

S 12 KA 834/11

Land
Hessen
Sozialgericht
SG Marburg (HES)
Sachgebiet
Vertragsarztangelegenheiten

Abteilung
12
1. Instanz
SG Marburg (HES)
Aktenzeichen
S 12 KA 834/11

Datum
14.11.2012
2. Instanz
Hessisches LSG
Aktenzeichen
-

Datum
-
3. Instanz
Bundessozialgericht
Aktenzeichen
-

Datum
-

Kategorie
Urteil
Leitsätze

1. Nach Erledigung des mit dem Widerspruch angefochtenen Ausgangsbescheides (vgl. [§ 39 Abs. 2 SGB X](#)) darf eine Widerspruchsentscheidung in der Sache nicht mehr ergehen. Das Widerspruchsverfahren ist vielmehr einzustellen (vgl. BVerwG, Urt. v. 20.01.1989 - [8 C 30/87](#) - [BVerwGE 81 226](#) = [NJW 1989, 2486](#), juris Rdnr. 10; VG Stuttgart, Urt. v. 14.09.2009 - [5 K 292/08](#) - juris Rdnr. 22).
 2. Soweit aber ausdrücklich eine Fortsetzung des Verfahrens und die Feststellung der Rechtswidrigkeit der Ausgangsentscheidung begehrt wird, muss die Widerspruchsbehörde eine Entscheidung treffen, um das Verfahren wirksam abzuschließen und dem Widerspruchsführer die Möglichkeit zu eröffnen, gerichtlichen Rechtsschutz herbeizuführen.
1. Die Klage wird abgewiesen.

2. Die Klägerin hat die Gerichtskosten und die notwendigen außergerichtlichen Kosten des Beklagten zu tragen. Weitere Kosten sind nicht zu erstatten.

Tatbestand:

Die Beteiligten streiten um die Feststellung der Rechtswidrigkeit eines Beschlusses des Zulassungsausschusses über die Genehmigung einer Anstellung.

Der Kläger ist als Facharzt für Allgemeinmedizin mit Praxisstz in A-Stadt zur vertragsärztlichen Versorgung zugelassen.

Der Kläger beantragte am 13.12.2010 die Genehmigung der Anstellung von Frau C. zum 01.01.2011 mit einem Tätigkeitsumfang von 31 Stunden pro Woche. Falls dies nicht möglich sein sollte, beantrage er die Anstellung zum 01.02.2011. Die bisher angestellte Ärztin Frau D. scheide zum 31.12.2010 aus. Erst in den letzten Tagen habe er die Zusage von Frau C bekommen. Die Arbeitsbelastung sei sehr hoch. Es sei für ihn nicht hinnehmbar, wenn die Genehmigung erst zum 01.04.2011 erteilt werde. Es drohe auch ein Verlust des Regelleistungsvolumens für das Quartal I/11. Mit Schreiben vom 15.01.2011 teilte er mit, Frau Dr. C. sei nunmehr nur noch mit 11 Stunden pro Woche in seiner Praxis tätig.

Der Zulassungsausschuss genehmigte mit Bescheid vom 25.01.2011, ausgefertigt am 07.03.2011, die Beschäftigung der Allgemeinärztin Frau C. als angestellte Ärztin mit einer wöchentlichen Arbeitszeit von 11 Stunden mit Wirkung zum 01.04.2011. Hinsichtlich der bereits zum 01.02.2011 beantragten Genehmigung sprach er keine ausdrückliche Ablehnung aus, auch nahm er in den Bescheidgründen hierzu nicht Stellung.

