bis 7) haben keinen Antrag gestellt.

Das SG hat mit Urteil vom 30. Januar 2023 den Beschluss des Beklagten vom 6. Oktober 2021 aufgehoben und ihn verpflichtet, den Widerspruch der Beigeladenen zu 1) unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts neu zu bescheiden. Im Übrigen hat es die Klage abgewiesen. Zur Begründung hat das SG ausgeführt, dass der angefochtene Beschluss vom 6. Oktober 2021 rechtswidrig und damit aufzuheben sei. Der Kläger habe zwar keinen Anspruch auf Erteilung einer Regelzulassung im Umfang eines Anrechnungsfaktors von 0,5, auch nicht bei Aufhebung der bestehenden Sonderbedarfszulassung. Er habe jedoch Anspruch auf Neubescheidung des Widerspruchs der Beigeladenen zu 1) unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts. Auf die weiteren Entscheidungsgründe wird Bezug genommen.

Gegen das ihm am 27. Februar 2023 zugestellte Urteil hat der Kläger am 27. März 2023 Berufung zum Landessozialgericht (LSG) Nordrhein-Westfalen eingelegt.

Im Berufungsverfahren hat der Beklagte mit Beschluss vom 31. Mai 2023 neu entschieden. Er hat den Beschluss des ZA vom 12. Oktober 2020 zu Punkt 2 aufgehoben und Punkt 6 dahingehend geändert, dass die Beigeladene zu 1) zur Teilnahme an der vertragspsychotherapeutischen Versorgung mit einem hälftigen Versorgungsauftrag in N01 Q., L.-straße, zugelassen wird. Ihrer Bewerbung sei gegenüber derjenigen des Klägers der Vorzug zu geben. Auf die weiteren Gründe des Beschlusses wird Bezug genommen.

Der Kläger trägt zur Begründung seiner Berufung vor: Es komme ihm nunmehr allein darauf an, dass seine bisherige Sonderbedarfszulassung in eine Regelzulassung mit einem hälftigen Versorgungsauftrag umgewandelt werde. Darüber werde der Beklagte nach Abänderung des erstinstanzlichen Urteils noch zu entscheiden haben. Ausführungen dazu enthalte sein erneuter Beschluss nicht. Wie schon in der mündlichen Verhandlung vor dem SG sei der Beklagte offenbar der Auffassung, dass eine solche Umwandlung nicht Gegenstand des Verfahrens sei.

Nach der Rechtsprechung des BSG setze die Umwandlung einer Sonderbedarfszulassung in eine Regelzulassung nach partieller Aufhebung von Zulassungsbeschränkungen einen Antrag des Zulassungsinhabers und eine entsprechende statusbegründende Entscheidung durch die Zulassungsgremien voraus. Er habe einen solchen Antrag gestellt. Nach der Entsperrung des Planbezirks habe er sich um eine Regelbedarfszulassung beworben. Dabei habe er die Erteilung eines hälftigen Versorgungsauftrages für ausreichend erachtet und deshalb dieser gegenüber einem vollen Versorgungsauftrag den Vorzug gegeben. Gleichzeitig habe er diesen Antrag verknüpft mit der Bereitschaft, im Falle einer positiven Entscheidung auf seine Sonderbedarfszulassung zu verzichten.

Zwar habe er sein Begehren zunächst auf seine im Vergleich zur Beigeladenen zu 1) bessere beruflichen Qualifikation und Unklarheiten bei deren Antragstellung gestützt. Spätestens im Klageverfahren habe er sein Begehren primär auf die Umwandlung seiner Sonderbedarfszulassung in eine Regelzulassung gestützt. Daher habe sich der Beklagte mit seinem Anspruch auf Zulassung insgesamt unter allen denkbaren Anspruchsgrundlagen beschäftigen müssen. Unterschiedliche Streitgegenstände seien hierdurch nicht entstanden.

Sollte der Senat demgegenüber zu der Erkenntnis kommen, dass der Beklagte sich mit seinem Umwandlungsantrag noch nicht befasst habe, liege hierfür jedenfalls kein zureichender Grund vor. Dem Beklagten sei das Klagebegehren spätestens seit der mündlichen Verhandlung vom 30. Januar 2023 bekannt. Die in [§ 88](#) Sozialgerichtsgesetz (SGG) vorgesehene Frist von sechs Monaten sei jedenfalls abgelaufen. Er halte es für zwingend, dass der Beklagte sich endlich mit dem Umwandlungsantrag befasse und angebe, wie er darüber zu entscheiden gedenke.

