Landessozialgericht NRW, L 10 KA 3/02

Datum:	10.07.2002
Gericht:	Landessozialgericht NRW
Spruchkörper:	10. Senat
Entscheidungsart:	Urteil
Aktenzeichen:	L 10 KA 3/02
ECLI:	ECLI:DE:LSGNRW:2002:0710.L10KA3.02.00

Vorinstanz:	Sozialgericht Düsseldorf, S 17 KA 233/00
Nachinstanz:	Bundessozialgericht, B 6 KA 77/02 B
Sachgebiet:	Vertragsarztrecht
Rechtskraft:	rechtskräftig

Tenor:

Die Berufungen des Beklagten und der Beigeladenen zu 8) gegen das Urteil des Sozialgerichts Düsseldorf vom 31.10.2001 werden zurückgewiesen. Der Beklagte und die Beigeladene zu 8) tragen die außergerichtlichen Kosten des Klägers für das Berufungsverfahren als Gesamtschuldner. Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand: 1

Die Beteiligten streiten um die Rechtmäßigkeit der Entziehung der Zulassung des Klägers zur vertragsärztlichen Versorgung, vorrangig jedoch um die Zulässigkeit des Widerspruchs gegen die Entscheidung des Zulassungsausschusses für Ärzte Düsseldorf. 2

Der Kläger, Arzt für Allgemeinmedizin in X, wurde 1989 zur vertragsärztlichen Versorgung zugelassen. 3

Auf Antrag der Beigeladenen zu 8) entzog der Zulassungsausschuss dem Kläger wegen gröblicher Verletzung seiner kassenärztlichen Verpflichtungen mit Beschluss vom 18.05.1999, ausgefertigt am 20.08.1999, die Zulassung. Die Rechtsbehelfsbelehrung lautete: 4

5

"Gegen diesen Bescheid kann binnen eines Monats nach Zustellung schriftlich oder zur Niederschrift bei der Geschäftsstelle des Berufungsausschusses für Ärzte für den Bezirk der KV Nordrhein, Emanuel-Leutze-Str.8, 40547 Düsseldorf Widerspruch eingelegt werden. Der Widerspruch muss den Bescheid, gegen den er sich richtet, bezeichnen und ist zu begründen.

Für das Widerspruchsverfahren ist eine Gebühr von DM 100,00 an die Kassenärztliche Vereinigung Nordrhein, Emanuel-Leutze-Str. 8, 40547 Düsseldorf, (Kto. Nr. 000 14 17916 bei: Deutsche Apotheker- und Ärztebank Düsseldorf, Bankleitzahl 300 606 01 oder Kto. Nr. 6400022 bei Commerzbank Düsseldorf, Bankleitzahl 300 400 00) zu Gunsten des Berufungsausschusses zu entrichten." 6

Gegen den Beschluss legte der Kläger am 21.09.1999 Widerspruch ein. Die Widerspruchsbegründung, so heißt es in dem Widerspruchsschreiben, bleibe einem gesonderten Schriftsatz vorbehalten. 7

Mit Schreiben vom 01.10.1999 wies der Beklagte den Kläger darauf hin, dass es gem. § 44 Satz 1 Zulassungs-Verordnung für Vertragsärzte (Ärzte-ZV) zwingend vorgeschrieben sei, mit der Einlegung des Widerspruchs zugleich die Begründung vorzulegen. Er werde gebeten, bis zum 21.10.1999 die Widerspruchsbegründung vorzulegen. 8

Mit laut Posteingangsstempel am 03.01.2000 eingegangenen Schriftsatz vom 23.12.1999 begründete der Kläger den Widerspruch. Ihm seien konkrete Ver- stöße bei der Auslegung der Gebührenordnung, die zur Feststellung einer gröblichen Pflichtverletzung ausreichten, nicht nachgewiesen worden. 9