Hiergegen legte der Kläger am 15.03.2011 Widerspruch ein. Darin führte er aus, die vormals angestellte Ärztin habe sich in einem acht Kilometer entfernten Ort in einer schon bestehenden Praxis niedergelassen. Patienten seien deshalb nicht abgewandert. Er müsse die Versorgung alleine bewerkstelligen. Seine Arbeitswoche betrage mittlerweile mehr als 65 Stunden. Die voraussichtliche Fallzahl betrage zwischen 1.400 und 1.500 Patienten, im Quartal I/10 habe die Fallzahl 1.490 betragen. Das Ausscheiden der früheren Mitarbeiterin sei ihm seit einem Jahr bekannt. Er habe aber trotz intensiven Bemühens erst im Dezember eine Nachfolgerin gefunden. Er beantrage die rückwirkende Zulassung seiner Angestellten zum 01.02.2011, um die Patientenversorgung zu gewährleisten und den finanziellen Engpass zu überwinden.

Die Beigeladene zu 1) führte unter Datum vom 28.03.2011 aus, sie halte die Ausführungen des Zulassungsausschusses für zutreffend. Sie verweise diesbezüglich auf das Urteil des BSG vom 19.08.1992 - 6 Rka 36/09 - in dem die Datierung des Endes der gemeinsamen Ausübung

einer kassenärztlichen Tätigkeit auf das Quartalsende nicht beanstandet worden sei. Die Nachbesetzung eines Arztsitzes mit einer angestellten Ärztin während eines Quartals sei ebenso wie die Änderung in der Zusammensetzung von (überörtlichen) (Teil-)Berufsausübungsgemeinschaften oder MVZ während eines Quartals honorartechnisch nur äußerst schwierig und aufwendig zu erfassen, abzubilden und dadurch abzurechnen. Aufgrund des Zeitpunkts des Antragseingangs habe eine Terminierung im Dezember nicht mehr erfolgen können. Die Verfahrensordnung des Zulassungsausschusses bestimme, dass sechs Wochen vor dem Sitzungstermin die Unterlagen vollständig bei diesem vorliegen müssten. Die letzte Dezembersitzung habe am 07.12.2010 stattgefunden. Eine rückwirkende Anstellung sei nicht zulässig.

Mit Schriftsatz seines Prozessbevollmächtigten vom 11.04.2011 beantragte der Kläger dann, festzustellen, dass der Beschluss des Zulassungsausschusses vom 25.01.2011 rechtswidrig gewesen sei, soweit er die Genehmigung zur Beschäftigung der Allgemeinärztin C. für den Zeitraum 01.02.2011 bis 31.03.2011 versagt habe. Er trug vor, bei dem ihm zugewiesenen Regelleistungsvolumen sei die angestellte Ärztin nicht berücksichtigt worden. Dies führe bereits zu einer Absenkung der Abschlagszahlungen und auch zu einem dauerhaften finanziellen Schaden dadurch, dass es bei Beibehaltung der Fallzahlen zu einer höheren Abstaffelung und damit voraussichtlich zu einem geringeren Honorar komme. Ihm sei nicht der Zuschlag in Höhe von 10% auf das Regelleistungsvolumen gewährt worden, was bei Genehmigung der beantragten Anstellung der Fall gewesen wäre. Für zwei Monate wäre das Regelleistungsvolumen um 4.010,11 EUR höher ausgefallen. Benachteiligungen seien für das Quartal II/12 zu befürchten, da für dieses Quartal keine Fallzahlen im Aufsatz für die angestellte Ärztin vorliegen würden. Es bestehe auch eine Wiederholungsgefahr. In dem Fall, dass er nochmals die Anstellung einer weiteren Ärztin oder zu gegebener Zeit einer Nachfolgerin für Frau Dr. C. beantrage, sei zu erwarten, dass er sich wiederum der rechtswidrigen Vorgehensweise ausgesetzt sehen werde. Die viel zu lange Vorlaufzeit des Genehmigungsverfahrens, das dadurch begründet sei, dass Anträge derzeit nur noch zum Quartalswechsel genehmigt würden, wäre sodann wieder von ihm hinzunehmen. Die Zulassungsverordnung für Ärzte sehe eine solche Stichtagsregelung nicht vor. Auch die Verfahrensordnung, die die Geschäftsstelle des Zulassungsausschusses im Mai 2010 bekannt gegeben habe, sehe eine solche Regelung nicht vor. Es erschließe sich nicht, weshalb eine Anstellung ausschließlich zum Quartalsbeginn und nicht monatlich möglich sein solle, während dies vor einiger Zeit noch möglich gewesen sei und auch bei anderen Kassenärztlichen Vereinigungen immer noch möglich sei. Die Genehmigungsvoraussetzungen hätten rechtzeitig vorgelegen. Die Versagung zum beantragten Zeitpunkt stelle einen unzulässigen Eingriff in die Berufsfreiheit dar. Es werde nicht dargelegt, worin die behaupteten Schwierigkeiten bei einer Zulassung im laufenden Quartal bestünden. Es obliege auch nicht dem Zulassungsausschuss, die Praktikabilität des Verwaltungsapparates der Kassenärztlichen Vereinigung zu sichern. Sein Planungsbezirk sei unterversorgt. Auch deshalb hätte der Anstellung zum frühestmöglichen Termin stattgegeben werden müssen. Das Urteil des Bundessozialgerichts aus dem Jahre 1982 gehe von einer anderen Sachlage aus.