Er, der Kläger, habe ein berechtigtes Interesse an der Durchführung des Berufungsverfahrens. Es ergebe sich aus dem Unterschied zwischen einer Sonderbedarfszulassung und einer Regelzulassung. Die Beschränkungen der Sonderbedarfszulassung bestünden in den Möglichkeiten zur Verlegung des Praxissitzes, grundsätzlich auch in dem Umfang der abrechenbaren Leistungen sowie im Zusammenhang mit einer späteren Veräußerung der Praxis an einen Nachfolger. Er sei mit seinem Begehren nicht dadurch ausgeschlossen, dass er nicht gegen die ursprüngliche Entscheidung des ZA, die den Fortbestand der Sonderbedarfszulassung unterstelle, vorgegangen sei. Denn der ZA habe ihm letztlich die begehrte Zulassung erteilt. Ebenso wenig habe er gesondert gegen den Beschluss des Beklagten vom 31. Mai 2023 vorgehen müssen.

Die Berufung sei auch begründet. Er habe einen Anspruch unter Abänderung des erstinstanzlichen Urteils und des Beschlusses des Beklagten, ihn im Rahmen einer Regelzulassung zur Teilnahme an der vertragspsychotherapeutischen Versorgung mit hälftigem Versorgungsauftrag zuzulassen und die ihm erteilte Sonderbedarfszulassung insoweit umzuwandeln.

Die Bedarfsplanungs-Richtlinie (BedarfsplRL) enthalte in ihrer aktuellen Fassung keine Bestimmungen zur Frage, ob und unter welchen Umständen nach Entsperrung eines Plangebiets eine Sonderbedarfszulassung auf Antrag in eine Regelzulassung mit gleichem Umfang des Versorgungsauftrages umgewandelt werden könne. Der Gemeinsame Bundesausschuss (G-BA) habe zur Begründung der ersatzlosen Streichung des bis zum 3. Juli 2013 geltenden [§ 37 Abs. 1](#) BedarfsplRL a.F. in den tragenden Gründen seines diesbezüglichen Beschlusses vom 16. Mai 2013 zu dem neuen [§ 36 Abs. 2](#) BedarfsplRL ausgeführt, dass die Aufhebung der Beschränkungen im Falle des Endes der Zulassungsbeschränkungen im jeweiligen Planungsbereich nicht fortgesetzt werde. Die in der bisherigen Regelung liegende Privilegierung von Inhabern einer Zulassung auf Grundlage von lokalem Sonderbedarf sei nicht sachgerecht, da sie bereits über einen privilegierten Zugang zur vertragsärztlichen Versorgung verfügten. Im Falle der Aufhebung von Zulassungsbeschränkungen könnten Inhaber von Sonderbedarfszulassung somit eine volle oder hälftige Zulassung im Rahmen des regulären Verfahrens nach [§ 26](#) BedarfsplRL beantragen. Damit bestehe sein Anspruch im Rahmen des regulären Zulassungsverfahrens mit der Besonderheit, dass er bereits eine Sonderbedarfszulassung besitze und lediglich deren Umwandlung begehre.

In diesem Rahmen habe er einen Anspruch auf die Regelzulassung mit hälftigem Versorgungsauftrag, weil Versorgungsgesichtspunkte dem nicht entgegenstünden und ein Festhalten der Zulassungsgremien an der bestehenden Sonderbedarfszulassung einen faktischen Eingriff in seine Grundrechte aus [Art. 12 GG](#) und [Art. 3 Grundgesetz \(GG\)](#) bedeuten würde. Da er in demselben Umfang tätig sein werde wie bisher, stünden Versorgungsgesichtspunkte der Umwandlung nicht entgegen. Es sei auch keine Konkurrenzsituation zwischen ihm und Inhabern anderer Sonderbedarfszulassungen gegeben. Der faktische Grundrechtseingriff ergebe sich daraus, dass er im Vergleich zu Inhabern einer Regelzulassung eine schwächere Rechtsposition dadurch habe, dass im Falle der Nachbesetzung seines Sitzes ein Sonderbedarf nach wie vor gegeben sein müsse und er auch keine Entschädigung für den Fall erhalte, dass der Sonderbedarf zum Zeitpunkt der Nachbesetzung nicht mehr bestehe. Für den Fall, dass die Zulassungsgremien – wie bereits geschehen – weitere Kinder- und Jugendlichenpsychotherapeuten mit dem Schwerpunkt tiefenpsychologisch fundierte Psychotherapie in seinem Plangebiet zuließen, könne er nicht mit dem Fortbestehen des Sonderbedarfs rechnen. Die neuen Kandidaten könnten – wie ebenfalls bereits geschehen – ihren Sitz innerhalb des Plangebiets verlegen, und im Falle der Nachbesetzung sofort einen fünfstelligen Verkehrswert auch bei hälftigem Versorgungsauftrag erzielen.