Auf den Hinweis des Beklagten (Schriftsatz vom 27.04.2000), der Widerspruch sei entgegen der Vorschrift des § 44 Ärzte-ZV und der im angefochtenen Beschluss enthaltenen Rechtsbehelfsbelehrung nicht innerhalb der Widerspruchsfrist begründet worden, was unter Berücksichtigung der Urteile des Bundessozialgerichts (BSG) vom 09.06.1999 - B 6 KA 76/97 R - und des Landessozialgerichts Nordrhein-Westfalen (LSG NRW) vom 22.05.1991 - L 11 Ka 46/91- zur Unzulässigkeit des Rechtsbehelfs führe, entgegnete der Kläger (Schriftsatz vom 09.05.2000), die genannten Entscheidungen beträfen Widersprüche, die erst nach Ablauf der Widerspruchsfrist eingelegt worden seien. § 44 Ärzte-ZV sehe eine Frist für die Begründung des Widerspruchs nicht vor, sondern verlange lediglich die Begründung des Widerspruchs, die vorliegend erfolgt sei. Im Übrigen schreibe das Sozialgerichtsgesetz (SGG) ebenfalls keine Widerspruchsbegründungsfrist vor, lediglich im Verwaltungsgerichtsverfahren sei in § 124 a Abs. 1 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) eine solche ausdrücklich enthalten. Für den Fall, dass der Beklagte an seiner Auffassung festhalte, müsse der Widerspruch aus Vertrauensschutzgesichtspunkten als zulässig angesehen werden, weil vorliegend eine Neuerung der Rechtsprechung eingetreten sei. Denn solche Rechtsmittel, die bislang als formgerecht eingelegt angesehen worden seien, könnten nachträglich nicht für unzulässig erklärt werden. Es sei auch allgemein anerkannte Rechtsauffassung mit der daraus resultierenden langjährigen Übung gewesen, dass die Widerspruchsbegründung in einem gesonderten Schriftsatz außerhalb der Widerspruchsbegründungsfrist nachgereicht werden könne. Die neuere Rechtsprechung (von 1999) könne auf ihn ohnehin nicht angewandt werden, denn die Entscheidung sei in der vom BSG herausgegebenen Entscheidungssammlung in dem hier relevanten Zeitraum noch nicht veröffentlicht gewesen. Im Übrigen sei die Rechtsbehelfsbelehrung unrichtig, so dass deshalb die Jahresfrist der § 66 Abs. 2 SGG zum Tragen komme. Es werde nämlich nicht darauf hingewiesen, dass die Widerspruchsbegründung ebenfalls innerhalb der Rechtsmittelfrist erfolgen müsse. Wenn die Rechtsmittelbelehrung aber im Sinne des Beklagten zu verstehen 10

sei, so hätte dies deutlich gemacht werden müssen, insbesondere aber auch wegen der Abweichung von den innerhalb des sozialgerichtlichen Verfahrens geltenden Rechtsmittelbelehrungen. Die Unrichtigkeit der Rechtsmittelbelehrung ergebe sich zudem aus dem Hinweis auf Zahlung einer Widerspruchsgebühr. Diese sei nämlich nicht Bestandteil der Einlegung eines Widerspruchs. Auch sehe § 46 Abs. 3 a Ärzte-ZV nicht die Zahlung an die Kassenärztliche Vereinigung sondern an den Berufungsausschuss vor. Ebenso fehle der Hinweis auf die Fälligkeit der Gebühr (§ 46 Abs. 1 Satz 2 Ärzte-ZV). Im Übrigen sei ihm telefonisch Fristverlängerung, zuletzt bis zum 24.12.1999, bewilligt worden. Innerhalb dieser Frist sei der Widerspruch am 23.12.1999 per Telefax eingelegt worden. Vorsorglich werde unter Hinweis auf die beigefügte eidesstattliche Versicherung seines Prozessbevollmächtigten, ihm seien die Entscheidungen des BSG vom 09.06.1999 und des LSG vom 22.05.1991 bis zum Schreiben des Berufungsausschusses vom 27.04.2000 unbekannt gewesen, Wiedereinsetzung in den vorigen Stand beantragt.