Der Beklagte wies mit Beschluss vom 24.08.2011, ausgefertigt am 28.09. und dem Kläger am 05.10.2011 zugestellt, den Widerspruch als unzulässig zurück. Zur Begründung führte er aus, eine Umstellung des ursprünglichen Verpflichtungsantrages in einem sog. Fortsetzungsfeststellungsantrag sei im Rahmen eines Widerspruchsverfahren nicht möglich. In derartigen Fällen sei der Widerspruch wegen fehlenden Rechtsschutzbedürfnisses zurückzuweisen. Es sei nicht Sache der Verwaltung, auch darüber verbindlich zu entscheiden, ob ein erledigter Verwaltungsakt rechtswidrig gewesen sei. Eine evtl. Feststellung hätte auch keine Bedeutung in einem Amtshaftungsprozess. Auf eine Wiederholungsgefahr komme es deshalb nicht an. Aber auch hieran beständen erhebliche Zweifel, da diese Wiederholungsgefahr lediglich in abstrakter Weise dargelegt worden sei.

Hiergegen hat der Kläger am 07.11.2011 zum Aktenzeichen [S 12 KA 834/11](#) die Klage erhoben. Er weist nochmals auf den ihm entstandenen wirtschaftlichen Schaden hin und auf eine beabsichtigte Amtshaftungsklage sowie auf eine Wiederholungsgefahr. Im Übrigen ist er der Auffassung, dass der Bescheid des Zulassungsausschusses aus den bereits im Verwaltungsverfahren genannten Gründen rechtswidrig sei. Es liege eine Erledigung vor, da eine statusrechtliche Entscheidung nicht rückwirkend erteilt werden könne. Gegenstand des Verfahrens sei insoweit der Entscheid des Zulassungsausschusses. Es handele sich um eine Fortsetzungsfeststellungsklage. Es gebe keinen Grund, statusrechtliche Veränderungen nur zum Quartalswechsel zuzulassen. Dies stelle einen rechtswidrigen Eingriff in [Art. 12 Abs. 1 GG](#) dar. Die sechsmonatige Frist nach [§ 88 Abs. 1 SGG](#) sei eine Schutzvorschrift für Betroffene und gebe keine Befugnis, Entscheidungen nicht nach außen wirksam werden zu lassen.

Der Kläger beantragt,
unter Aufhebung des Beschlusses vom 24.08.2011 den Beklagten zu verpflichten festzustellen, dass der Beschluss des Zulassungsausschusses vom 25.01.2011 rechtswidrig ist, soweit er die Genehmigung zur Beschäftigung der Allgemeinärztin C. für den Zeitraum 01.02.2011 bis 31.03.2011 versagt hat,
hilfsweise
festzustellen, dass der Beschluss des Zulassungsausschusses vom 25.01.2011 rechtswidrig ist, soweit er die Genehmigung zur Beschäftigung der Allgemeinärztin C. für den Zeitraum 01.02.2011 bis 31.03.2011 versagt hat.