Es müsse auch beachtet werden, dass bei der Entsperrung eines Plangebietes Jobsharing-Zulassungen automatisch in Regelzulassungen umgewandelt werden würden. Betroffen sei hier ein Personenkreis, der noch nicht einmal eine Zulassung besitze, sondern lediglich eine Option, nach fünf Jahren im Falle einer Nachbesetzung privilegiert zu sein. Im Vergleich dazu würden Inhaber einer Sonderbedarfszulassung, wie er, schlechter gestellt.

Der Kläger beantragt,

das Urteil des Sozialgerichts Aachen vom 30. Januar 2023 zu ändern, den Beschluss des Beklagten vom 31. Mai 2023 aufzuheben, soweit dieser den Beschluss des Zulassungsausschusses vom 12. Oktober 2020 unter Punkt 2 aufgehoben hat, und den Beklagten zu verpflichten, den Kläger unter Aufhebung seiner Sonderbedarfszulassung im Rahmen einer Regelzulassung zur Teilnahme an der vertragspsychotherapeutischen Versorgung mit einem hälftigen Versorgungsauftrag als Kinder- und Jugendlichenpsychotherapeut in N01 Q., O.-straße, zuzulassen.

Der Beklagte beantragt,

die Berufung zurückzuweisen.

Er verweist auf das aus seiner Sicht zutreffende Urteil des SG hinsichtlich der Klageanträge zu 1) und 2), sowie auf die Ausführungen im angefochtenen Beschluss.

Die Beigeladene zu 1) und die Beigeladene zu 7) beantragen,

die Berufung zurückzuweisen.

Die Beigeladene zu 1) führt aus, dass sich der Kläger nach ihrem Verständnis nicht mehr gegen ihre Zulassung in dem streitgegenständlichen Beschluss wehre. Er mache nunmehr vielmehr geltend, dass seine bisherige Sonderbedarfszulassung in eine Regelzulassung umzuwandeln sei.

Die Beigeladene zu 7) vertritt die Ansicht, dass das SG zutreffend die Klage im Übrigen abgewiesen habe. Für eine Umwandlung der Sonderbedarfszulassung des Klägers in eine Regelzulassung aufgrund zu besetzender Psychotherapeutenplätze fehle es an einer entsprechenden Rechtsgrundlage.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf den Inhalt der Streitakten und der Verwaltungsakte des Beklagten sowie des ZA Bezug genommen, die Gegenstand der mündlichen Verhandlung gewesen sind.

Entscheidungsgründe:

I.

Streitgegenstand des zweitinstanzlichen Verfahrens ist allein der Beschluss des Beklagten vom 31. Mai 2023, der während des laufenden Berufungsverfahrens (nach Eingang der Berufung des Klägers am 27. März 2023) ergangen, gemäß [§§ 153 Abs. 1, 96 Abs. 1 GG](#) Gegenstand des Berufungsverfahrens geworden ist und über den der Senat erstinstanzlich auf Klage entscheidet (BSG, Urteil vom 14. Juli 2021 - [B 6 KA 1/20 R](#) - SozR 4-1500 § 141 Nr. 4, Rn. 23 m.w.N.). Nicht mehr Streitgegenstand ist dagegen der Beschluss des Beklagten vom 6. Oktober 2021. Diesen Beschluss hat das SG in vollem Umfang aufgehoben. Das Urteil ist insoweit rechtskräftig gemäß [§ 141 Abs. 1 SGG](#), da keiner der Beteiligten gegen die Aufhebung des Beschlusses Rechtsmittel eingelegt hat.

Gemäß [§ 96 Abs. 1 SGG](#) wird ein neuer Verwaltungsakt nach Klageerhebung nur dann Gegenstand des Klageverfahrens, wenn er nach Erlass des Widerspruchsbescheides ergangen ist und den angefochtenen Verwaltungsakt abändert oder ersetzt. „Verwaltungsakt“ im Sinne dieser Bestimmung ist in vertragsarztrechtlichen Zulassungstreitigkeiten dabei nicht der Beschluss des ZA, sondern allein derjenige des Berufungsausschusses (BSG, Urteil vom 22. Juni 1994 - [6 RKA 21/92](#) - [SozR 3-2500 § 116 Nr. 6](#), Rn. 16 m.w.N.).

