

L 7 KA 2/07

Land
Berlin-Brandenburg
Sozialgericht
LSG Berlin-Brandenburg
Sachgebiet
Vertragsarztangelegenheiten
Abteilung
7

1. Instanz
SG Berlin (BRB)
Aktenzeichen
S 79 KA 39/04

Datum
16.08.2006
2. Instanz
LSG Berlin-Brandenburg
Aktenzeichen
L 7 KA 2/07

Datum
23.04.2008
3. Instanz
Bundessozialgericht
Aktenzeichen
-

Datum
-

Kategorie
Urteil

Auf die Berufung des Beklagten wird das Urteil des Sozialgerichts Berlin vom 16. August 2006 aufgehoben und die Klage abgewiesen. Die Kläger haben die Kosten des Verfahrens zu tragen. Außergerichtliche Kosten der Beigeladenen sind nicht zu erstatten. Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand:

Die Beteiligten streiten über die Erstattung weiterer Vorverfahrenskosten.

Die Kläger zu 1) und 2) betreiben Einrichtungen der sozialpädiatrischen Versorgung behinderter Kinder in der Rechtsform gemeinnütziger Vereine, der Kläger zu 3) eine solche Einrichtung in der Rechtsform einer gemeinnützigen GmbH. Sie wurden jeweils durch Beschlüsse des Zulassungsausschusses für Ärzte - Zulassungsbezirk Berlin - zunächst befristet bis zum 31. Dezember 2002 zur ambulanten sozialpädiatrischen Behandlung von Kindern ermächtigt. Die jeweiligen Anträge der Kläger auf Verlängerung ihrer Ermächtigung über den 31. Dezember 2002 hinaus wurden von dem Zulassungsausschuss für Ärzte durch Beschlüsse vom 17. Dezember 2002 mit der Begründung abgelehnt, die Voraussetzungen des [§ 119 SGB V](#) lägen nicht vor. Auf die hiergegen von den Klägern eingelegten Widersprüche ermächtigte der Beklagte die Kläger als vorläufige Maßnahme zur Sicherstellung der Versorgung jeweils durch Beschlüsse vom 15. Januar 2003 bis zum 31. März 2003 und hieran anschließend durch Beschlüsse vom 12. März 2003 bis zum 30. Juni 2003 in dem bis zum 31. Dezember 2002 geltenden Umfang zur Teilnahme an der sozialpädiatrischen Behandlung von Kindern. Durch Beschlüsse der Beklagten vom 25. Juni 2003 wurden die Kläger schließlich für den Zeitraum vom 1. Juli 2003 bis zum 31. Dezember 2004 in demselben Umgang ermächtigt. Der Beklagte entschied außerdem, dass die Hinzuziehung eines Rechtsanwaltes in dem jeweiligen Verfahren notwendig gewesen und den Klägern ihre zur zweckentsprechenden Rechtsverfolgung notwendigen Aufwendungen zu erstatten seien.

Auf Antrag der Prozessbevollmächtigten des Klägers zu 1.), ihr unter Zugrundelegung eines Gegenstandswertes in Höhe des Jahresumsatzes aus Krankenkassenvergütung ohne Senatszuwendungen und Privatkassenvergütungen in Höhe von 159.769,64 EUR und einer 10/10 Gebühr für das Widerspruchsverfahren entstandene Rechtsanwaltsgebühren in Höhe von 2.915,08 EUR zu erstatten, entschied der Beklagte unter Zurückweisung des Antrages im Übrigen, dass für das Widerspruchsverfahren des Klägers zu 1.) lediglich 1.467,40 EUR zu erstatten seien (Beschluss vom 17. Dezember 2003). Bezüglich des Klägers zu 3.) hatte die Prozessbevollmächtigte - ebenfalls unter Berücksichtigung des Jahresumsatzes aus Krankenkassenvergütung - ausgehend von einem Gegenstandswert von 895.621,56 EUR eine Kostenfestsetzung in Höhe von 7.324,24 EUR beantragt. Mit Beschluss vom 17. Dezember 2003 setzte der Beklagte die Höhe der Gebühren auch für dieses Vorverfahren auf 1.467,40 EUR fest. In gleicher Weise beschied er durch Beschluss vom 17. Dezember 2003 den Kostenfestsetzungsantrag des Klägers zu 2.) für dessen Vorverfahren, mit welchem dieser unter Zugrundelegung eines Gegenstandswertes in Höhe von 11.257,14 EUR Kostenerstattung in Höhe von 938,44 EUR beantragt hatte. Bei ihrer Berechnung legte der Beklagte jeweils den allgemeinen Regelwert von 4.000,00 EUR pro Quartal zu Grunde, weshalb sich unter Berücksichtigung des jeweils streitigen Zeitraumes vom 1. Januar 2003 bis zum 31. Dezember 2004 für insgesamt acht Quartale ein Gegenstandswert in Höhe von 32.000,00 EUR ergebe. Hieraus errechneten sich Rechtsanwaltsgebühren für jedes Vorverfahren in Höhe von 1.467,40 EUR (insgesamt 4.402,20 EUR).