Mit Beschluss vom 23.08.2000, ausgefertigt am 21.09.2000, wies der Beklagte den Widerspruch als unzulässig zurück, weil er nicht rechtzeitig begründet worden sei. Die Entscheidung des BSG vom 09.06.1999 und die des LSG NRW vom 22.05.1991 besagten eindeutig, dass § 44 Ärzte-ZV auch die Begründung des Widerspruchs innerhalb der Widerspruchsfrist fordere. Das sei auch ständige Rechtsprechung des LSG NRW. Von einer Änderung der Rechtsprechung im Sinne einer Verschärfung der Formerfordernisse könne keine Rede sein. Die Entscheidungen verdeutlichten lediglich die Vorschrift des § 44 Satz 1 Ärzte-ZV, wonach der Widerspruch mit Angabe von Gründen einzulegen sei. Diese Wirkung der gesetzlichen Vorschrift hänge jedoch nicht davon ab, ob die Entscheidung des BSG bereits in einer amtlichen Entscheidungssammlung veröffentlicht worden sei. Ebenso wenig sei die Rechtsbehelfsbelehrung un- richtig. Die Verknüpfung von Satz 1 und 2 der Rechtsbehelfsbelehrung lasse selbst für einen juristisch nicht gebildeten Laien erkennen, dass der Widerspruch binnen eines Monats nach Zustellung auch zu begründen sei. Ebenso wenig ergebe sich die Unrichtigkeit dadurch, dass in der Belehrung auf die Verpflichtung zur Zahlung einer Gebühr hingewiesen werde. Auch der Einwand des Klägers, ihm sei wiederholt für die Vorlage der Widerspruchsbegründung Fristverlängerung gewährt worden, gehe fehl. Ihm sei vielmehr mit Schreiben vom 01.10.1999 - nach Ablauf der Rechtsbehelfsfrist - mitgeteilt worden, dass gem. § 44 Satz 1 Ärzte-ZV mit der Einlegung des Widerspruchs zugleich die Begründung vorzulegen sei. Im Übrigen hätte sich der Berufungsausschuss auch nicht über die gesetzliche Regelung hinwegsetzen dürfen. Gründe für eine Wiedereinsetzung in den vorigen Stand seien ebenfalls nicht gegeben. Da hier ein Irrtum über die Anwendung des Rechts in Frage stehe, könne eine Fristversäumnis nicht als unverschuldet angesehen werden, weil der Kläger durch einen Rechtsanwalt vertreten sei. Im Übrigen habe der Berufungsausschuss bereits mit Schreiben vom 01.10.1999 darauf hingewiesen, dass nach § 44 Ärzte-ZV mit der Einlegung des Widerspruchs zugleich die Begründung vorzulegen sei. Spätestens nach Zugang dieses Schreibens hätte sich ein etwa bestehender Rechtsirrtum beseitigen lassen. 11

Mit seiner am 13.10.2000 rechtzeitig erhobenen Klage hat der Kläger sein Vorbringen aus dem Verwaltungsverfahren wiederholt und ergänzend auf das Urteil des BSG vom 31.08.2000 - B 3 P 18/99 R - hingewiesen. Danach müsse eine Rechtsbehelfsbelehrung nicht nur richtig und vollständig sein. Sie dürfe auch nicht durch weitere Informationen überfrachtet werden oder durch Umfang, Kompliziertheit, Hervorhebung des Unrichtigen u.ä. Verwirrung stiften oder gar den Eindruck erwecken, die Rechtsverfolgung sei schwieriger, als dies in Wahrheit der Fall sei. 12

Der Kläger hat beantragt, 13

den Beklagten unter Aufhebung des Beschlusses vom 23.08.2000 - Bescheid vom 21.09.2000 - zu verurteilen, über den Widerspruch des Klägers erneut unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts zu entscheiden. 14

Der Beklagte hat unter Bezugnahme auf seine angefochtene Entscheidung beantragt, 15

die Klage abzuweisen. 16

Die Beigeladene zu 3) hat schriftsätzlich beantragt, 17

die Klage abzuweisen. 18

Die Beigeladenen zu 6) - 8) haben ebenfalls beantragt, 19

die Klage abzuweisen. 20

Das Sozialgericht (SG) Düsseldorf hat mit Urteil vom 31.10.2001 den Beklagten unter Aufhebung der angefochtenen Entscheidung verurteilt, über den Widerspruch des Klägers erneut unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts zu entscheiden. Es hat ausgeführt, der Widerspruch sei zulässig, denn es gelte die Jahresfrist gem. § 66 Ab 2 SGG, weil die Rechtsbehelfsbelehrung unzutreffend gewesen sei. Im Hinblick auf die vom im SGG geregelten Widerspruchsverfahren abweichende Vorschrift des § 44 Ärzte-ZV und die bisherige Verwaltungspraxis des Beklagten sei nämlich ein gesteigertes Informationsbedürfnis des Empfängers der Rechtsbehelfsbelehrung gegeben, die diesem nicht gerecht werde. Sie sei nicht eindeutig und auch missverständlich. Hinzu komme, dass die Informationen über die Entrichtung einer Widerspruchsgebühr in der Rechtsbehelfsbelehrung überflüssig sei und den Hinweis auf die Begründungspflicht und -frist in den Hintergrund treten lasse. Im übrigen müsste es unter Berücksichtigung der Besonderheit des Falles ausreichen, wenn im Widerspruchsschreiben der wesentliche Grund des Widerspruchs angegeben werde und die Begründung im einzelnen nachgereicht werde. Es könne vorliegend auch in Betracht kommen, eine Widerspruchsbegründung überhaupt für entbehrlich zu halten. 21

