

L 4 KA 521/03

Land

Freistaat Thüringen

Sozialgericht

Thüringer LSG

Sachgebiet

Vertragsarztangelegenheiten

Abteilung

4

1. Instanz

SG Gotha (FST)

Aktenzeichen

S 7 KA 1511/01

Datum

26.03.2003

2. Instanz

Thüringer LSG

Aktenzeichen

L 4 KA 521/03

Datum

05.07.2006

3. Instanz

Bundessozialgericht

Aktenzeichen

B 6 KA 61/06 B

Datum

-

Kategorie

Urteil

Die Berufung des Klägers gegen das Urteil des Sozialgerichts Gotha vom 26. März 2003 wird zurückgewiesen.

Der Kläger hat die außergerichtlichen Kosten des Beklagten zu tragen.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand:

Die Beteiligten streiten über die Entziehung der Zulassung zur vertragszahnärztlichen Versorgung.

Der Kläger war seit März 1991 als Zahnarzt in Gera nieder- und zur vertragszahnärztlichen Versorgung zugelassen.

Wegen wiederholter gröblicher Verletzungen seiner vertragszahnärztlichen Pflichten beantragte die Beigeladene zu 8 mit Schriftsatz vom 27. April 2000 die Entziehung der Zulassung. In ihrem 18seitigen Antragsschreiben legte sie ausführlich die Gründe dar, die eine Entziehung der Zulassung rechtfertigen sollten.

Den Antrag erhielt der Kläger zur Kenntnis und mit Schriftsatz vom 11. Juli 2000 nahm er dazu Stellung. Dabei führte er insbesondere an, dass die Zulassungsentziehung mit Verfahren begründet werde, die derzeit noch nicht rechtskräftig abgeschlossen seien und deren Ausgang beim derzeitigen Verfahrensstand auch nicht ansatzweise zu erkennen sei.

Am 20. September 2000 fand eine Sitzung des Zulassungsausschusses der Zahnärzte und Krankenkassen in Thüringen im Rahmen des Zulassungsentziehungsverfahrens statt, an dem der Kläger selbst nicht teilnahm. Sein Bevollmächtigter führte wiederum an, dass Gegenstand des Zulassungsentziehungsverfahrens auch Fragen seien, die in anderen Verfahren, so auch vor den thüringischen Sozialgerichten, anhängig und gerade noch nicht entschieden seien. Fachliche Fragen sowie tatsächliche Fragen konnten laut Sitzungsprotokoll wegen der Abwesenheit des Klägers nicht geklärt werden.

Mit Bescheid vom 27. Oktober 2000 entzog der Zulassungsausschuss der Zahnärzte und Krankenkassen in Thüringen dem Kläger die Zulassung zur kassenzahnärztlichen Versorgung. Begründet wurde dies mit erheblichen Mängeln der Behandlungsweise des Klägers in mehreren Fällen. Darüber hinaus lägen Abrechnungsfehler und schwerwiegende Verstöße bei der Planung und bei der nachfolgenden Behandlung von Patienten vor. Der Bescheid war mit einer Rechtsbehelfsbelehrung versehen, dass innerhalb eines Monats nach Zustellung gegen den Bescheid Widerspruch schriftlich oder zur Niederschrift der Geschäftsstelle des Berufungsausschusses mit Angabe von Gründen beim Berufungsausschuss, Theo-Neubauer-Straße 14, 99085 Erfurt, eingelegt werden könne. Der Bescheid wurde dem Bevollmächtigten des Klägers am 10. November 2000 um 11.47 Uhr durch die Firma UPS zugestellt.

Hiergegen legte der Kläger mit Schriftsatz vom 11. Dezember 2000 Widerspruch ein und bezog sich zur Begründung auf die Ausführungen im Schriftsatz vom 11. Juli 2000, mit dem zum Antrag auf den Zulassungsentzug Stellung genommen worden sei, sowie auf seine Ausführungen in der mündlichen Verhandlung vom 20. September 2000. Darüber hinaus behielt er sich eine weitere Begründung des Widerspruchs vor.