Im anschließenden Klageverfahren haben sich die Kläger gegen die Höhe der Festsetzung des Gegenstandswertes für das von ihnen jeweils durchgeführte Vorverfahren gewandt und vorgetragen, entsprechend der gem. [§ 52 Abs. 1 GKG](#) zu berücksichtigenden Bedeutung und des Umfangs der Streitsache für sie sei der Gegenstandswert in Anlehnung an die Streitwertfestsetzung in Zulassungsstreitigkeiten von Vertragsärzten aus ihrem jeweiligen Jahresumsatz, welcher sich aus den Vergütungen der Krankenkassen im Jahre 2002 errechne, zu ermitteln, wobei die Ausgaben pauschal mit der Hälfte der Einnahmen in Ansatz zu bringen seien, da sich die Ausgaben nicht im einzelnen errechnen ließen. Denn anders als im Falle der vertragsärztlichen Praxen seien von ihnen aufgrund ihrer Rechtsform als gemeinnützige

Vereine bzw. gemeinnütziger GmbH gewerbliche Steuern nicht zu entrichten, auch dürften Gewinne nicht erwirtschaftet werden. Nur die Anknüpfung an die jeweiligen Jahresumsätze würde der Bedeutung der Streitigkeiten für sie gerecht werden, weil sie durch die Versagung der Ermächtigung in ihrer Existenz bedroht seien, denn die Ermächtigung stelle die Grundlage für die Abrechnung mit den Krankenkassen dar. Außerdem sei eine Vielzahl von Arbeitsplätzen und die ausreichende Versorgung behinderter Kinder gefährdet, falls sie ihre Arbeit nicht fortführen könnten.

Das Sozialgericht hat mit Urteil vom 16. August 2006 den Beschluss des Beklagten vom 17. Dezember 2003 dahingehend geändert, dass der Streitwert für den Kläger zu 1) auf 156.231,60 EUR, für den Kläger zu 2) auf 109.362,12 EUR und für den Kläger zu 3) auf 895.621,56 EUR festgesetzt wird. Zur Begründung hat das Sozialgericht auf den Beschluss des Bundessozialgerichts vom 21. Dezember 1995 - 6 RKA 7/92 - verwiesen. Danach entspreche es der Billigkeit, im vorliegenden Fall jeweils die aus ihrer Ermächtigung resultierenden Bruttoeinnahmen der Kläger aus Abrechnungen mit den gesetzlichen Krankenkassen bezogen auf einen Zeitraum von einem Jahr der Berechnung des Streitwertes zu Grunde zu legen.

Zur Begründung seiner gegen das ihm am 7. Dezember 2006 zugestellte Urteil des Sozialgerichts Berlin am 3. Januar 2007 eingelegten Berufung hat der Beklagte im Wesentlichen sein erstinstanzliches Vorbringen wiederholt und ergänzend ausgeführt, es sei vernünftigerweise nicht zu rechtfertigen, bei feststellbaren Ausgaben diese zur Streitwertberechnung von den Umsätzen abzuziehen, bei nicht feststellbaren Ausgaben hingegen die vollen Umsätze der Streitwertfestsetzung zu Grunde zu legen. Vielmehr sei allein der Regelstreitwert maßgebend, soweit - wie vorliegend - bei Verlusten ein wirtschaftlicher Wert nicht erkennbar sei. Das Bundessozialgericht habe zudem in dem von den Klägern zitierten Beschluss eine Einzelfallentscheidung getroffen, die jedoch nicht auf den vorliegenden Fall übertragbar sei. Maßgebend seien vielmehr die Entscheidungen des BSG vom 12. September 2006 - [B 6 KA 70/05 B](#) - und vom 19. Dezember 2006 - [B 6 KA 45/06 R](#) - , wonach abweichend vom dem Grundsatz, dass in Zulassungstreitigkeiten der Streitwert nach dem durchschnittlichen Gewinn der Arztgruppe aus vertragsärztlicher Tätigkeit für die Dauer von drei Jahren zu bemessen sei, es in atypischen Fällen wie dem vorliegenden, in welchem die Ausgaben der Kläger nicht feststellbar seien, gerechtfertigt sei, den Regelwert von 4.000,00 EUR pro Quartal anzusetzen.

