
Datum: 10.01.2018
Gericht: Sozialgericht Dortmund
Spruchkörper: 16. Kammer
Entscheidungsart: Urteil
Aktenzeichen: S 16 KA 55/15
ECLI: ECLI:DE:SGDO:2018:0110:S16KA55.15.00

Tenor:

Der Beschluss des Beklagten vom 28.01.2015 wird aufgehoben.

Die Kosten des Rechtsstreits tragen der Beklagte und die Beigeladene zu 1)

jeweils zur Hälfte mit Ausnahme der Kosten der Beigeladenen zu 2) bis 7),

die diese selbst tragen.



Sozialgericht Dortmund

1

2

3

<u>Az.: S 16 KA 55/15</u>	Verkündet am 10.01.2018 Holz Regierungsbeschäftigte als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle
----------------------------------	---

Im Namen des Volkes	4
Urteil	5
In dem Rechtsstreit	6
Kläger	7
Prozessbevollmächtigte:	8
gegen	9
Beklagter	10
1)	11
Beigeladene	12
2)	13
Beigeladener	14
3)	15
Beigeladene	16
4)	17
Beigeladene	18
5)	19
Beigeladene	20
6)	21
Beigeladener	22
7)	23
Beigeladene	24
hat die 16. Kammer des Sozialgerichts Dortmund auf die mündliche Verhandlung vom 10.01.2018 durch den Vorsitzenden, Richter Dr. Lund, sowie den ehrenamtlichen Richter	25

Brandt und den ehrenamtlichen Richter Friedl-Fuhr für Recht erkannt:

Der Beschluss des Beklagten vom 28.01.2015 wird aufgehoben. 26

Die Kosten des Rechtsstreits tragen der Beklagte und die Beigeladene zu 1) 27

jeweils zur Hälfte mit Ausnahme der Kosten der Beigeladenen zu 2) bis 7), 28

die diese selbst tragen. 29

Tatbestand: 30

Die Beteiligten streiten darüber, ob der Beklagte berechtigt ist, durch Verwaltungsakt die 31
Reichweite einer dem Kläger erteilten Institutsermächtigung festzustellen. Der Kläger ist
Träger mehrerer Krankenhäuser, unter anderem der LWL-Klinik E, des vormaligen
Westfälischen Landeskrankenhauses für Psychiatrie. Die LWL-Klinik E betreibt – jedenfalls
heute – zwei Tageskliniken in E, wovon sich lediglich eine auf dem eigentlichen Klinikgelände
befindet. Darüber hinaus wird jeweils eine Tagesklinik betrieben in M, C und V.

Mit Beschluss vom 28.01.1993 stellte der Zulassungsausschuss für Ärzte für den 32
Regierungsbezirk Arnsberg I die für das Westfälische Landeskrankenhaus für Psychiatrie auf
Grundlage der Reichsversicherungsordnung (RVO) erteilte Institutsermächtigung um in eine
Institutsermächtigung nach § 118 Abs. 1 Satz 1 des Sozialgesetzbuchs Fünftes Buch (SGB
V). Der Beschluss des Zulassungsausschusses hat folgenden Wortlaut:

„Die Ermächtigung des Westfälischen Landeskrankenhauses für Psychiatrie in E gemäß § 33
368n Absatz 6 Satz 2 RVO war umzustellen in eine Ermächtigung gemäß § 118 Absatz 1,
Satz 1 SGB V zur Behandlung des Personenkreises nach § 118 Absatz 2 für folgende
Leistungen:

Durchführung ambulanter psychiatrischer und psychotherapeutischer Behandlung auf 34
Originalschein oder auf Überweisung niedergelassener Vertragsärzte

Genehmigungspflichtige Leistungen sind nur dann im Rahmen dieser Institutsermächtigung 35
von entsprechend qualifizierten Ärzten abrechnungsfähig, wenn für diese jeweils eine
entsprechende Genehmigung durch die zuständige Dienststelle der Kassenärztlichen
Vereinigung Westfalen-Lippe vorliegt.“

Zur Begründung wurde im Wesentlichen der Normwortlaut des § 118 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 36
SGB V wiederholt und festgestellt, dass die dort genannten Voraussetzungen vorliegen.