Der Beschluss vom 31. Mai 2023 hat den (vom SG in vollem Umfang aufgehobenen) Beschluss vom 6. Oktober 2021 ersetzt, soweit er den Beschluss des ZA vom 12. Oktober 2020 zu Punkt 2, damit die Zulassung des Klägers zur vertragspsychotherapeutischen Versorgung mit hälftigem Versorgungsauftrag aufgehoben und gleichzeitig – zumindest konkludent – dessen Zulassungsantrag abgelehnt hat und soweit er die Beigeladene zu 1) zur vertragspsychotherapeutischen Versorgung mit hälftigem Versorgungsauftrag zugelassen hat (Punkt 6).

Bei dem Beschluss vom 31. Mai 2023 handelt es sich auch nicht etwa um einen reinen vorläufigen Ausführungsbeschluss hinsichtlich des erstinstanzlichen Urteils (vgl. zur in diesem Fall nicht eintretenden Einbeziehung nach [§§ 153 Abs. 1, 96 Abs. 1 SGG](#): BSG, Beschluss vom 21. Februar 1959 - [11 RV 724/58](#) - [BSGE 9, 169](#), 170; BSG, Urteil vom 21. Oktober 1998 - [B 6 KA 65/97 R](#) - [SozR 3-2500 § 85 Nr. 27](#) S. 191 f.; BSG, Urteil vom 11. Dezember 2007 - [B 8/9b SO 20/06 R](#) - [SozR 4-3500 § 90 Nr. 1](#) Rn. 12 m.w.N.). Zum einen ist das Urteil des SG hinsichtlich der Aufhebung des Beschlusses vom 6. Oktober 2021 rechtskräftig geworden. Der Beschluss vom 31. Mai 2023 ist folglich nicht

nur „vorläufig“ zur Regelung der Verhältnisse bis zur Rechtskraft des erstinstanzlichen Urteils, sondern erkennbar mit dem Ziel ergangen, eine endgültige Regelung zu treffen. Der Beklagte hat zudem nicht „nur“ das Urteil des SG umgesetzt, sondern weitergehende eigenständige Ermessenserwägungen – wenn auch unter Zugrundelegung der Rechtsauffassung des SG – angestellt.

II.

Streitgegenstand der Klage gegen den Beschluss vom 31. Mai 2023 ist, wie sich aus der Antragstellung in der mündlichen Verhandlung ergibt und im Übrigen zwischen den Beteiligten auch außer Streit steht, nicht mehr die Zulassung der Beigeladenen zu 1) gemäß Punkt 6 des Beschlusses, sondern nur noch der Anspruch des Klägers auf häftige Regelzulassung zur vertragspsychotherapeutischen Versorgung. Der Beschluss des Beklagten ist – soweit er den Beschluss des ZA hinsichtlich der Zulassung des Klägers zu Punkt 2 aufgehoben hat – ausgehend vom objektiven Empfängerhorizont seiner Adressaten (vgl. zu diesem Auslegungsmaßstab BSG, Urteil vom 11. Dezember 2013 – [B 6 KA 49/12 R](#) – [BSGE 115, 77](#) ff., Rn. 24) dahingehend auszulegen, dass er den Antrag des Klägers auf Regelzulassung insgesamt ablehnt, unabhängig davon, auf welche Anspruchsgrundlage er sich stützt.

1. Das Gesetz kennt in der Überschrift des [§ 95 SGB V](#) nur allgemein die "Teilnahme an der vertragsärztlichen Versorgung" und als deren Unterfall in [§ 95 Abs. 2 SGB V](#) die "Zulassung als Vertragsarzt". Ob der Anspruch auf die begehrte Regelzulassung auf unterschiedliche Rechtsgrundlagen gestützt werden kann (im vorliegenden Fall zum einen auf § 26 Abs. 4 BedarfspIRL im Rahmen eines Verfahrens auf (Neu-)Zulassung, zum anderen auf einen – vermeintlichen – Anspruch auf Umwandlung einer Sonderbedarfs- in eine Regelzulassung), ist eine bloße Frage seiner Begründung und macht ein Begehren, das auf beide rechtlichen Gesichtspunkte gestützt werden kann, nicht zu unterschiedlichen Streitgegenständen (vgl. zum Verhältnis zwischen Regel- und Sonderbedarfszulassung BSG, Urteil vom 11. September 2002 – [B 6 KA 23/01 R](#) – [SozR 3-5520 § 20 Nr. 4](#), Rn. 18).

