

L 7 KA 132/06

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

1. Instanz
SG Berlin (BRB)
Aktenzeichen
S 79 KA 220/04
Datum

10.05.2006
2. Instanz
LSG Berlin-Brandenburg
Aktenzeichen
L 7 KA 132/06
Datum

03.12.2008
3. Instanz
Bundessozialgericht
Aktenzeichen
-

Datum
-

Kategorie
Urteil
Leitsätze

1.) Ein vor dem Eintritt einer Zulassungssperre gestellter Zulassungsantrag kann nach § 19 Abs. 1 Satz 2 Ärzte-ZV dann nicht zur Zulassung eines Psychotherapeuten führen, wenn vor Eintritt der Zulassungssperre weder eine Eintragung ins Arztregister noch ein entsprechender Antrag vorlag, weil dieser vor dem Eintritt der Zulassungssperre zwar gestellt, später aber zurückgenommen worden ist.

2.) Die Rücknahme eines Antrages auf Eintragung ins Arztregister wirkt auch nach seiner (nicht bestandskräftigen) Ablehnung auf den Zeitpunkt der Antragstellung zurück.

Die Berufung der Klägerin gegen das Urteil des Sozialgerichts Berlin vom 10. Mai 2006 wird zurückgewiesen. Die Klägerin trägt auch die Kosten des Berufungsverfahrens. Die Revision wird zugelassen.

Tatbestand:

Die Klägerin begehrt die Zulassung zur vertragspsychotherapeutischen Versorgung im Zulassungsbezirk Berlin.

Die 1961 geborene Klägerin ist Diplom-Psychologin und approbierte Psychologische Psychotherapeutin. Sie beantragte am 20. Mai 2003 bei der Beigeladenen zu 1) die Eintragung als Psychologische Psychotherapeutin in das Arzt- und Psychotherapeutenregister des Zulassungsbezirks Berlin. Diesen Antrag lehnte die Beigeladene zu 1) mit Bescheid vom 23. Oktober 2003 mit der Begründung ab, die hierfür erforderliche Fachkunde sei nicht ausreichend belegt. Gegen diese Ablehnung erhob die Klägerin zunächst Widerspruch und nahm den Antrag auf Eintragung in das Arzt- und Psychotherapeutenregister des Zulassungsbezirks Berlin mit Schreiben vom 25. November 2003 zurück. Auf ihren bereits am 17. November 2003 gestellten Antrag wurde sie am 5. Januar 2004 in das Arztregister (Psychotherapeuten) des Zulassungsbezirks Braunschweig eingetragen; einen ebenfalls in Braunschweig gestellten Antrag auf Zulassung zur vertragspsychotherapeutischen Versorgung nahm sie Anfang 2004 zurück.

Ihren Antrag auf Zulassung zur vertragspsychotherapeutischen Versorgung im ehemaligen Planungsbereich Berlin-Treptow vom 27. Mai 2003 lehnte der Zulassungsausschuss für Ärzte und Psychotherapeuten mit Beschluss vom 31. März 2004 ab und ihren hiergegen erhobenen Widerspruch wies der Berufungsausschuss für Ärzte - Zulassungsbezirk Berlin - mit Beschluss

vom 18. August 2004 zurück; diesen Beschluss hat er durch Beschluss vom 11. Juli 2007 bestätigt. Zur Begründung führte der Berufungsausschuss aus: Die Klägerin könne im Zulassungsbezirk Berlin nicht zur vertragspsychotherapeutischen Versorgung zugelassen werden, weil dieser Bezirk überversorgt und für die Zulassung Psychologischer Psychotherapeuten gesperrt sei. Auch die Tatsache, dass ihr Antrag auf Zulassung vor der Verfügung der Zulassungsbeschränkung gestellt worden sei, ermögliche keine Zulassung, weil er zu diesem Zeitpunkt nicht wirksam gewesen sei. Denn der erforderliche Nachweis der Eintragung in das Arztregister habe zu diesem Zeitpunkt gefehlt. Die Eintragung sei erst nach Verhängung der Zulassungsbeschränkungen durch den Landesausschuss für Ärzte und Krankenkassen Berlin erfolgt. Deshalb sei unerheblich, ob die von der Klägerin in das Arztregister des Zulassungsbezirks Braunschweig erwirkte Eintragung die Zulassungsgremien in Berlin binde.