Hiergegen haben die Beigeladene zu 8) und der Beklagte rechtzeitig Berufung eingelegt. Die Beigeladene zu 8) hat ein gesteigertes Informationsbedürfnis des Klägers verneint, weil dieser anwaltlich vertreten gewesen sei. 22

Der Beklagte hat vorgetragen, die Rechtsbehelfsbelehrung sei nicht unrichtig; Satz 2 der Belehrung stehe im unmittelbaren Zusammenhang mit Satz 1 und lege den notwendigen Inhalt des Widerspruchs fest. Die gewählte Fassung der Rechtsbehelfsbelehrung sei jedenfalls nicht weniger klar als die Formulierung des Gesetzes selbst. Die Entscheidungsgründe ließen auch offen, auf welchen Empfängerhorizont abzustellen sei, immerhin sei der Kläger im Zeitpunkt der Widerspruchseinlegung anwaltlich vertreten gewesen. Es stelle sich die weitere Frage, ob eine ggf. unzutreffende Rechtsbehelfsbelehrung für die verspätete Vorlage der Widerspruchsbegründung hauptursächlich geworden sei. Entgegen der Auffassung des SG sei der Hinweis auf die Entrichtung der Widerspruchsgebühr keineswegs überflüssig und stehe im unmittelbaren Zusammenhang mit § 45 Abs. 1 Ärzte-ZV. Dass er vor der Entscheidung des BSG vom 09.06.1999 die Begründung des Widerspruchs außerhalb der Rechtsbehelfsfrist nicht beanstandet habe, räume er ein. Das sei jedoch rechtlich ohne Belang. Wie das BSG klargestellt habe, seien auch die Zulassungsgremien an die Begründungsfrist gebunden. Ob vorliegend eine Widerspruchsbegründung gänzlich entbehrlich und es ausreichend sei, wenn 23

innerhalb der Widerspruchsfrist der wesentlichen Grund des Widerspruchs mitgeteilt und eine Begründung im Einzelnen später nachgereicht werde, habe das SG offengelassen. Die Widerspruchsschrift vom 21.09.1999 enthalte jedoch nicht einmal in Ansätzen eine Begründung.

Die Beigeladene zu 8) und der Beklagte beantragen schriftsätzlich, 24

das Urteil des Sozialgerichts Düsseldorf vom 31.10.2001 abzuändern und die Klage abzuweisen. 25

Der Kläger beantragt, 26

die Berufung des Beklagten und der Beigeladenen zu 8) gegen das Urteil des Sozialgerichts Düsseldorf vom 31.10.2001 zurückzuweisen. 27

Er hat sich auf die Gründe des erstinstanzlichen Urteils berufen und ergänzend ausgeführt, die Unrichtigkeit der Rechtsbehelfsbelehrung ergebe sich auch daraus, dass in dieser nicht darauf hingewiesen werde, welche Rechtsfolge die Nichtbegründung des Widerspruchs nach sich ziehe. Dies sei aber im Hinblick auf die hier streitige Atypizität des Verwaltungsverfahrens erforderlich gewesen. Ferner hat der Kläger unter Hinweis auf den Beschluss des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) vom 25.05.2001 - 1 BvR 848/01 -, welches hinsichtlich § 44 Zahnärzte-ZV, der mit § 44 Ärzte-ZV identisch sei, rechtliche Bedenken geäußert habe, ausgeführt, aus dem Wortlaut des § 44 Satz 1 Ärzte-ZV ergäben sich keine hinreichenden konkreten Anhaltspunkte für die von dem Beklagten vertretene Auffassung. Die Vorschrift enthalte keine Fristenregelung. Vielmehr sei die Fristenregelung des § 84 Abs. 1 SGG gem. § 97 Abs. 3 SGB V anzuwenden, die jedoch die Einlegung des Widerspruchs betreffe. Eine Begründungsfrist enthalte § 84 Abs. 1 SGG, entgegen dessen Norminhalt § 44 Ärzte-ZV als untergesetzliche Norm nicht ausgelegt werden dürfe, nicht. Die Regelung des § 44 Ärzte-ZV verstoße auch gegen höherrangiges Recht, nämlich gegen §§ 98 und 97 Sozialgesetzbuch Fünftes Buch (SGB V) - Gesetzliche Krankenversicherung -. Nach § 98 Abs. 2 SGB V müssten die Zulassungsverordnungen Vorschriften entsprechend den Grundsätzen des Vorverfahrens in der Sozialgerichtsbarkeit enthalten. Dieses sähe eine Widerspruchsbegründungspflicht, dazu noch innerhalb der Widerspruchsfrist, nicht vor. § 44 Ärzte-ZV verstoße auch gegen den Vorbehalt des Gesetzes. Gerade im Bereich der Eingriffsverwaltung seien die Regelungen, die zu einem Grundrechtseingriff führen könnten, wie im Falle der Entziehung einer Zulassung, und die Voraussetzungen für die Einlegung von Rechtsmitteln gegen einen derartigen Eingriff durch Gesetz zu regeln. § 44 Satz 1 Ärzte-ZV in der vom Beklagten vertretenen Auslegung sei auch verfassungswidrig und verletze den Kläger in seinen Rechten. Ihm werde der Zugang zu einem sozialgerichtlichen Verfahren gegen eine Entscheidung des Zulassungs- bzw. Berufungsausschusses unter Berücksichtigung von Art. 19 Abs. 4 Grundgesetz (GG) unzulässig erschwert. Im Hinblick auf die Schwierigkeit der Rechtsmaterie könne einem Beschwerdeführer nicht zugemutet werden, seine Rechte ohne Rechtsanwalt im Widerspruchsverfahren wahrzunehmen, da sonst eine effektive Rechtswahrnehmung unter rechtsstaatlichen Gesichtpunkten nicht sichergestellt sei. 28