2. Ausgehend davon tragen die im Zulassungsverfahren abgegebenen Erklärungen des Klägers die Auslegung, dass er von vornherein eine Regelzulassung im häftigen Umfang erstrebt hat. In seinem Antrag von 13. Februar 2020 hat der Kläger ausgeführt, dass er sich mit diesem Antrag auf einen der ausgeschriebenen Sitze bewerbe. Eine häftige Zulassung sei aus seiner Sicht ausreichend. Sollte dies aus formellen Gründen ein Hindernis darstellen, wäre er auch bereit, einen umfänglicheren Versorgungsauftrag zu erfüllen. Sollte der ZA seinem Antrag nachkommen und ihm einen Versorgungsauftrag zusprechen wollen, würde er selbstverständlich auf seinen Sondersitz verzichten. Ausgehend von dieser Formulierung verbietet sich von vornherein das Verständnis des ZA, wonach der Kläger eine Ausweitung seiner vertragsärztlichen Tätigkeit i.S. der Aufstockung einer häftigen Regelzulassung auf seine häftige Sonderbedarfszulassung erstrebe.

Ebenso wäre es aber eine unzulässige Verengung des Antrags, eine Auslegung auszuschließen, die den Kläger sein Ziel auf andere Weise als über § 26 BedarfspIRL erreichen lässt, z.B. über eine Umwandlung seiner Sonderbedarfszulassung in eine Regelzulassung. Das gilt erst recht, wenn man mit dem Beklagten annimmt, dass es eine solche Umwandlung gar nicht gibt. Denn dann wäre es unsinnig, den Kläger in ein von vornherein aussichtsloses Antragsverfahren zu führen.

Dieser Beurteilung steht die Entscheidung des BSG, wonach es für die Umwandlung einer Sonderbedarfszulassung in eine Regelzulassung eines Antrags bedarf, nicht entgegen (vgl. BSG, Urteil vom 27. Januar 2021 – [B 6 KA 27/19 R](#) – [SozR 4-2500 § 103 Nr. 31 Rn. 39 ff.](#)). Denn diese Entscheidung betrifft die hier nicht einschlägige Konstellation, dass gar kein Antrag gestellt worden war. In dem vom BSG entschiedenen Fall ging es um die Frage, ob die Entscheidung des Landesausschusses ohne Antrag die Aufhebung der Beschränkungen bewirkt hatte. Demgegenüber hat der Kläger hier aber unzweifelhaft einen Antrag auf (häftige) Regelzulassung gestellt.

3. Dieses Antragsverständnis bestimmt wiederum die Auslegung des Beschlusses des Beklagten, ausgehend vom objektiven Empfängerhorizont der Adressaten. Der Beklagte hat den Beschluss des ZA hinsichtlich der Regelzulassung des Klägers aufgehoben. Vom objektiven Empfängerhorizont her ist der Beschluss daher dahingehend auszulegen, dass dem Kläger insgesamt keine häftige Regelbedarfszulassung erteilt werden sollte. Dass sich der Beklagte in seiner Begründung nicht mit der Frage der Umwandlung der Sonderbedarfs- in eine Regelzulassung beschäftigt hat, ändert hieran nichts. Denn eine unvollständige Begründung ändert nichts an der vollständigen Ablehnung des Anspruchs auf Regelzulassung und verengt dementsprechend weder den Regelungs- noch den Streitgegenstand.

III. Die Klage gegen den Beschluss vom 31. Mai 2023 ist zulässig.

1. Für das Rechtsschutzziel des Klägers (vgl. [§§ 153 Abs. 1, 123 SGG](#)) ist die kombinierte Anfechtungs- und Verpflichtungs(beschleidungs)klage statthaft (vgl. BSG, Urteil vom 27. Januar 2021 – [B 6 KA 27/19 R](#) – [SozR 4-2500 § 103 Nr. 31, Rn. 17](#)).

2. Der Kläger hat die erforderliche Klagebefugnis. Diese setzt die Behauptung des Klägers voraus, durch den Verwaltungsakt beschwert zu sein; eine Beschwerde ist gegeben, wenn der Verwaltungsakt rechtswidrig ist (§ 54 Abs. 2 Satz 1 SGG). Danach begründet die formelle Beschwerde im Sinne einer Möglichkeit der Verletzung eigener Rechte die Klagebefugnis (BSG, Urteil vom 22. Oktober 2014 - [B 6 KA 43/13 R](#) - SozR 4-1500 § 54 Nr. 37, Rn. 12; BSG, Urteil vom 27. Januar 2021 - [B 6 KA 27/19 R](#) - SozR 4-2500 § 103 Nr. 31 Keller, in: Meyer-Ladewig/Keller/Schmidt, SGG, 14. Aufl. 2023, § 54 Rn. 9). Der durch die Sonderbedarfszulassung vermittelte Status unterliegt Beschränkungen, die für die Regelzulassung nicht gelten. Dies gilt insbesondere bezogen auf die Möglichkeiten zur Verlegung des Praxissitzes (vgl. § 36 Abs. 2 BedarfspIRL; vgl. auch Ladurner, Ärzte-ZV, 1. Aufl. 2017, § 24 Rn. 110), grundsätzlich auch bezogen auf die Art der abrechenbaren Leistungen (vgl. § 36 Abs. 6 BedarfspIRL) sowie im Zusammenhang mit einer späteren Veräußerung der Praxis an einen Nachfolger (vgl. [§ 103 Abs. 4 SGB V](#) i.V.m. § 36 Abs. 7 BedarfspIRL; vgl. auch Kleinke/Lauber, ZMGR 2013, 8, 9). Diese mit der Sonderbedarfszulassung verknüpften Beschränkungen sind jedenfalls geeignet, den Kläger in seinen Rechten zu verletzen (vgl. allgemein BSG, Urteil vom 27. Januar 2021 - [B 6 KA 27/19 R](#) - SozR 4-2500 § 103 Nr. 31, Rn. 19).