Die hiergegen von der Klägerin erhobene Klage hat das Sozialgericht Berlin mit Urteil vom 10. Mai 2006 im Wesentlichen aus den Gründen des Beschlusses des Berufungsausschusses vom 18. August 2004 abgewiesen.

Gegen dieses ihr am 31. Oktober 2006 zugestellte Urteil hat die Klägerin am 29. November 2006 Berufung eingelegt. Zur Begründung macht sie geltend: Im vorliegenden Rechtsstreit komme es darauf an, ob der von ihr gestellte Zulassungsantrag wirksam gewesen sei. Nur

in diesem Fall könne er der Sperre der Zulassung für Psychologische Psychotherapeuten entgegengehalten werden. Bei einem wirksamen Zulassungsantrag würde § 19 Abs. 1 Zulassungsverordnung für Vertragsärzte (Ärzte-ZV) jedoch verhindern, dass ihr Zulassungsantrag hätte abgelehnt werden dürfen. Die Wirksamkeit des Zulassungsantrages sei nicht davon abhängig, dass diesem schon bei Antragstellung vor der Zulassungsbeschränkung ein Auszug aus dem Arztregister beigelegt werde. Vielmehr reiche es aus, dass sie zum Zeitpunkt des Zulassungsantrages vor Verhängung der Zulassungsbeschränkung einen Antrag auf Eintragung ins Arztregister gestellt habe und die Voraussetzungen zur Eintragung ins Arztregister vorgelegen hätten, was durch die im Januar 2004 erfolgte Eintragung ins Arztregister des Zulassungsbezirks Braunschweig durch die KV Niedersachsen belegt werde, die auf Grund derselben Antragsunterlagen erfolgt sei. Dieses in Niedersachsen geführte Verwaltungsverfahren habe das in Berlin geführte nahtlos fortgesetzt. Sie - die Klägerin - habe damit vor Eintritt der Zulassungssperre für Psychologische Psychotherapeuten im Zulassungsbezirk Berlin alles ihr Zumutbare getan, um eine Zulassung zu erreichen. Auf die Bearbeitungszeit ihrer Anträge habe sie keinen Einfluss. Sowohl aus [Art. 12 Grundgesetz \(GG\)](#) als auch aus dem Rechtsstaatsprinzip sei aber für berufswahlnahe Ausübungsregelungen, die hier vorlägen, abzuleiten, dass die durch die Prüfungserfolgenden Grundrechtseingriffe messbar und für den Betroffenen voraussehbar sein müssten, was nur der Fall sei, wenn dieser die Rechtslage erkennen und sein Verhalten darauf einrichten könne. Daraus sei abzuleiten, dass es hier allein auf die rechtzeitig vor Verhängung der Zulassungsbeschränkungen gestellten Anträge ankomme.

Die Klägerin beantragt,

das Urteil des Sozialgerichts Berlin vom 10. Mai 2006 sowie den Beschluss des Beklagten vom 18. August 2004 in der Fassung des Beschlusses vom 11. Juli 2007 aufzuheben und den Beklagten zu verpflichten, sie zur vertragspsychotherapeutischen Versorgung im Zulassungsbezirk Berlin zuzulassen.

Der Beklagte beantragt,

die Berufung zurückzuweisen.