Mit Beschluss vom 7. März 2001 wies der Beklagte den Widerspruch des Klägers zurück und ordnete die sofortige Vollziehung an. Der Widerspruch sei nicht zulässig, weil nach § 44 der Zulassungsverordnung für Vertragszahnärzte der Widerspruch mit Angabe von Gründen

einulegen sei. Zwar sei der angefochtene Bescheid nicht ordnungsgemäß zugestellt worden, weil der Zulassungsausschuss ein falsches Zulassungsverfahren gewählt habe, der Zustellungsmangel sei jedoch durch die Einlegung des Widerspruchs am 11. Dezember 2000 geheilt worden. Der Beklagte begründete darüber hinaus das öffentliche Interesse an der sofortigen Vollziehung des Bescheides unter Bezugnahme auf Art und Schwere der dem Kläger vorgeworfenen Pflichtwidrigkeiten.

Die dagegen eingelegte Klage hat das Sozialgericht mit Urteil vom 26. März 2003 abgewiesen und ausgeführt, dass der Widerspruch verfristet sei. Zutreffend habe die Beklagte selbst darauf hingewiesen, dass bei der Zustellung des Bescheides Mängel unterlaufen seien. Diese wirkten sich jedoch nicht zu Lasten des Beklagten aus, weil sie nach [§ 9 Abs. 1](#) des Verwaltungszustellungsgesetzes (VwZG) in dem Zeitpunkt geheilt seien, in dem der Empfangsberechtigte das Schriftstück nachweislich erhalten habe. Das gelte zwar dann nicht, wenn mit der Zustellung eine Frist für die Erhebung einer Klage oder eines Rechtsmittels eintrete ([§ 9 Abs. 2 VwZG](#)). Auf die Widerspruchsfrist sei [§ 9 Abs. 2 VwZG](#) jedoch nicht anzuwenden. Der Kläger habe seinen Widerspruch nicht mit Gründen versehen. Eine reine Bezugnahme auf eine vor Erlass des angefochtenen Bescheides erfolgte Stellungnahme sei nicht ausreichend. Die Begründung müsse gerade die Gründe darlegen, die den letzten Beschluss als unrichtig erscheinen lasse und sich, wenn auch nur kurz, mit den Gründen des angefochtenen Beschlusses auseinandersetzen. Dies sei im Rahmen der Widerspruchseinlegung nicht erfolgt.