Entscheidungsgründe: 29

Die Berufungen des Beklagten und der Beigeladenen zu 8) sind zulässig, jedoch unbegründet. 30

31

Das Sozialgericht hat zutreffend den angefochtenen Bescheid vom 23.08.2000 aufgehoben und den Beklagten verurteilt, den Widerspruch erneut unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts zu bescheiden. Der angefochtene Bescheid ist insoweit rechtswidrig und beschwert den Kläger im Sinne des § 54 Abs. 2 SGG.

1. 32

Zu Recht konnte sich das SG auf ein Bescheidungsurteil beschränken (§ 131 Abs. 3 SGG). Andernfalls hätte es dem Beklagten, der keine Entscheidung in der Sache getroffen, sondern lediglich über die Zulässigkeit des Widerspruchs entschieden hat, unangemessen vorgegriffen (Meyer-Ladewig, SGG, 7. Aufl., § 131 Rn 12 c). 33

2. 34

Das SG hat mit im Wesentlichen zutreffender Begründung die Entscheidung des Beklagten als rechtswidrig beurteilt. Der Widerspruch des Klägers gegen die Entscheidung des Zulassungsausschusses vom 18.05.1999 ist fristgerecht, d.h. innerhalb eines Jahres seit Zustellung (§ 66 Abs. 2 SGG), eingelegt und begründet worden. Denn die Jahresfrist und nicht die Frist des § 84 SGG gilt, wenn die nach § 36 Sozialgesetzbuch Zehntes Buch (SGB X) - Sozialverwaltungsverfahren und Sozialdatenschutz - erforderliche Belehrung über die Frist für ein Rechtsmittel oder einen anderen Rechtsbehelf, die Verwaltungsstelle oder das Gericht, bei denen ein Rechtsbehelf einzubringen ist, den Sitz und die einzuhaltende Form, die die Rechtsmittel(-behelfs)frist in Gang setzt (§ 66 Abs. 1 SGG), unterblieben oder unrichtig erteilt worden ist (§ 66 Abs. 2 SGG). 35

So liegt der Fall hier. Die Rechtsbehelfsbelehrung der Entscheidung des Zulassungsausschusses ist, wie das SG zu Recht geurteilt hat, unrichtig. Sie genügt nicht den rechtsstaatlichen Anforderungen, wie sie von der Rechtsprechung zu § 36 SGB X und § 66 SGG entwickelt worden ist. Denn sie ist nicht klar und eindeutig formuliert. Ziel der Rechtsmittel(-behelfs)belehrung ist es, den Empfänger der Entscheidung über den wesentlichen Inhalt der zu beachtenden Vorschrift zu unterrichten und es ihm zu ermöglichen, ohne Gesetzeslektüre die ersten Schritte zur Durchführung des Rechtsmittels einzuleiten (BSG, Urteil vom 06.12.1996 - 13 RJ 19/96 - in: SozR 3-1500 § 66 SGG Nr. 6). Sie darf nicht durch weitere Informationen überfrachtet werden, durch Umfang, Kompliziertheit, Hervorhebung des Unwichtigen u.ä. Verwirrung stiften oder gar den Eindruck erwecken, die Rechtsverfolgung sei schwieriger als dies in Wahrheit der Fall ist; bei derartigen Unklarheiten kann eine Gesamtwertung ergeben, dass die Rechtsbehelfs- oder Rechtsmittelbelehrung als unrichtig anzusehen, möglicherweise - was genügt - für fristbezogene Irrtümer ursächlich und daher zum Ingangsetzen der Monatsfrist ungeeignet ist (BSG, Urteil vom 31.08.2000 - B 3 P 18/99 R - in: USK 2000 - 67). 36