Zur Begründung nimmt er auf das sozialgerichtliche Urteil und seinen Beschluss vom 11. Juli 2007 Bezug. Darin vertritt er die Auffassung, dass das in Berlin geführte Verwaltungsverfahren zur Eintragung ins Arztregister durch die Rücknahme des Antrages beendet worden sei. Das in Niedersachsen geführte beruhe auf einem neuen Antrag und führe das in Berlin geführte deshalb nicht nahtlos fort. Die Klägerin hätte es in der Hand gehabt, nach einem Wohnsitzwechsel nach Niedersachsen die Abgabe des Vorgangs an die KV Niedersachsen zu beantragen, was sie nicht getan habe, damit die KV Niedersachsen von dem in Berlin geführten Verwaltungsverfahren und den Gründen für die Ablehnung keine Kenntnis erlange. Im Übrigen komme es hierauf für die gerichtliche Entscheidung nicht an, weil der Zulassungsantrag nicht wirksam gewesen sei, da die Eintragung in das Arztregister zum Zeitpunkt der Antragstellung nicht habe nachgewiesen werden können. Denn weder § 95 Abs. 2 Satz 1 Sozialgesetzbuch/Fünftes Buch (SGB V) noch § 18 Ärzte-ZV sehe vor, dass für die Zulassung ein rechtzeitiger Antrag und das Vorliegen der Voraussetzungen der Eintragung ins Arztregister ausreichen. Insbesondere erfülle ein bei Einreichung des Zulassungsantrages nicht ins Arztregister eingetragener Arzt nicht die Anforderungen an die Wirksamkeit eines Zulassungsantrages, wenn die Entscheidung über einen solchen Antrag wegen der noch zu prüfenden fachlichen Voraussetzungen noch unsicher sei und die Eintragung erst durch einen Wechsel des Wohnsitzes bei einer anderen KV habe erwirkt werden können. Außerdem wirke die Eintragung in das Arztregister erst von diesem Zeitpunkt der Eintragung an. Eine Rückbewirkung sei weder im Gesetz vorgesehen noch sonst zulässig.

Die sonstigen Beteiligten haben keine Anträge gestellt und sich nicht geäußert.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Vorbringens der Beteiligten wird auf die Verwaltungsvorgänge des Beklagten und den Inhalt der Gerichtsakten Bezug genommen, die dem Senat vorgelegen haben und zum Gegenstand der mündlichen Verhandlung gemacht wurden.

Entscheidungsgründe:

Die zulässige Berufung ist unbegründet. Das Sozialgericht hat die Klage im Ergebnis zu Recht abgewiesen. Der angefochtene Bescheid des Beklagten ist rechtmäßig und verletzt die Klägerin nicht in ihren Rechten. Die Klägerin hat keinen Anspruch auf die Zulassung zur vertragspsychotherapeutischen Versorgung im Zulassungsbezirk Berlin.

Rechtsgrundlage für das Zulassungsbegehren der Klägerin ist [§ 95 Abs. 1 bis 2](#) a SGB V in Verbindung mit den ergänzenden Bestimmungen der Ärzte-ZV, die nach § 1 Abs. 3 Ärzte-ZV für Psychotherapeuten entsprechend gelten. Danach nehmen an der vertragspsychotherapeutischen Versorgung zugelassene Psychotherapeuten teil ([§ 95 Abs. 1 Satz 1 SGB V](#)). Um die Zulassung als Vertragspsychotherapeut kann sich jeder Psychotherapeut bewerben, der seine Eintragung in ein Arztregister nachweist ([§ 95 Abs. 2 Satz 1 SGB V](#)). Diese Voraussetzungen erfüllt die Klägerin, sie ist approbierte Psychologische Psychotherapeutin und am 5. Januar 2004 in das Arztregister des Zulassungsbezirks Braunschweig eingetragen worden. Allerdings setzt die Zulassung weiter voraus, dass keine Zulassungsbeschränkung für den Zulassungsbezirk angeordnet worden ist, für den der Psychotherapeut seine Zulassung begehrt. Liegt eine Zulassungsbeschränkung vor, ist ein Antrag auf Zulassung zur vertragspsychotherapeutischen Versorgung trotz Erfüllung der materiellen Zulassungsvoraussetzungen abzulehnen. Eine solche wirksame Zulassungsbeschränkung ist für Psychologische Psychotherapeuten mit Wirkung zum 1. Juni 2003 für den Zulassungsbezirk Berlin verfügt worden (vgl. dazu im Einzelnen BSG, Urteil vom 17. Oktober 2007, - [B 6 KA 45/06 R](#), zitiert nach juris).