Mit der dagegen eingelegten Berufung macht der Kläger geltend, dass dem Begründungserfordernis nach § 44 Zulassungsverordnung, an welches nach herrschender Meinung keine hohen Anforderungen zu stellen sei, vollumfänglich genüge getan worden sei. Zwar sehe § 44 der Zulassungsverordnung vor, dass der Widerspruch mit der Angabe von Gründen beim Berufungsausschuss einzulegen sei. Einer derartigen Begründung habe es jedoch in dem vorliegenden Fall nicht bedurft. Dies ergebe die Auslegung der Vorschrift nach Sinn und Zweck. Die Begründung habe den Zweck, den Streitstoff zu sichern und noch entscheidungserhebliche Gesichtspunkte herauszuarbeiten. Sie müsse daher deutlich machen, inwieweit der Widerspruchsführer bei der Auslegung der angewandten Rechtsvorschriften anderer Auffassung sei. Dabei müsse zumindest einer der den Beschluss tragenden Gründe, infrage gestellt werden. Bei einer bloßen Verweisung auf vorheriges Vorbringen werde diesem Gesichtspunkt nicht genüge getan. Zweck dieser Regelung sei es, formal und nicht auf den konkreten Streitfall bezogene Begründungen auszuschließen. Hieraus ergebe sich, dass auf alle im Rahmen der Anhörung zum Zulassungsentziehungsantrag dargelegten Gründe Bezug genommen werden könne, wenn der Ausgangsbescheid die Gründe des Antrages wiederhole. Dem Zweck des § 44 der Zulassungsverordnung sei entsprochen worden. Weitergehende Anforderungen seien nicht von der Vorschrift erfasst und stellten eine überflüssige Förmelerei dar. Im vorliegenden Fall stütze sich der Ausgangsbescheid im Wesentlichen auf die Gründe, die im Zulassungsentziehungsantrag dargelegt worden seien. Der Ausgangsbescheid berufe sich auf Abrechnungs- und Behandlungsfehler, welche Grundlagen von drei Disziplinarverfahren gewesen seien, aus denen Disziplinarbescheide vom 29. März 1995, 19. März 1998 und 16. Dezember 1998 resultierten. Auf den Seiten 2 ff. des Schreibens vom 11. Juli 2000, des damaligen Vertreters des Berufungsklägers, habe dieser ausführlich zu diesen drei Disziplinarverfahren Stellung genommen und die Sichtweise des Klägers dargelegt. Des Weiteren berufe sich der Zulassungsausschuss der Zahnärzte und Krankenkassen in Thüringen in dem Bescheid vom 27. Oktober 2000 zur Begründung auf gröbliche Pflichtverletzung des Klägers, sowohl in abrechnungsrechtlicher, als auch in behandlungsrechtlicher Sicht und auf die Begutachtung der 20 ausgewählten Behandlungsfälle, die auf Grund der Vereinbarung vom 25. Februar 1998 vorgenommen worden seien. Der Umstand, dass nicht zu allen Einzelheiten und nicht in aller Ausführlichkeit zu allen Punkten Stellung genommen worden sei, sei unerheblich, da laut herrschender Meinung an die Qualität der Widerspruchsbegründung nach § 44 Zulassungsverordnung keine hohen Anforderungen gestellt werden dürften. Die Vorschrift des § 44 der Zahnärztezulassungsverordnung sei im Hinblick auf die Begründungspflicht im Übrigen verfassungswidrig. Folglich hätte sich die Beklagte hierauf nicht berufen dürfen. § 44 der Zahnärztezulassungsverordnung gehe über die Ermächtigungsgrundlage des [§ 98 Abs. 2 Nr. 3 SGB V](#) hinaus und sei nach [Artikel 80 Abs. 1 Satz 2](#) Grundgesetz nichtig. Folglich gelte im Hinblick auf Form und Frist des Widerspruchsverfahrens [§ 84 Abs. 2 SGG](#). Im Hinblick auf die Begründungspflicht entspreche das Verfahren vor dem Ausschuss gerade nicht den Grundsätzen im sozialgerichtlichen Verfahren. Es werde von [§ 84 Abs. 1 SGG](#) abgewichen. Somit biete [§ 98 Abs. 2 Nr. 3 SGB V](#) keine ausreichende Ermächtigungsgrundlage für die Begründungspflicht. Auch handele es sich bei § 44 Zahnärztezulassungsverordnung nicht um ein eigenständiges Verfahren, auf welches die [§§ 78 ff. SGG](#) keine Anwendung finden könnten. Dies ergebe sich aus dem Umstand, dass sich in der Zahnärztezulassungsverordnung keine Fristregelung im Hinblick auf die Einlegung des Widerspruchs finde. Ohne Zusammenhang mit den [§§ 78 ff. SGG](#) hätte dies zur Folge, dass der Widerspruch unbefristet möglich wäre. Dies könne jedoch vom Ordnungsgeber kaum beabsichtigt sein. Im Übrigen sei der Zulassungsentziehungsbescheid auch materiell rechtswidrig.

Der Kläger beantragt,

das Urteil des Sozialgerichts Gotha vom 26. März 2003 sowie den Bescheid des Zulassungsausschusses vom 27. Oktober 2000 in Gestalt des Beschlusses des Beklagten vom 7. März 2001 aufzuheben.

Die Beklagte beantragt,

die Berufung zurückzuweisen.

Die Beklagte vertritt nach wie vor die Auffassung, dass der Widerspruch des Klägers verfristet sei und die Vorschrift des § 44 Zahnärztezulassungsverordnung rechtmäßig und auch verfassungsgemäß sei.

Die Beteiligten haben ihr Einverständnis mit einer Entscheidung ohne mündliche Verhandlung erklärt.

Zur Ergänzung des Tatbestandes wird verwiesen auf den Inhalt der Gerichts- und der beigezogenen Verwaltungsakte der Beklagten, der Gegenstand der geheimen Beratung gewesen ist.

Entscheidungsgründe:

Der Senat konnte ohne mündliche Verhandlung entscheiden, weil die Beteiligten ihr Einverständnis mit dieser Verfahrensweise erklärt haben (vgl. [§ 124 Abs. 2](#) des Sozialgerichtsgesetzes - SGG -).

Die Berufung ist statthaft ([§§ 143, 144 SGG](#)). Auch die übrigen Zulässigkeitsvoraussetzungen liegen vor.