IV. Die Klage ist indes unbegründet.

Nachdem zwischen den Beteiligten im Berufungsverfahren unstreitig geworden ist, dass der Beklagte im Rahmen der nach § 26 Abs. 4 BedarfspIRL zu treffenden Auswahlentscheidung zwischen dem Kläger und der Beigeladenen zu 1) sich zu Recht für die Erteilung der Zulassung an die Beigeladene zu 1) entschieden hat, kommt die Erteilung einer hälftigen Regelzulassung des Klägers nur noch auf der Grundlage eines Anspruchs auf Umwandlung seiner Sonderbedarfs- in eine Regelzulassung in Betracht. Einen solchen Anspruch gibt es indessen nicht (1.). Der Kläger wird hierdurch nicht in seinen Grundrechten aus [Art. 14 Abs. 1](#), [Art. 12 Abs. 1](#), [Art. 2 Abs. 1](#) i.V.m. [Art. 20 Abs. 3](#) oder [Art. 3 Abs. 1 GG](#) verletzt (2.). Der Beschluss des Beklagten vom 31. Mai 2023 ist daher nicht rechtswidrig und verletzt den Kläger nicht in seinen Rechten, [§ 54 Abs. 2 Satz 1 SGG](#).

1. Für den Anspruch des Klägers auf Umwandlung seiner Sonderbedarfs- in eine Regelzulassung gibt es keine Anspruchsgrundlage (mehr).

a) Soweit Nr. 25 BedarfspIRL in der bis zum 6. April 2006 geltenden Fassung bei Erteilung einer Sonderbedarfszulassung eine Beschränkung der Abrechnungsfähigkeit auf solche Leistungen, welche im Zusammenhang mit dem Ausnahmetatbestand standen, nur für eine Übergangszeit von fünf Jahren vorsah mit der Folge, dass die Sonderbedarfszulassung anschließend in eine Vollzulassung überging, ist diese Regelung mit der Neufassung von Nr. 25 BedarfspIRL aufgrund Beschlusses des G-BA vom 15. November 2005 mit Wirkung ab dem 7. April 2006 entfallen. Die gemäß Beschluss des G-BA vom 21. Februar 2006 erlassene Bestandsschutzregelung für Sonderbedarfszulassungen, die bis zum Inkrafttreten der Neuregelung (also bis zum 6. April 2006) erteilt wurden, kommt dem Kläger nicht zugute, weil ihm die Sonderbedarfszulassung erst mit Wirkung vom 16. Januar 2015 erteilt worden ist.

b) Ein Umwandlungsanspruch folgt auch nicht aus Nr. 25 Satz 2 BedarfspIRL i.d.F. des Beschlusses des G-BA vom 15. November 2005 ab dem 7. April 2006 für qualitätsbezogene Sonderbedarfszulassungen i.S. von Nr. 24 BedarfspIRL a.F. Hiernach endeten die Beschränkungen nach Satz 1, wenn der Landesausschuss für den entsprechenden Planungsbereich feststellte, dass eine Überversorgung gemäß [§ 103 Abs. 1](#) und 3 SGB V nicht mehr bestand. Diese Regelung wurde zwar inhaltsgleich ab dem 1. Januar 2013 in § 37 Abs. 1 Satz 2 BedarfspIRL übernommen (Beschluss des G-BA vom 20. Dezember 2012), mit Ablauf des 3. Juli 2013 dann aber ersatzlos gestrichen, indem § 37 BedarfspIRL vollständig neu gefasst wurde (Beschluss des G-BA vom 16. Mai 2013). Ausschlaggebend dafür war die Erwägung, dass die Inhaber einer Sonderbedarfszulassung bereits über einen privilegierten Zugang zur vertragsärztlichen Versorgung verfügten. Im Falle der Aufhebung von Zulassungsbeschränkungen könnten sie somit eine volle oder hälftige Regelzulassung „nur“ noch im Rahmen des regulären Verfahrens nach § 26 BedarfspIRL beantragen (BSG, Urteil vom 27. Januar 2021 - [B 6 KA 27/19 R](#) - a.a.O., Rn. 49 m.w.N.; Pawlita in: jurisPK-SGB V, 4. Aufl., [§ 101 SGB V](#) <Stand 13. September 2024>, Rn. 253_1; Tragende Gründe des G-BA zum Beschluss vom 16. Mai 2013, S. 9 zu Abs. 2).