Auf Antrag der Beigeladenen zu 7) ergänzte der Zulassungsausschuss der Ärzte und 37
Krankenkassen für den Regierungsbezirk Arnsberg I mit Beschluss vom 13.02.2014 die
Institutsermächtigung um folgenden Passus:

„Die Ermächtigung bezieht sich ausschließlich auf den im Beschluss genannten Stand- und 38
Leistungsort, der durch die im Beschluss genannte Anschrift der LWL-Klinik E festgelegt wird;
eine darüber hinausgehende Leistungserbringung an weiteren Orten, insbesondere an
räumlich ausgegliederten Tageskliniken, ist nicht Gegenstand der Ermächtigung.“

Der Passus entspricht wörtlich dem Antrag der Beigeladenen zu 7). 39

40

Zur Begründung führte der Zulassungsausschuss aus, dass die unterschiedliche Auslegung der Institutsermächtigung durch den Beklagten und die Beigeladene zu 7) eine Präzisierung erforderlich mache. Diese habe wie geschehen zu erfolgen, weil Tageskliniken nicht von der Institutsermächtigung erfasst seien. Jede Tagesklinik bedürfe einer eigenen Institutsermächtigung.

Gegen den Beschluss des Zulassungsausschusses vom 13.02.2014 legte der Kläger 41
Widerspruch ein. Die Beigeladene zu 7) trat dem Widerspruch entgegen.

Der Beklagte änderte nach mündlicher Verhandlung mit Beschluss vom 28.01.2015 den 42
Beschluss des Zulassungsausschusses ab und fasste diesen wie folgt neu:

„Es wird festgestellt, dass die Ermächtigung der LWL-Klinik E zur Teilnahme an der 43
vertragsärztlichen Versorgung durch Beschluss des Zulassungsausschusses der Ärzte und
Krankenkassen für den Reg.-Bez. Arnsberg I vom 28.01.1993 sich nicht auf Tageskliniken
und andere Behandlungseinrichtungen bezieht, die ohne räumliche und organisatorische
Bindung an die Klinik betrieben werden.“

Zur Begründung führte der Beklagte aus, dass der Beschluss des Zulassungsausschusses 44
rechtswidrig sei, soweit sein Inhalt über denjenigen des Beschlusses des Beklagten
hinausgeht. Im Übrigen sei der zulässige Widerspruch unbegründet. Tageskliniken seien
nicht von der Institutsermächtigung erfasst, wenn sie ohne räumliche und organisatorische
Bindung an die Klinik betrieben werden. Dass die LWL-Klinik E mit ihren Tageskliniken in den
Krankenhausplan aufgenommen ist, rechtfertige kein anderes Ergebnis.

Gegen den ihm am 04.05.2015 zugestellten Beschluss des Beklagten hat der Kläger am 45
22.05.2015 Klage erhoben. Der Kläger meint, der Beschluss des Beklagten sei zu
unbestimmt. Es bleibe unklar, welche Tageskliniken nach Auffassung des Beklagten von der
Institutsermächtigung umfasst sind. Der Beschluss des Beklagten stelle eine
Nebenbestimmung dar, die unzulässig sei, weil auf die Erteilung einer Institutsermächtigung
nach § 118 Abs. 1 Satz 1 SGB V ein Anspruch bestehe. Inhaltlich handele es sich um einen
Teilwiderruf, ohne dass die Voraussetzungen hierfür gegeben seien. Der Beklagte habe
insbesondere kein Ermessen betätigt. Die Institutsermächtigung beziehe sich auf alle
Tageskliniken. Denn diese stünden unter einheitlicher medizinischer Leitung und seien daher
organisatorisch unselbständig.