Derartige Unklarheiten, die geeignet sind, Verwirrung zu stiften, enthält die Rechtsbehelfsbelehrung der angefochtenen Entscheidung des Zulassungsausschusses. Entgegen der Auffassung des Beklagten entspricht die Rechtsbehelfsbelehrung nicht Satz 1 des § 44 Ärzte-ZV. Die Regelung lautet: "Der Widerspruch ist schriftlich oder zur Niederschrift mit Angabe von Gründen beim Berufungsausschuss einzulegen". Sie ist unter Berücksichtigung von § 97 Abs. 3 SGB V, der auf die Fristenregelung des § 84 SGG hinweist, so zu verstehen, dass die Rechtsbehelfsfrist nicht nur für die Einlegung, sondern auch für dessen Begründung gilt. Die von § 44 Ärzte-ZV durch die Präposition "mit" zum Ausdruck gebrachte Gleichzeitigkeit von Einlegung und Begründung des Widerspruchs ist in der Rechtsbehelfsbelehrung des widersprochenen Bescheides nicht unmissverständlich umgesetzt worden. Satz 1 der 1. Absatzes der Belehrung enthält zwar eine eindeutige 37

Fristenregelung für die Einlegung des Widerspruchs. Dass sich diese Frist auch auf die Begründung bezieht, ist in Satz 2 nicht klar zum Ausdruck gebracht. Die Formulierung des Satzes 2 "Der Widerspruch muss den Bescheid, gegen den er sich richtet, bezeichnen und ist zu begründen" kann auch so verstanden werden, dass nur eine Verpflichtung besteht, den Widerspruch überhaupt zu begründen. Die durch die Präposition "mit" in § 44 Abs. 1 Ärzte-ZV zum Ausdruck gebrachte Gemeinsamkeit bzw. Gleichzeitigkeit wird durch die Konjugation "und", die lediglich eine Aufzählung wiedergibt, nicht erreicht. Damit trägt die in Rede stehende Rechtsmittelbelehrung dem Informationsbedürfnis des Empfängers zu der Frage, welche Schritte er zur Durchführung des Rechtsmittels unternehmen muss, nicht Rechnung.

Umso mehr wäre eine genaue und eindeutige Formulierung erforderlich gewesen, als die Verfahrensvorschrift des § 44 Ärzte-ZV hinsichtlich des Begründungszwanges und der Begründungsfrist wesentlich von den Vorschriften abweicht, die für das Vorverfahren im Sinne des SGG gelten. Aber auch Vorschriften anderer Verfahrensordnungen (§ 70 VwGO, § 357 Abgabenordnung, § 6 der Wehrbeschwerdeordnung) ist ein Begründungszwang bzw. eine Begründungsfrist unbekannt. Lediglich § 336 Abs. 3 Lastenausgleichsordnung (hierzu Lehmann in NJ 1998,18,12) sieht eine Beschwerdebegründungspflicht, jedoch keine Begründungsfrist vor ("kann in angemessener Frist nachgeholt werden"). 38

Erhöhte Anforderungen an die Rechtsmittelbelehrung sind vorliegend auch deswegen zu stellen, weil der Beklagte es vor Bekanntgabe der Entscheidung des BSG vom 09.06.1999 (- B 6 KA 76/97 R - in: SozR 3-5520 § 44 Ärzte-ZV Nr. 1) hat gelten lassen, dass die Widersprüche außerhalb der Rechtsbehelfsfrist begründet wurden. Auf diese Verfahrensweise deutet auch die noch nach Ablauf der Rechtsbehelfsfrist ergangene Aufforderung des Beklagten in seinem Schreiben vom 01.10.1999 hin, bis zum 21.10.1999 den Widerspruch zu begründen. Wenn er im Hinblick auf das Urteil des BSG vom 09.06.1999, das im Übrigen erst im Februar 2001 in der von den Richtern des BSG herausgegebenen Entscheidungssammlung "Sozialrecht" (SozR) veröffentlicht worden ist, nunmehr auf einer strikten Einhaltung der Widerspruchsbegründungsfrist bestehen wollte, hätte er die Fristenregelung in der Rechtsbehelfsbelehrung umso mehr unmissverständlich und eindeutig fassen müssen. 39