c) Anderweitige Rechtsgrundlagen für den behaupteten Anspruch des Klägers auf Umwandlung seiner Sonderbedarfs- in eine Regelzulassung sind nicht ersichtlich.

2. Dieses Ergebnis steht mit höherrangigem Recht in Einklang und verletzt den Kläger insbesondere nicht in Grundrechten.

a) Eine Verletzung von [Art. 14 Abs. 1 GG](#) im Hinblick darauf, dass der Kläger sich durch das Festhalten an der Sonderbedarfszulassung in späteren Verwertungschancen hinsichtlich seiner Praxis (vgl. hierzu grundsätzlich BSG, Urteil vom 17. Juni 2009 - [B 6 KA 16/08 R](#) - [BSGE 103, 243](#) ff., Rn. 80 m.w.N.) beeinträchtigt sieht, scheidet aus. [Art. 14 Abs. 1 GG](#) schützt nur bestehende Rechtspositionen, nicht die Aussicht auf mögliche künftige Chancen (BSG, Urteil vom 29. November 2017 - [B 6 KA 33/16 R](#) - SozR 4-2500 § 106a Nr. 17, Rn. 33 m.w.N.; BSG, Urteil vom 23. März 2011 - [B 6 KA 8/10 R](#) - SozR 4-2500 § 103 Nr. 7, Rn. 26). Die aufgrund der Sonderbedarfszulassung bestehende Rechtsposition des Klägers wird durch das Fehlen eines Anspruchs auf Umwandlung in eine Regelzulassung jedoch nicht beeinträchtigt.

b) Nichts anderes gilt im Ergebnis hinsichtlich des Grundrechts auf Berufsausübungsfreiheit ([Art. 12 Abs. 1 Satz 2 GG](#)). Soweit diese durch die Bestimmungen über die Bedarfsplanung reguliert wird, ist die Rechtmäßigkeit der BedarfspIRL grundsätzlich geklärt (vgl. BSG, Urteil

vom 27. Januar 2021 - [B 6 KA 27/19 R](#) - SozR 4-2500 § 103 Nr. 31, Rn. 22; betreffend Psychotherapeuten: BSG, Urteil vom 5. November 2003 - [B 6 KA 53/02 R](#) - [SozR 4-2500 § 101 Nr. 1](#) Rn. 10 ff.; BSG, Urteil vom 23. Juni 2010 - [B 6 KA 22/09 R](#) - SozR 4-2500 § 101 Nr. 8, Rn. 11; BSG, Urteil vom 8. Dezember 2010 - [B 6 KA 36/09 R](#) - [BSGE 107, 147](#) ff., Rn. 13). Im Rahmen der ihm erteilten Sonderbedarfszulassung kann der Kläger seiner Berufstätigkeit auch weiterhin ungehindert nachgehen. Durch das Fehlen eines Umwandlungsanspruchs wird er hierin nicht beeinträchtigt.

c) Ob der G-BA mit Beschluss 16. Mai 2013 das Privileg des Endes zulassungsbeschränkender Auflagen mit Feststellung des Wegfalls der Überversorgung übergangslos auch für bereits bestehende Sonderbedarfszulassungen beseitigen durfte, bedarf im vorliegenden Fall keiner Entscheidung. Denn der Kläger hat seine Sonderbedarfszulassung erst nach Inkrafttreten der entsprechenden Neufassung der BedarfspIRL am 4. Juli 2013 erhalten. Sie war demnach unter keinem denkbaren Gesichtspunkt mit einem „Anwartschaftsrecht“ auf „Erstarken“ zur Regelzulassung mit dem Wegfall der Überversorgung behaftet, das gemäß [Art. 12 Abs. 1 GG](#) oder [Art. 2 Abs. 1 GG](#) i.V.m. [Art. 20 Abs. 3 GG](#) schutzwürdig wäre (ebenso offen gelassen BSG, Urteil vom 27. Januar 2021 - [B 6 KA 27/19 R](#) - SozR 4-2500 § 103 Nr. 31, Rn. 49).