Der Beklagte beantragt,

das Urteil des Sozialgerichts vom 16. August 2006 aufzuheben und die Klage abzuweisen.

Die Kläger haben schriftsätzlich beantragt,

die Berufung zurückzuweisen.

Sie sind unter Hinweis auf die Bedeutung der im Vorverfahren streitigen Ermächtigung für ihre wirtschaftliche und tatsächliche Existenz sowie derjenigen ihrer Mitarbeiter bei ihrem erstinstanzlichen Vorbringen verblieben.

Die Beigeladenen haben keine Anträge gestellt.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf den Inhalt der Gerichtsakte und der Verwaltungsakten verwiesen, die dem Senat vorgelegen und die Gegenstand der mündlichen Verhandlung gewesen sind.

Entscheidungsgründe:

Die zulässige Berufung ist begründet. Denn die angefochtenen Beschlüsse des Beklagten vom 17. Dezember 2003 sind rechtmäßig und verletzen die Kläger nicht in ihren Rechten. Die Klage ist deshalb unbegründet, weshalb das Urteil des Sozialgerichts aufzuheben und die Klage abzuweisen ist.

Entgegen dem von den Klägern gewählten Wortlaut ist ihr Klagebegehren bei verständiger Würdigung ihres Vorbringens dahingehend auszulegen, dass sie die Verpflichtung des Beklagten zur Festsetzung eines höheren Betrages der zu erstattenden Aufwendungen (insgesamt 8.890,24 EUR) unter Abänderung seiner Beschlüsse vom 17. Dezember 2003 und Zahlung des Differenzbetrages in Höhe von 4.488,04 EUR begehren. Die so verstandene Klage ist als kombinierte Anfechtungs- und Leistungsklage gem. [§ 54 Abs. 4 Sozialgerichtsgesetz \(SGG\)](#) zulässig. Hingegen wäre eine auf die Festsetzung eines höheren Gegenstandswertes gerichtete Klage unzulässig: Es handelt sich bei der Festsetzung des Gegenstandswertes als Grundlage der Kostenfestsetzung gem. [§ 63 Abs. 3 Sozialgesetzbuch/Zehntes Buch \(SGB X\)](#) lediglich um eine unselbständige Entscheidung einer Vorfrage, welche selbst jedoch keinen Verwaltungsakt darstellt. Erst die Kostenfestsetzung trifft eine regelnde Entscheidung im Sinne des [§ 31 SGB X](#) und ist damit Verwaltungsakt (vgl. hierzu Krasney in Kasseler Kommentar zum Sozialversicherungsrecht, Rn. 32 zu [§ 63 SGB X](#)). Demgemäß muss der Betroffene gegen die Kostenfestsetzung im Wege der Anfechtungsklage gem. [§ 54 Abs. 1 Satz 1 SGG](#) vorgehen, die Festsetzung des Gegenstandswertes ist hingegen mangels Vorliegens eines Verwaltungsaktes nicht mittels Anfechtungsklage angreifbar. Da im Zweifel anzunehmen ist, dass ein Betroffener den Verwaltungsakt anfechten will, der nach Lage der Sache angefochten werden muss, um zu dem erkennbar angestrebten Ziel zu kommen (Keller in Meyer-Ladewig/Keller/Leitherer, Kommentar zum SGG, 8. Auflage, Rn. 11a zu vor § 60), ist der Klageantrag entsprechend auszulegen.

Im Übrigen wäre auch eine auf die Feststellung eines höheren Gegenstandswertes gerichtete Feststellungsklage unzulässig, da ein feststellungsfähiges Rechtsverhältnis im Sinne des [§ 55 Abs. 1 Nr. 1 SGG](#) nicht besteht (sog. Elementenfeststellungsklage, vgl. hierzu Keller in Meyer-Ladewig/Keller/Leitherer, a.a.O., Rn. 9 zu § 55).

Die so verstandene Klage ist jedoch unbegründet, da die angefochtenen Beschlüsse des Beklagten rechtmäßig sind.