Der Einwand des Beklagten, der Kläger sei schließlich schon im Zeitpunkt der Widerspruchsbegründung anwaltlich vertreten gewesen, führt nicht weiter. Auf die Person des Empfängers, also auf dessen Kenntnisstand von der Rechtslage, kommt es nicht an. Allein maßgeblich ist der objektive Inhalt der Rechtsbehelfsbelehrung. Diese ist immer unrichtig im Sinne des § 66 Abs. 2 SGG, wenn - wie hier - auch nur die abstrakte Möglichkeit eines Irrtums bei dem Empfänger besteht (BSG, Urteil vom 22.07.1982 - RAr 115/81 - in: SozR 1500 § 96 SGG Nr. 1; Urteil vom 06.12.1996 - 13 RJ 1996- a.a.O.; Urteil vom 31.08.2000 - B 3 P 18/99 R a.a.O.; LSG NRW, Urteil vom 08.05. 2002 - L 10 VG 1/02 -; Meyer-Ladewig, SGG, 7. Aufl., § 66 Rn 12 a). 40

3. 41

In Anlehnung an das BVerfG, das dies hinsichtlich des wortgleichen § 44 Zahnärzte-ZV letztlich nicht zu klären brauchte (hierzu die Beschlüsse vom 25.05.2001, 02.11.2001 und 11.12.2001 - 1 BvR 848/01 -), hat der Senat im Übrigen Bedenken, ob § 44 Ärzte-ZV rechtmäßig ist. Zwar ist das Verfahren vor dem Berufungsausschuss kein Widerspruchsverfahren im Sinne von §§ 78, 84 ff SGG, sondern ein besonderes Verwaltungsverfahren (BSG, Urteil vom 17.01.1993 - 6 RKa 40/91 - in: SozR 3-2500 § 96 SGB V Nr. 1; Urteil vom 09.06.1999 - B 6 KA 76/97 R - a.a.O.). Das folgt aus § 97 Abs. 3 SGB V, wonach § 84 Abs. 1 und § 85 Abs. 3 SGG anzuwenden sind und das Verfahren als 42