Der Beklagte beantragt,
die Klage abzuweisen.

Er ist der Auffassung, Gegenstand des Verfahrens sei allein sein Beschluss. Die Fortführung der Klage in Form einer Fortsetzungsfeststellungsklage halte er für zulässig. Sie sei aber unbegründet, da die Praxis des Zulassungsausschusses keinen durchgreifenden rechtlichen Bedenken unterliege. Statusrechtliche Änderungen im Laufe eines Quartals hätten immer wieder zu Problemen geführt. Mit Vorlage der vollständigen Unterlagen bestehe noch kein Anspruch auf sofortige Bescheidung des Antrags. Für die Erhebung einer Untätigkeitsklage gelte eine Frist von sechs Monaten. Der Zulassungsausschuss sei deshalb berechtigt gewesen, seine Entscheidungsfindung in einer Weise zu gestalten, dass innerhalb der 6-Monatsfrist nach Antragstellung die Genehmigung der beantragten Anstellung wirksam geworden sein müsse. Es könne nicht auf das konkrete Datum der Sitzung abgestellt werden, in welcher abschließend eine Antragsbescheidung statfinde. Zweifelsfrei wäre es zulässig, wenn der Zulassungsausschuss am Ende eines Quartals einen "Endentscheidungstag" einrichte, an welchem er sämtliche Anträge, die bis Ende des vorangegangenen Quartals eingegangen seien, abschließend bearbeite und entscheide. Der Zulassungsausschuss könne die Anträge auch vorberaten, ohne zunächst zu entscheiden. Schließlich wäre es auch denkbar, nicht den Entscheidungstenor mit einem Wirksamkeitsdatum zu versehen, sondern den Beschluss selbst. Wenn der Zulassungsausschuss hingegen aus arbeitsökonomischen Gründen seine Sitzungen auf das jeweilige Quartal verteile, sich jedoch dahingehend festgelegt habe, dass die Entscheidungen erst zum nächsten Quartalswechsel wirksam werden sollen, sei dies deshalb als

unproblematisch anzusehen. Werde die Sperrfrist nach [§ 88 Abs. 1 SGG](#) eingehalten, sei das Vorgehen des Zulassungsausschusses unproblematisch.

Die Beigeladene zu 1) beantragt,
die Klage abzuweisen.

Sie schließt sich den Ausführungen des Beklagten an.

Die übrigen Beteiligten haben sich schriftsätzlich zum Verfahren nicht geäußert und keinen Antrag gestellt.

Die Kammer hat mit Beschluss vom 09.11.2011 die Beiladung ausgesprochen.

Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf den übrigen Inhalt der Gerichts- und beigezogenen Verwaltungsakte, der Gegenstand der mündlichen Verhandlung gewesen ist, Bezug genommen.

Entscheidungsgründe:

Die Kammer hat in der Besetzung mit einem Vertreter der Vertragsärzte und Vertragspsychotherapeuten sowie einem Vertreter der Krankenkassen verhandelt und entschieden, weil es sich um eine Angelegenheit des Vertragsarztrechts handelt ([§ 12 Abs. 3 Satz 1 Sozialgerichtsgesetz \(SGG\)](#)). Sie konnte dies trotz Ausbleibens eines Vertreters des Beigeladenen zu 8) tun, weil dieser ordnungsgemäß geladen wurde.

Die Klage ist im Hauptantrag zulässig und unbegründet, im Hilfsantrag unzulässig.

Die Klage ist im Hauptantrag zulässig. Sie ist form- und fristgerecht erhoben worden. Verfahrensgegenstand ist ausschließlich der Bescheid des Berufungsausschusses. Der Bescheid des Berufungsausschusses tritt als Regelung der Zulassungssache an die Stelle des vorangegangenen Bescheids des Zulassungsausschusses und bildet den alleinigen Gegenstand der weiteren – gerichtlichen, bei aufhebendem Gerichtsurteil jedoch auch erneuten verwaltungsmäßigen – Beurteilung der Zulassungssache (vgl. BSG, Urt. v. 06.02.2008 - [B 6 KA 40/06 R](#) - [SozR 4-5520 § 31 Nr. 3](#) = [GesR 2008, 429](#) = USK 2008-19, juris Rdnr.12; BSG, Urt. v. 28.08.1996 - [6 RKa 37/95](#) - [SozR 3-1500 § 54 Nr. 30](#), juris Rdnr. 18, jeweils m.w.N.).