Rechtsgrundlage für die Kostenfestsetzung der drei vor dem Beklagten durchgeführten Widerspruchsverfahren ist [§ 63 Abs. 3 Satz 1 SGB X](#). Danach setzt die Behörde, die die Kostenentscheidung getroffen hat, auf Antrag den Betrag der zu erstattenden Aufwendungen fest. Ausgangspunkt der Berechnung ist der den Gebühren zu Grunde zu legende Gegenstandswert (vgl. den nach [§ 61 Abs. 1](#) des Rechtsanwaltsgebührengesetzes noch anzuwendenden [§ 8 Abs. 2](#) der Bundesrechtsanwaltsgebührenordnung in Verbindung mit [§ 13 Abs. 1](#)

[Satz 1](#) des Gerichtskostengesetzes in der bis zum 30. Juni 2004 geltenden Fassung (GKG a. F.), da die Mandatserteilung für die anwaltliche Tätigkeit vor dem 1. Juli 2004 erfolgt ist).

Auf der Grundlage dieser Vorschriften ist der Streitwert nach der sich aus dem Antrag des Klägers für ihn ergebenden Bedeutung der Sache, d. h. in der Regel nach dessen wirtschaftlichem Interesse an der erstrebten Entscheidung und ihren Auswirkungen, nach Ermessen zu bestimmen ([§ 13 Abs. 1 Satz 1 GKG](#) a. F. ; vgl. hierzu BSG [SozR 1930 § 8 Nr. 2](#) sowie [SozR 3-1930 § 8 Nr. 1](#)). Wie der Wortlaut des [§ 13 Abs. 1 Satz 1 GKG](#) a. F. und die hierzu ergangene Rechtsprechung des Bundessozialgerichts klarstellen, ist dabei der wirtschaftliche Wert des im Streit befindlichen Anspruchs entscheidend. Bietet der Sach- und Streitstand hierfür keine genügenden Anhaltspunkte, ist der Streitwert von 4.000,00 EUR anzunehmen ([§ 13 Abs. 1 Satz 2 GKG](#) a. F.).

Der Gegenstandswert der anwaltlichen Tätigkeit war in vertragsärztlichen Zulassungsverfahren nach der ständigen Rechtsprechung des Bundessozialgerichts grundsätzlich in Höhe der Einnahmen zu berechnen, die der Arzt im Falle der Zulassung innerhalb eines Zeitraums von fünf Jahren hätte erzielen können, wobei die erzielbaren Einkünfte um die durchschnittlichen Praxiskosten in der jeweiligen Arztgruppe zu mindern waren (vgl. Urteil des BSG vom 28. Januar 2000 - [B 6 KA 22/99 R](#) -, zitiert nach juris). Demgegenüber hat der Senat bereits als 7. Senat des Landessozialgerichts Berlin in ständiger Rechtsprechung die Auffassung vertreten, dass in vertragsärztlichen Zulassungs- und Ermächtigungsverfahren der Gegenstandswert grundsätzlich auf der Grundlage der Einnahmen zu errechnen ist, die in einem Zeitraum von drei Jahren hätten erzielt werden können, abzüglich des Praxiskostenanteils (vgl. Beschluss des Landessozialgerichts Berlin vom 8. Februar 2005 - [L 7 B 35/04 KA](#) - und Beschlüsse des Senats vom 7. Dezember 2005 - [L 7 B 6/05 KA](#) - und vom 29. November 2006 - [L 7 KA 86/06](#) - sowie vom 23. August 2007 - [L 7 B 9/07 KA](#) -). Dieser Auffassung hat sich das BSG nunmehr unter ausdrücklicher Aufgabe seiner bisherigen Rechtsprechung für nach dem 1. Januar 2002 rechtshängig gewordene Zulassungsstreitigkeiten aus dem Bereich der Krankenhäuser, der Rehabilitationseinrichtungen und der nichtärztlichen Leistungserbringer angeschlossen. Dabei gilt die Dreijahresfrist allerdings nur für Verfahren, in denen die Zulassung für mindestens drei Jahre streitig ist. Bezieht sich der Rechtsstreit - wie vorliegend - in Anlehnung an [§ 42 Abs. 3 GKG](#) auf einen Zeitraum von weniger als drei Jahren, ist ein entsprechender Abschlag vorzunehmen (Beschluss des BSG vom 10. November 2005 - [B 3 KR 36/05 B](#) = [SozR 4-1920 § 52 Nr. 2](#), vom 1. September 2005 - [B 6 KA 69/045](#) - = [SozR 4-1920 § 52 Nr. 1](#) und vom 12. September 2006 - [B 6 KA 70/05 B](#) - = [SozR 4-1920 § 47 Nr. 1](#); Beschlüsse des Senats vom 7. Dezember 2005 - [L 7 B 6/05 KA](#), vom 29. November 2006 - [L 7 KA 86/06](#) - sowie vom 23. August 2007 - [L 7 B 9/07 KA](#) -). Grundlage der Wertberechnung ist vorliegend damit der Zeitraum, für welchen die Ermächtigung angestrebt wurde, mithin der Zeitraum vom 1. Januar 2003 bis zum 31. Dezember 2004 (8 Quartale).