d) Schließlich liegt auch kein Verstoß gegen den allgemeinen Gleichheitssatz ([Art. 3 Abs. 1 GG](#)) vor. Ohne Erfolg sieht der Kläger einen solchen in dem Umstand, dass nach [§ 101 Abs. 3 Satz 2 SGB V](#) i.V.m. § 26 Abs. 2 BedarfspIRL bei Job-Sharing-Praxen die Beschränkungen und Leistungsbegrenzungen nach [§ 101 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 SGB V](#) mit Aufhebung der Zulassungsbeschränkungen enden (vgl. hierzu Pawlita in: jurisPK-SGB V, [§ 101 SGB V](#), Rn. 337). Der Gleichheitssatz ist nur dann verletzt, wenn eine Gruppe von Normadressaten oder Normbetroffenen im Vergleich zu einer anderen anders behandelt wird, obwohl zwischen beiden Gruppen keine Unterschiede von solcher Art und solchem Gewicht bestehen, dass sie die unterschiedliche Behandlung rechtfertigen können (vgl. [BVerfGE 133, 1](#) ff., Rn. 44 m.w.N.; BVerfG, Beschluss vom 7. April 2008 - [1 BvR 1924/07](#) - [SozR 4-2500 § 229 Nr. 5](#); BSG, Urteil vom 17. September 2022 - [B 6 KA 10/21 R](#) - SozR 4-2500 § 87b Nr. 29, Rn. 22 m.w.N.; Senat, Urteil vom 13. September 2023 - [L 11 KR 510/22](#) - juris, Rn. 56; Senat, Urteil vom 28. September 2022 - [L 11 KR 531/21](#) - juris, Rn. 59).

Richtig ist zwar, dass mit § 26 Abs. 5 BedarfspIRL eine Privilegierung von Job-Sharing-Praxen gegenüber (Neu-)Zulassungen und damit auch gegenüber im Wege des Sonderbedarfs zugelassenen Vertragsärzten und -psychotherapeuten bewirkt wird (so ausdrücklich BSG, Urteil vom 27. Januar 2021 - [B 6 KA 27/19 R](#) - SozR 4-2500 § 103 Nr. 31, Rn. 49). Hiernach ist über die Beendigung von Zulassungs- und Leistungsbegrenzungen nach [§ 101 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4](#) und 5 SGB V vorrangig vor Anträgen auf (Neu-)Zulassung, und zwar in der Reihenfolge der jeweils längsten Dauer der gemeinsamen Berufsausübung oder der Anstellung zu entscheiden.

Es bestehen zwischen der Gruppe der Job-Sharing-Praxen und Inhabern von Sonderbedarfszulassungen jedoch gewichtige Unterschiede, die eine unterschiedliche Behandlung rechtfertigen. Job-Sharing-Praxen müssen – anders als im Wege der Sonderbedarfszulassung zugelassene Leistungserbringer – für die Dauer angeordneter Zulassungsbeschränkungen eine Beschränkung ihrer Leistungsmenge hinnehmen. Demgegenüber werden mit der Sonderbedarfszulassung (letztlich unter Inkaufnahme einer Leistungsausweitung) quantitativ grundsätzlich unbegrenzte Versorgungsaufträge erteilt. Dieser Unterschied rechtfertigt es, die Beschränkungen für Job-Sharing-Praxen bei Aufhebung von Zulassungsbeschränkungen bevorzugt fallenzulassen.

IV.

Da sich das Urteil des SG somit (auch) insoweit als zutreffend erweist, als es die Klage hinsichtlich des Anspruchs auf Erteilung einer hälftigen Regelzulassung abgewiesen hat, war die zulässige, insbesondere frist- und formgerecht eingelegte Berufung des Klägers gegen dieses Urteil zurückzuweisen.

V.

Die Kostenentscheidung beruht auf [§ 197a Abs. 1 Satz 1 SGG](#) i.V.m. [§ 154 Abs. 1, 2](#) Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO). Da die Beigeladenen zu 1) und 7) einen Sachantrag gestellt und sich so einem Kostenrisiko ausgesetzt haben, entspricht es der Billigkeit, ihre Kosten für erstattungsfähig zu erachten ([§ 162 Abs. 3 VwGO](#)).

Gründe für die Zulassung der Revision nach [§ 160 Abs. 2 Nr. 1 und 2 SGG](#) liegen nicht vor.

Der Streitwert bestimmt sich gemäß [§ 52 Abs. 2](#) Gerichtskostengesetz, da das mit dem Verfahren verfolgte wirtschaftliche Interesse letztlich in der nicht bezifferbaren Erhöhung des künftigen Verkaufswertes der Praxis des Klägers besteht.

Rechtskraft
Aus
Saved
2025-03-03