Die Berufung des Klägers ist jedoch unbegründet. Die erstinstanzliche Entscheidung ist nicht zu beanstanden. Die angefochtenen Bescheide sind rechtmäßig. Sie verletzen den Kläger nicht in seinen Rechten. Dass bei der Zustellung des Beschlusses vom 7. März 2001 Mängel unterlaufen sind, wirkt sich nicht zu Lasten des Beklagten aus, weil sie nach [§ 9 Abs. 1 VwZG](#) in dem Zeitpunkt geheilt sind, in dem der Empfangsberechtigte das Schriftstück nachweislich erhalten hat.

Die Entziehung der Zulassung ist rechtmäßig. Der gegen den Zulassungsbescheid eingelegte Widerspruch ist verfristet mit der Folge, dass der Zulassungsentziehungsbescheid bestandskräftig geworden ist. In einem solchen Fall ist es auch nicht zu beanstanden, dass die sofortige Vollziehung durch den Berufungsausschuss angeordnet wurde.

Der Widerspruch ist wegen der Versäumung der einmonatigen Frist zur Angabe von Gründen unzulässig. Das Erfordernis, binnen eines Monats den Widerspruch nicht nur zu erheben, sondern auch mit Gründen zu versehen, beruht auf [§ 44 Satz 1](#) der Zahnärztezulassungsverordnung in Verbindung mit [§ 97 Abs. 3](#) des Fünften Buches Sozialgesetzbuch (SGB V) und [§ 84 Abs. 1 SGG](#). Nach [§ 44 Satz 1](#) der Zahnärztezulassungsverordnung ist der Widerspruch schriftlich oder zur Niederschrift der Geschäftsstelle des Berufungsausschusses mit Angabe von Gründen beim Berufungsausschuss einzulegen.

Entgegen der Auffassung des Klägers begegnet das Begründungserfordernis eines Widerspruchs im Zulassungsentziehungsverfahren keinen rechtlichen Bedenken. Auch wenn eine Begründung nach der allgemeinen Regelung des [§ 84 Abs. 1 SGG](#), die ansonsten im Sozialrecht gilt, nicht erforderlich ist, so ist die Sonderregelung für das Vertrags(zahn)arztrecht rechtmäßig. Sie verstößt nicht gegen höherrangiges Recht, insbesondere nicht gegen solches von Verfassungsrang. Diese Frage ist höchstrichterlich geklärt. In seiner neuesten Entscheidung zu dieser Thematik (vgl. Urteil vom 23. Februar 2005; Az.: [B 6 KA 70/03](#)) hat das Bundessozialgericht die in der Entscheidung vom 9. Juni 1999 ([B 6 KA 76/97 R](#)) bereits zuvor aufgestellten Grundsätze zur Rechtmäßigkeit der Sonderregelung im Zulassungsverfahren nochmals bestätigt und durch weitere Argumente untermauert. Das Erfordernis des [§ 44 Satz 1](#) Zahnärztezulassungsverordnung, binnen eines Monats den Widerspruch nicht nur einzulegen sondern auch Gründe anzugeben, ist danach mit den Vorgaben des Artikels [19 Abs. 4 Satz 1](#) des Grundgesetzes vereinbar. Es schränkt den Rechtsschutz nicht in unzumutbarer, aus Sachgründen nicht mehr zu rechtfertigender Weise ein und ist auch nicht unverhältnismäßig. Dem Personenkreis, der typischerweise von Entscheidungen in Zulassungsangelegenheiten betroffen ist, ist die Angabe von Gründen binnen der Monatsfrist ohne weiters zumutbar.

Ergänzend weist das Bundessozialgericht in seiner Entscheidung vom 23. Februar 2005 ([B 6 KA 70/03](#)) darauf hin, dass dem Gesichtspunkt der Sonderregelung gegenüber den [§§ 78](#) und [83](#) ff. SGG noch weniger Bedeutung zukommt, seitdem anerkannt ist, dass alle Bestimmungen der Ärztezulassungsverordnung den Rang von Bundesgesetzen haben (vgl. dazu [BSGE 91, 164](#)).

Die durch die Regelung bewirkte Rechtsschutzzerschwerung hat insofern kein großes Gewicht, als die Anforderungen an die Angabe von Gründen nicht streng sind. So muss die Begründung nicht notwendigerweise zusammen mit der Widerspruchseinlegung erfolgen. Es reicht vielmehr aus, wenn die Einlegung und die Begründung des Widerspruchs in getrennten Schriftsätzen, aber beide binnen der Rechtsbehelfsfrist erfolgen. Zur Begründung sind zudem keine ins Einzelne gehenden Ausführungen erforderlich. Vielmehr genügt ein schlagwortartiger Hinweis des Betroffenen auf die für ihn relevanten Gesichtspunkte, die er in späteren Schriftsätzen, auch noch außerhalb der Frist, näher erläutern kann.