Die Klägerin hat ihren Zulassungsantrag aber am 27. Mai 2003, also vor Wirksamwerden der Zulassungsbeschränkung, gestellt; unter Beachtung von § 19 Abs. 1 Satz 2 Ärzte-ZV darf er wegen der angeordneten Zulassungsbeschränkungen deshalb nur dann abgelehnt werden, wenn es sich nach der Rechtsprechung des BSG, der sich der Senat in ständiger Entscheidungspraxis angeschlossen hat (Urteile des Senats vom 14. Dezember 2005, - [L 7 KA 9/05](#) -, und vom 29. November 2006, - [L 7 KA 17/05](#) -, jeweils zitiert nach juris), nicht um einen wirksamen Antrag handelt. Eine solche Fallgestaltung eines unwirksamen Antrages liegt dem Zulassungsbegehren der Klägerin zu Grunde.

Nicht jeder Antrag auf Zulassung zur vertragsärztlichen Versorgung ist gemäß § 19 Abs. 1 Satz 2 Ärzte-ZV vor einer nach Eingang des Zulassungsantrages beschlossenen Zulassungsbeschränkung geschützt. Vielmehr muss es sich um einen Antrag handeln, der formell und materiell wirksam ist. Er muss den in der Ärzte-ZV geregelten Anforderungen entsprechen, dass heißt er muss die für eine Zulassung nach

der Ärzte-ZV erforderlichen Angaben enthalten und es müssen die nötigen Unterlagen beigelegt sein (Urteil des BSG vom 12. September 2001, - [B 6 KA 90/00 R](#) -, SozR 3-2005 § 98 Nr. 7). Außerdem muss der Antrag darauf gerichtet sein, die vertragsärztliche Tätigkeit alsbald - mithin im Regelfall spätestens innerhalb von drei Monaten nach Zustellung des Beschlusses über die Zulassung (§ 19 Abs. 3 Ärzte-ZV) - aufzunehmen. Ein Antrag eines Arztes wäre missbräuchlich, wenn dieser erkennbar noch nicht alsbald in die Lage käme, eine vertragsärztliche Tätigkeit aufzunehmen, weil er z. B. noch für längere Zeit in einem Beschäftigungsverhältnis stünde, oder er ersichtlich zur Aufnahme der vertragsärztlichen Tätigkeit noch nicht bereit wäre (so genannter Antrag auf Vorrat; BSG, a.a.O.). Im vorliegenden Fall war der Antrag unwirksam, weil die Klägerin sowohl zum Zeitpunkt des Zulassungsantrages als auch des Eintritts der Zulassungsbeschränkung weder in das Arztregister eingetragen war noch ein darauf gerichteter Antrag gestellt war. Zu beiden Zeitpunkten erfüllte sie damit weder die Voraussetzung des [§ 95 Abs. 2 Satz 1 SGB V](#), der die Zulassung von der - vorherigen - Eintragung in das Arztregister abhängig macht, noch die des § 18 Abs. 1 Satz 3 a Ärzte-ZV, der als formelle Voraussetzung des Zulassungsantrages die Beifügung eines Auszuges aus dem Arztregister als Nachweis der

Eintragung verlangt. Sie war damit nicht in der Lage, die Tätigkeit alsbald aufzunehmen.