Die Klage ist aber im Hauptantrag unbegründet. Der Beschluss des Beklagten vom 24.08.2011 ist rechtmäßig und war daher nicht aufzuheben.

Der Kläger hat keinen Anspruch darauf, den Beklagten zu verpflichten festzustellen, dass der Beschluss des Zulassungsausschusses vom 25.01.2011 rechtswidrig ist, soweit er die Genehmigung zur Beschäftigung der Allgemeinärztin C. für den Zeitraum 01.02.2011 bis 31.03.2011 versagt hat.

Der Beklagte geht zutreffend davon aus, dass sich zum Zeitpunkt seiner Entscheidung die Genehmigung zur Beschäftigung der Allgemeinärztin C. für den strittigen Zeitraum 01.02.2011 bis 31.03.2011 durch Zeitablauf erlegt hatte und ein "Fortsetzungsfeststellungswiderspruch" unzulässig ist.

Nach insb. verwaltungsgerichtlicher Rechtsprechung, der die Kammer wegen insoweit gleichlautender verwaltungsverfahrens- und prozessrechtlicher Vorschriften folgt, darf nach Erledigung des mit dem Widerspruch angefochtenen Widerspruchsbescheides (vgl. [§ 39 Abs. 2 SGB X](#)) eine Widerspruchsentscheidung in der Sache nicht mehr ergehen. Das Widerspruchsverfahren ist vielmehr einzustellen (vgl. BVerwG, Urt. vom 20.01.1989 - [8 C 30/87](#) - [BVerwGE 81 226](#) = [NJW 1989, 2486](#), juris Rdnr. 10; VG Stuttgart, Urt. vom 14.09.2009 - [5 K 292/08](#) - juris Rdnr. 22).

Soweit aber wie hier seitens des Klägers ausdrücklich eine Fortsetzung des Verfahrens und die Feststellung der Rechtswidrigkeit der Ausgangsentscheidung begehrt wird, muss die Widerspruchsbehörde eine Entscheidung treffen, um das Verfahren wirksam abzuschließen und dem Widerspruchsführer die Möglichkeit zu eröffnen, gerichtlichen Rechtsschutz herbeizuführen. Eine bloße Einstellung des Verfahrens würde im Übrigen gleichfalls die Entscheidung beinhalten, dass kein Anspruch auf Entscheidung in der Sache besteht.

Der Beklagte hat eindeutig dargelegt, dass wegen der Unmöglichkeit der Erteilung einer rückwirkenden Genehmigung eine Entscheidung über die begehrte Feststellung nicht mehr möglich ist. Insofern hat er auch nicht mit seinem Widerspruchsbescheid, der den Widerspruch als unzulässig zurückweist, den Eindruck erweckt, der - erledigte - Verwaltungsakt sei bestandskräftig geworden (zu dieser Konstellation s. VG Stuttgart, a.a.O.). Der Beklagte hat vielmehr über den ausdrücklich erhobenen Fortsetzungsfeststellungsantrag des Klägers entschieden und damit rechtsverbindlich klargestellt, dass ein solches Verfahrensrecht nicht besteht.

Auch in der Sache ist der angefochtene Beschluss des Beklagten nicht zu beanstanden. Nach Erledigung des strittigen Verwaltungsakts besteht kein Anspruch auf einen "Fortsetzungsfeststellungswiderspruch". Die Erledigung eines Verwaltungsakts führt zum Wegfall der Beschwer des Adressaten des Verwaltungsakts und folglich zur Unzulässigkeit eines Rechtsbehelfs gegen den erledigten Verwaltungsakt mangels Klage- oder Widerspruchsbefugnis. Insofern fehlt es einer [§ 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO](#) bzw. [§ 131 Abs. 1 Satz 3 SGG](#) vergleichbaren Regelung im SGB X.