Vorverfahren im Sinne des § 78 SGG "gilt". Eine andere Ausgestaltung dieses besonderen Verwaltungsverfahrens als die des Widerspruchsverfahrens nach §§ 78, 83 ff. SGG ist deshalb möglich. Ungeachtet dessen müssen die Vorschriften der Zulassungsverordnung das Verfahren vor den Ausschüssen entsprechend den Grundsätzen des Vorverfahrens in der Sozialgerichtsbarkeit regeln. Der Senat entnimmt dem, dass Abweichungen zulässig sind, sofern sie durch Besonderheiten des Verfahrens vor den Ausschüssen gerechtfertigt sind. Soweit es die Widerspruchsbegründungspflicht anlangt, ist das zu bezweifeln. Der Begründungszwang des § 164 Abs. 2 SGG rechtfertigt sich dadurch, dass die Prüfkompetenz des Revisionsgerichts grundsätzlich auf eine Rechtsprüfung beschränkt ist (§ 162 SGG). Auch im Fall des § 124 a VwGO geht es darum, dass die zweitinstanzliche Tatsachenprüfung nur in bestimmten Fällen eröffnet ist (§ 124 Abs. 2 Ziffer 1 und 3 VwGO). Die Begründung des Rechtsmittels hat sich hieran auszurichten. Folgerichtig werden Vorschriften, die im Verwaltungsverfahren eine Widerspruchsbegründung verlangen (§ 336 Abs. 3 LAG), auch nur als Ordnungsvorschrift eingestuft, deren Verletzung keinerlei rechtliche Konsequenzen nach sich zieht, so dass der Widerspruch nicht wegen fehlender Begründung zurückgewiesen werden darf (Lehmann in JZ 1998, 18, 19 m.w.N. auf die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts). Der Senat neigt dazu, dem auch § 44 Ärzte-ZV zuzuordnen. Denn eine Regelung dahin, das der Widerspruch zu begründen ist und diese Begründung bestimmten Mindestanforderungen genügen muss, ist nur dann sachlich gerechtfertigt, wenn dies dazu dient, die Überprüfung auf die - zulässig - vorgebrachten Gründe zu beschränken. Das trifft für das Widerspruchsverfahren vor dem Berufungsausschuss jedoch nicht zu, denn aus § 45 Abs. 3 Ärzte-ZV folgt, dass dem Berufungsausschuss eine vollständige Überprüfung des tatsächlichen und rechtlichen Sachverhalts auferlegt ist (§§ 39 Abs. 1, 40 Satz 4 Ärzte-ZV). Soweit das BSG im Urteil vom 09.06.1999 (a.a.O.) den sachlichen Grund für die Widerspruchsbegründungspflicht darin sieht, dass wegen der Besonderheit des typischerweise von Entscheidungen in Zulassungsangelegenheiten betroffenen Personenkreises die im Vergleich zu § 84 SGG einschränkende Regelung des § 44 Ärzte-ZV gerechtfertigt ist, vermag dies die Bedenken des Senats nicht auszuräumen. Dass Ärzte/Psychotherapeuten eher als die ansonsten in sozialrechtlichen Verfahren beteiligten Personen in der Lage sind, den Widerspruch (innerhalb der Rechtsbehelfsfrist) zu begründen, ist schon zweifelhaft. Gleichermaßen zweifelhaft ist, ob die in Zulassungssachen beteiligten Ärzte/Psychotherapeuten rechtskundiger sind als die Personen, zu deren Schutz der Gesetzgeber auf eine Begründungsfrist in § 84 SGG verzichtet hat. Selbst wenn die Begründungspflicht des § 44 Ärzte-ZV in Abweichung von § 84 SGG sachlich gerechtfertigt sein sollte, stellt sich die Frage, ob nicht schon allein aus der Tatsache der Einlegung des Widerspruchs in Verbindung mit dem Vorbringen im Verfahren vor dem Zulassungsausschuss zu entnehmen ist, dass der Kläger mit der Entscheidung des Zulassungsausschusses nicht einverstanden ist. Das wäre dann bereits die Widerspruchsbegründung. Da § 44 Ärzte-ZV keinerlei Begründungsintensität vorgibt, würde eine Formulierung des Inhalts "ich bin mit dem Bescheid nicht einverstanden", oder eine schlichte Bezugnahme auf das Vorbringen im Verfahren vor dem Zulassungsausschuss bereits ausreichen (vgl. auch LSG NRW vom 20.07.2001 - L 11 B 62/01 KA ER). Nichts anderes gilt, wenn der Kläger - wie hier - darauf verweist, den Widerspruch später noch begründen zu wollen. Hierauf käme es nicht an, sofern aus dem Gesamtzusammenhang ersichtlich ist, wogegen sich der Widerspruchsführer aus welchem Grund wendet. Der Senat brauchte all dies letztlich nicht zu entscheiden, denn die Berufungen der Beklagten und der Beigeladenen zu 8) haben schon aus den unter 2. dargelegten Gründen keinen Erfolg.

Die Kostenentscheidung folgt aus §§ 183, 193 SGG. 43

44

Die Voraussetzungen für die Zulassung der Revision liegen nicht vor. Grundsätzliche Bedeutung (§ 160 Abs. 2 Nr. 1 SGG) hat die Rechtssache nicht. Sie ist nicht klärungsbedürftig, denn die Frage, ob die Rechtsbehelfsbelehrung des angefochtenen Bescheides richtig ist, wird unmittelbar und ohne weiteres durch den Inhalt des § 44 Satz 1 Ärzte-ZV bestimmt. Hiernach ist der Widerspruch mit Angabe von Gründen beim Berufungsausschuss einzulegen. Die Rechtsbehelfsbelehrung des angefochtenen Bescheides entspricht dem - wie dargestellt - nicht.

Ungeachtet dessen ist auch keine "nicht unbeträchtliche Personenzahl" betroffen. Selbst wenn der Senat unterstellt - die Beteiligten haben hierzu auch in der mündlichen Verhandlung nichts vorgetragen -, dass einige vergleichbare Fälle bei den Gerichten der Sozialgerichtsbarkeit anhängig sind, handelt es sich schon zahlenmäßig immer nur um Ausnahmekonstellationen. Schließlich ist die Rechtssache auch unter dem Gesichtspunkt der Wiederholung ähnlicher Fälle nicht klärungsbedürftig, denn dies stellt lediglich eine theoretische Möglichkeit dar. Allein diese rechtfertigt es nicht, namentlich angesichts des insoweit eindeutigen Wortlauts des § 44 Satz 1 Ärzte-ZV, die Revision zuzulassen. Entscheidungserheblich war im übrigen nicht, ob § 44 Ärzte-ZV rechtmäßig ist und insbesondere die darin vorgesehene fristgebundene Widerspruchsbegründungpflicht mit höherrangigem Recht in Einklang steht. 45

Justiz NRW
Rechtsprechungsdatenbank ONLINE