Aber selbst diese geringen Anforderungen erfüllt die Widerspruchseinlegung des Klägers nicht. Er beruft sich in seiner Widerspruchsschrift lediglich auf Einlassungen, die er vor Erlass des Ausgangsbescheides gemacht hat, ohne konkret auszuführen, mit welchen Vorwürfen er sich im Rahmen des Widerspruchsverfahrens im Einzelnen auseinander zu setzen beabsichtigt. Der generelle Hinweis auf Einlassungen, mit denen sich der Zulassungsausschuss in dem Entziehungsbescheid schon auseinandergesetzt hat und die er nicht zugunsten des Klägers gelten lassen will, reicht als Begründung des Widerspruches nicht aus. Auch wenn das Widerspruchsschreiben das Wort "Begründung" enthält und eine Bezugnahme vornimmt, ist dies nur ein rein formaler Aspekt. Eine inhaltliche Aussage wird dadurch nicht getroffen. Das sieht wohl der ehemalige Bevollmächtigte des Klägers ähnlich, wenn er ausführt, dass er sich eine weitere Widerspruchsbegründung (gemeint ist wohl die eigentliche Widerspruchsbegründung) vorbehält, die jedoch nicht vorgenommen wurde.

Eine Erschwerung der Rechtsverfolgung durch das Begründungserfordernis gegenüber der allgemeinen Regelung trifft nur insofern zu, als der Berufungsausschuss nicht mehr die volle Überprüfung des angefochtenen Verwaltungsaktes vornehmen muss, sondern sich auf die in der Begründung genannten Fakten und Argumente beschränken soll. Die mit dieser Intention geschaffene Vorschrift liefe aber ins Leere, wenn für eine Widerspruchsbegründung eine bloße Bezugnahme auf Einlassungen ausreichen würde, die im Rahmen der Anhörung vor Erlass des angefochtenen Bescheides gemacht wurden. Wenn man das ausreichen ließe, dann wäre das Begründungserfordernis reine Förmerei.

Dabei ist im konkreten Fall von entscheidender Bedeutung, dass sich der angegriffene Entziehungsbescheid auf 24 Seiten mit den dem Kläger zu Last gelegten Vorwürfen detailliert beschäftigt und diese einzeln herausarbeitet. Bei einem solch umfangreichen Sachverhalt ist es umso wichtiger, dass der Streitstoff benannt werden muss; gerade auch im Hinblick darauf, dass bestimmte fachliche Fragen in der mündlichen Verhandlung ausweislich der Sitzungsniederschrift nicht zu klären waren, weil der Kläger nicht anwesend und sein Bevollmächtigter diesbezüglich keine Fachkenntnis besaß.

Im Übrigen wäre zu erwarten gewesen, dass der Kläger in einer so existentiellen Frage wie der Zulassungsentziehung versucht, so schnell wie möglich und so umfassend wie nötig die gegen ihn gerichteten Vorwürfe zu entkräften.

Die Kostenentscheidung beruht auf [§ 193 Abs. 1](#) und [Abs. 4 Satz 2 SGG](#) in der bis zum Inkrafttreten des 6. SGG-ÄndG vom 17. August 2001 ([BGBl. I, 2144](#)) am 2. Januar 2002 geltenden alten Fassung. Diese kommt hier noch zur Anwendung, weil es sich vorliegend um ein Verfahren nach [§ 197a SGG](#) neue Fassung handelt, das noch vor Inkrafttreten des 6. SGG-ÄndG rechtshängig geworden ist (Art 17 Abs. 1 Satz 2 6. SGG-ÄndG; vgl. BSG Urteile vom 11. April 2002 [B 3 KR 25/01 R](#) und vom 30. Januar 2002 [B 6 KA 12/01 R](#) SozR 3 2500 § 116 Nr. 24).

Die Revision war nicht zuzulassen, weil die Voraussetzungen des [§ 160 Abs. 2 SGG](#) nicht vorliegen.

Rechtskraft

Aus

Login
FST
Saved
2007-05-31