Von daher kann in einem gerichtlichen Verfahren auch nur überprüft werden, ob die Einstellung des Verfahrens bzw. die Ablehnung eines "Fortsetzungsfeststellungswiderspruchs" zu Recht erfolgt ist.

Die Klage war daher im Hauptantrag abzuweisen.

Die Klage war auch im Hilfsantrag abzuweisen. Der Hilfsantrag ist bereits unzulässig.

Mit dem Hilfsantrag erhebt der Kläger eine Feststellungsklage.

Mit der Klage kann die Feststellung des Bestehens oder Nichtbestehens eines Rechtsverhältnisses begehrt werden, wenn der Kläger ein berechtigtes Interesse an der baldigen Feststellung hat ([§ 55 Abs. 1 Nr. 1 SGG](#)).

Es fehlt bereits an einem konkreten Rechtsverhältnis, dessen Bestehen oder Nichtbestehen festgestellt werden könnte. Das Rechtsverhältnis bzgl. der erteilten Genehmigung ist hinsichtlich des strittigen Teils durch Zeitablauf erledigt. Ein zukünftiges Rechtsverhältnis scheidet aber aus, da es noch nicht besteht. Von daher kommt es auch nicht darauf an, ob eine sog. Wiederholungsgefahr besteht. Die grundsätzliche Bedeutung der allgemeinen Rechtsfrage, ob der Zulassungsausschuss sich darauf beschränken kann, Genehmigungen oder Zulassungen nur zum Quartalsbeginn zu erteilen, begründet ebf. kein Rechtsverhältnis des Klägers. Eine sog. Popularklage ist im Sozialgerichtsgesetz nicht vorgesehen.

Zudem liegt ein berechtigtes Interesse an der baldigen Feststellung nicht vor, soweit Erledigung bereits im Verwaltungsverfahren eingetreten ist. Soweit der Kläger geltend macht, er wolle eine Amtshaftungsklage erheben, wird auf die zutreffende verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung verwiesen. Die Absicht, Amtshaftungsklage zu erheben, begründet kein berechtigtes Interesse für eine Fortsetzungsfeststellungsklage, wenn sich der Verwaltungsakt vor Erhebung der verwaltungsgerichtlichen Klage erledigt hat (vgl. BVerwG, Beschl. v. 26.07.1996 - [1 B 121/96](#) - juris, Rdnr. 7 m.w.N.). In diesen Fällen kann der Kläger wegen des von ihm erstrebten Schadensersatzes sogleich das hierfür zuständige Zivilgericht anrufen, das im Amtshaftungsprozess auch für die Klärung öffentlich-rechtlicher Fragen und damit auch öffentlich-rechtlicher Vorfragen zuständig ist (vgl. BVerwG, Urteil v. 20.01.1989 - [8 C 30/87](#) - a.a.O., Rdnr. 9; s.a. VG München, Urt. vom 27.01.2011 - [M 10 K 10.1299](#) - juris, Rdnr. 40; VG München, Urt. vom 25.03.2010 - [M 12 K 09.3656](#) - juris, Rdnr. 10). Soweit es schon für eine Fortsetzungsfeststellungsklage an einem besonderen Interesse fehlen würde, so gilt dies erst Recht für eine bloße Feststellungsklage.

Nach allem war die Klage sowohl im Haupt- als auch Hilfsantrag abzuweisen.

Die Kostenentscheidung beruht auf [§ 197 a SGG](#) i. V. m. § 154 Abs. 1 VWGO. Der unterliegende Teil trägt die Kosten des Verfahrens. Die Beigeladenen haben keinen Anspruch auf Erstattung ihrer Kosten.

Rechtskraft

Aus

Login

HES

Saved

2012-12-19