Zwar spricht manches dafür, dass aus verfassungsrechtlichen Gründen die Eintragung in das Arztregister für einen wirksamen Zulassungsantrag dann nicht verlangt werden darf, wenn der Zulassungsbewerber vor oder zugleich mit dem Zulassungsantrag, jedenfalls aber vor dem Eintritt von Zulassungsbeschränkungen, den Antrag auf Eintragung in das Arztregister gestellt hat und alle Voraussetzungen für eine Eintragung in das Arztregister erfüllt. Denn dann hat er alles ihm Zumutbare getan, um die Arztregistereintragung vor Eintritt der Zulassungssperre zu erhalten und den Zulassungsantrag wirksam zu machen. Nach rechtsstaatlichen Grundsätzen müssen staatliche Eingriffe messbar sowie für den Staatsbürger voraussehbar und berechenbar sein ([BVerfGE 9, 137, 147](#)). Erforderlich ist, dass die von einer Norm Betroffenen die Rechtslage erkennen und ihr Verhalten danach einrichten können ([BVerfGE 103, 332, 384 m.w.N.](#)). Gerade in Fristfragen muss für den Rechtssuchenden klar erkennbar sein, was er zu tun hat, um einen Rechtsverlust zu vermeiden (vgl. [BVerfGE 69, 381, 385 f.](#)). Diese rechtsstaatlichen Erfordernisse haben besondere Bedeutung bei Regelungen der Berufswahl und auch im so genannten berufswahlnahen Bereich, wie er vorliegend betroffen ist. Normen in diesem Bereich müssen in Zweifelsfällen so ausgelegt werden, dass die Betroffenen die Gestaltung ihres Berufslebens weitestmöglich planen können (BSG, Urteil vom 12. September 2001, - [B 6 KA 90/00 R](#) -, zitiert nach juris). Diesen verfassungsrechtlichen Erfordernissen würde am besten entsprechen, § 19 Abs. 1 Satz 2 Ärzte-ZV so auszulegen, dass der Zulassungsbewerber auch den Antrag auf Eintragung ins Arztregister bis zum letzten Zeitpunkt vor Eintritt der Zulassungsbeschränkung stellen kann. So hätte er Planungssicherheit. Andererseits ist nicht zu verkennen, dass die Einräumung der Möglichkeit, vor dem Eintritt der Zulassungssperre neben dem Zulassungsantrag selbst auch den auf Eintragung ins Arztregister zu stellen, um von der Zulassungssperre verschont zu bleiben, exakt dem vom BSG entworfenen Bild des "Antrags auf Vorrat" entspricht. Denn ohne die Eintragung ins Arztregister kommt eine Zulassung nicht in Betracht; diese Eintragung ist aber bei Psychologischen Psychotherapeuten - wie auch im vorliegenden Fall - häufig nicht unproblematisch und erfordert eine eingehende Prüfung der Eintragungsvoraussetzungen, die sich mit einem ggf. anschließenden Rechtsbehelfsverfahren lange hinziehen können, so dass ein Zulassungsbewerber - der i.Ü. unproblematisch die Zulassungsvoraussetzungen erfüllt - wegen der fehlenden Eintragung ins Arztregister nicht alsbald seine vertragspsychotherapeutische Tätigkeit aufnehmen könnte.