Die Höhe des Gegenstandswertes der anwaltlichen Tätigkeit ist nach [§ 13 Abs. 1 Satz 2 GKG](#) a. F. zu bestimmen, mithin auf je 4.000,- EUR pro Quartal und damit auf jeweils insgesamt 32.000,00 EUR festzusetzen. Denn entgegen der Ansicht der Kläger fehlt es an genügend tatsächlichen Anhaltspunkten für eine Schätzung, nach denen sich der Wert der ehemals streitbefangenen Ermächtigungen mit hinreichender Sicherheit bestimmen lässt. Insbesondere kann nicht auf die in Streitigkeiten über die Zulassung von Ärzten maßgebende Anknüpfung an den aufgrund der Zulassung zur vertragsärztlichen Versorgung erzielbaren Gewinn angeknüpft werden. Denn in diesen Fällen bemisst sich das wirtschaftliche Interesse nach dem angestrebten wirtschaftlichen Erfolg, der sich aus dem Überschuss aus Gesamteinnahmen und Praxisausgaben der betroffenen Ärzte ergibt. Bei den Klägern handelt es sich jedoch um gemeinnützige Einrichtungen, die eine Gewinnerzielungsabsicht nicht verfolgen und sich durch unterschiedliche Zuwendungen finanzieren. Die Betriebsausgaben sind bereits nach Angaben der Kläger nicht bezifferbar, vielmehr sind die Ausgaben höher als die zu erwartenden Leistungen der Krankenkassen, so dass sich das wirtschaftliche Interesse nicht näher bestimmen lässt.

Die so vorgenommene Wertberechnung trägt im vorliegenden Fall dem wirtschaftlichen Wert der Zulassung hinreichend Rechnung. Dabei berücksichtigt der Senat auch die Bedeutung, welche die Ermächtigung für die weitere Tätigkeit der Kläger hat. Diese Bedeutung entspricht ihrem Interesse an der erstrebten Entscheidung und ist deshalb bei der Bestimmung des wirtschaftlichen Wertes in die Berechnung mit einzubeziehen. Maßgeblich ist jedoch nicht die subjektive Bedeutung, die die Kläger der Sache beimessen (Affektionsinteresse), sondern der Wert, den die Sache bei objektiver Beurteilung für die Kläger hat. In dieser Weise bewertbar sind demnach die rechtliche Tragweite der Entscheidung und die Auswirkungen, die ein Erfolg des Begehrens für die wirtschaftliche oder sonstige Lage der Kläger hat. Mag auch die Entscheidung über die Ermächtigung im streitigen Zeitraum für die Kläger von existentieller Bedeutung gewesen sein, genügende Anhaltspunkte für die Bezifferung dieser Bedeutung sind jedoch nicht ersichtlich, weshalb an der Zugrundelegung des Regelstreitwertes festzuhalten ist.

Nicht zu überzeugen vermag in diesem Zusammenhang der Hinweis der Kläger auf mögliche Entlassungen von Angestellten. Denn bei der hier zu beurteilenden Wertberechnung der Verfahren der Kläger kommt es auf die Bedeutung der in ihren Rechten betroffenen Personen an. Außer Betracht bleiben die Auswirkungen der Entscheidung auf Dritte oder andere Verfahren (vgl. hierzu Hartmann, Kostengesetze, 37. Auflage, Rn. 12 zu [§ 52 GKG](#)). Nicht zu berücksichtigen sind deshalb die Auswirkungen der versagten Ermächtigungen durch die Beschlüsse des Beklagten auf die Arbeitsverhältnisse der Kläger oder die Versorgungssituation der von den Klägern betreuten Versicherten.

Die Kostenentscheidung beruht auf [§ 197 a Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 3 SGG](#) i. V. m. einer entsprechenden Anwendung der [§§ 154](#) ff. Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO). Danach haben die Kläger als unterliegende Beteiligte die Kosten des Verfahrens zu tragen ([§ 154 Abs. 1 VwGO](#)). Eine Erstattung der Kosten der Beigeladenen ist nicht veranlasst, da sie keinen Antrag gestellt haben ([§ 162 Abs. 3 VwGO](#), vgl. [BSGE 96, 257](#) = [SozR 4-1300 § 63 Nr. 3](#)).

Die Revision war nicht zuzulassen, weil keiner der in [§ 160 Abs. 2 Nr. 1 und Nr. 2 SGG](#) genannten Gründe vorliegt.

Rechtskraft
Aus
Login
BRB
Saved
2008-07-10