Diese Frage braucht hier aber abschließend ebenso wenig geklärt zu werden wie die Frage, ob schon vor Eintritt der Zulassungsbeschränkungen für den Zulassungsbezirk Berlin die Voraussetzungen für die Eintragung in das Arztregister vorlagen und ob für diese Prüfung die Feststellung ausreicht, dass die Klägerin im Januar 2004 im KV-Bezirk Niedersachsen in ein Arztregister eingetragen worden ist. Denn durch die Rücknahme ihres Antrages auf Eintragung in das Arztregister für den Zulassungsbezirk Berlin ist dieser mit ex-tunc-Wirkung entfallen mit der Folge, dass die Klägerin bis zum Eintritt der Zulassungsbeschränkung für den Zulassungsbezirk Berlin keinen Antrag auf Eintragung ins Arztregister gestellt und eben nicht alles Erforderliche getan hatte, um die Zulassungsvoraussetzungen (alsbald) herbeizuführen. In der neueren Rechtsprechung des BSG und des BVerwG ist anerkannt, dass ein Antrag auf Erlass eines begünstigenden Verwaltungsaktes grundsätzlich bis zum Eintritt der Bestandskraft des ihn bescheidenden Verwaltungsaktes zurückgenommen werden darf, sofern durch die Bescheidung dieses Antrages keine Tatsachen geschaffen worden sind, die nicht rückgängig gemacht werden können (BSG, Urteil vom 13. Dezember 2000, - [B 14 EG 13/99 R](#) -; BVerwG, Urteile vom 29. Mai 1980, - [5 C 65/78](#) - und vom 3. April 1987 - [4 C 30/85](#) -, zitiert nach juris), was bei der Ablehnung der Eintragung in Berlin nicht der Fall war. Ebenso ist anerkannt, dass die Rücknahme eines Antrages die Beendigung des Verwaltungsverfahrens und die Unwirksamkeit bzw. Erledigung zuvor ergangener Verwaltungsakte, vergleichbar der Klage- bzw. der Berufungsrücknahme im Verwaltungsprozess, zur Folge hat (vgl. BVerwG, Urteil vom 29. Mai 1980, - [5 C 65/78](#) -, a.a.O., sowie Kopp/Ramsauer, VwVfG, 10. Aufl. 2008, § 23 Rdnr. 71 ff. m.w.N.). Dies ist aber nur denkbar, wenn die Antragsrücknahme - ebenso wie die Klagerücknahme - ex-tunc wirkt, d.h. den Antrag rückwirkend entfallen lässt. Daran ändert auch die Tatsache nichts, dass die Klägerin vor der Rücknahme des Eintragungsantrages in Berlin in Niedersachsen einen neuen Antrag gestellt hat, weil dieser ein anderes, neues Verwaltungsverfahren i.S.d. §§ 8 ff. Sozialgesetzbuch/Zehntes Buch (SGB X) vor einer anderen Behörde in Gang gesetzt hat und deshalb ohne Auswirkungen auf die Rechtsfolgen der Antragsrücknahme in Berlin blieb. Deshalb ist es auch ohne Bedeutung, ob die beiden Verwaltungsverfahren "nahtlos" aneinander anknüpften, zumal der Antrag auf Eintragung ins Arztregister in Niedersachsen erst nach Eintritt der Zulassungssperre in Berlin gestellt wurde. Schließlich steht dem auch nicht entgegen, dass der Antrag auf Eintragung ins Arztregister in Berlin während des vorübergehenden Wohnsitzwechsels der Klägerin nach Niedersachsen hätte abgelehnt werden können. Denn die Klägerin hätte ihren Widerspruch in Berlin zumindest so lange weiterverfolgen können, bis sie die Eintragung in Niedersachsen erreicht hatte, die das Verwaltungsverfahren in Berlin auch ohne Antragsrücknahme erledigt hätte. Die Aufrechterhaltung ihres Zulassungsantrages in Berlin zeigt nämlich, dass sie ihre Niederlassungsabsicht in Berlin nicht endgültig aufgegeben hatte.

Selbst wenn man der Rechtsauffassung der Klägerin folgte und einen vor Wirksamkeit der Zulassungssperre gestellten Antrag auf Eintragung in das Arztregister statt der Eintragung selbst ausreichen ließe, würde das dadurch bewirkte Vertrauen in die Berechenbarkeit staatlichen Handelns durch die Antragsrücknahme beendet. Diese Fallkonstellation kann deshalb nicht anders beurteilt werden, als wenn der Antrag auf Eintragung ins Arztregister im Zulassungsbezirk Berlin bestandskräftig abgelehnt und auf den späteren, nach der Zulassungssperre gestellten Antrag in Niedersachsen eine Eintragung erfolgt wäre. Dass in diesem Fall ein wirksamer Zulassungsantrag im Zulassungsbezirk Berlin nicht vorgelegen hätte, bedarf keiner weiteren Ausführungen.

Die Kostenentscheidung beruht auf [§ 197a SGG](#) in Verbindung mit [§§ 154](#) Absätze 2 und 3, [162 Absatz 3](#) Verwaltungsgerichtsordnung.

Der Senat hat die Revision gemäß [§ 160 Abs. 2 Nr. 1 SGG](#) wegen der grundsätzlichen Bedeutung der Rechtssache zugelassen.

Rechtskraft

Aus

Login

BRB

Saved

2009-01-07