Der Kläger beantragt, 46

den Beschluss des Beklagten vom 28.01.2015 aufzuheben. 47

Der Beklagte beantragt, 48

die Klage abzuweisen. 49

Der Beklagte meint, dass der Kläger mangels Beschwer bereits nicht klagebefugt sei. 50
jedenfalls sei die Klage unbegründet. Insoweit nimmt der Beklagte Bezug auf die Gründe des
angefochtenen Beschlusses. Ergänzend führt er aus, dass der Beschluss hinreichend
bestimmt sei. Erstens habe der Beklagte lediglich über den von der Beigeladenen zu 7)
gestellten Antrag zu entscheiden gehabt. Zweitens habe der Kläger die Mitwirkung an der
Sachaufklärung verweigert, obwohl diese Voraussetzung einer weiteren Präzisierung des
Beschlusses sei. Der Beschluss wirke ausschließlich feststellend. Er enthalte keine Änderung
oder Nebenbestimmung. Hätte der Zulassungsausschuss bei erstmaliger Erteilung der

Institutsermächtigung die Tageskliniken vorausgesehen, hätte er die Ermächtigung sogleich gefasst wie nunmehr geschehen bzw. dies tun müssen. Denn § 118 Abs. 4 SGB V mache – auch wenn die Norm erst seit 25.07.2014 gilt – deutlich, dass Einrichtungen ohne sowohl räumliche als auch organisatorische Anbindung an ein Krankenhaus zu keiner Zeit nach § 118 Abs. 1 Satz 1 SGB V zu ermächtigen gewesen seien.

Die Beigeladene zu 1) beantragt ohne Begründung ebenfalls, 51

die Klage abzuweisen. 52

Die Beigeladene zu 7) stellt ausdrücklich keinen Antrag. Sie schließt sich jedoch den Ausführungen des Beklagten an, die wiederholt und vertieft werden. Ergänzend führt sie aus, dass der Beklagte für den streitgegenständlichen Beschluss zuständig sei. Der Krankenhausplan lasse keinen Rückschluss darauf zu, ob eine räumliche oder organisatorische Anbindung vorliegt. 53

Die Beigeladenen zu 2) bis 6) sind trotz zwischen dem 15. und dem 21.12.2017 zugestellter Ladungen mit dem Hinweis, dass auch im Fall ihres Ausbleibens verhandelt und entschieden werden kann, zum Termin zur mündlichen Verhandlung am 10.01.2018 nicht erschienen. 54

Wegen des weitergehenden Sach- und Streitstands wird Bezug genommen auf die Inhalte der Gerichtsakte sowie der beigezogenen Verwaltungsvorgänge des Beklagten und des Zulassungsausschusses. Die genannten Akten sind Gegenstand der mündlichen Verhandlung gewesen. 55

Entscheidungsgründe: 56

Die Kammer entscheidet gemäß § 12 Abs. 3 Satz 1 des Sozialgerichtsgesetzes (SGG) in der Besetzung mit einem ehrenamtlichen Richter aus dem Kreis der Krankenkassen und einem ehrenamtlichen Richter aus dem Kreis der Vertragsärzte und Psychotherapeuten, weil es sich um eine Angelegenheit des Vertragsarztrechts handelt. 57

Die Kammer entscheidet entsprechend §§ 110 Abs. 1 Satz 2, 126 SGG trotz des Ausbleibens der Beigeladenen zu 2) bis 6) im Termin zur mündlichen Verhandlung, weil die Beigeladenen zu 2) bis 6) zu diesem Termin ordnungsgemäß geladen worden sind und dabei auf diese Möglichkeit hingewiesen worden ist. 58

Die Klage hat Erfolg. Sie ist zulässig, insbesondere als reine Anfechtungsklage nach § 54 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 SGG statthaft. Der Kläger ist klagebefugt. Klagebefugt ist gemäß § 54 Abs. 1 Satz 2 SGG, wer behauptet, durch einen Verwaltungsakt in seinen Rechten verletzt zu sein. Bei dem Beschluss des Beklagten vom 28.01.2015 handelt es sich um einen Verwaltungsakt i. S. d. § 31 Satz 1 des Sozialgesetzbuchs Zehntes Buch (SGB X). Der Kläger behauptet, dass es hierdurch zu einer rechtswidrigen Verkürzung seiner Rechte aus der Institutsermächtigung für die LWL-Klinik E komme. 59

Die Klage wendet sich zu Recht nur gegen den Beschluss des Beklagten vom 28.01.2015. In Zulassungssachen ist die Klage nicht – wie § 95 SGG es an sich vorsieht – gegen den Ausgangsbescheid in Gestalt des Widerspruchsbescheids zu richten. Klagegegenstand ist allein der Beschluss des Berufungsausschusses. Denn bei dem Verfahren vor dem Berufungsausschuss handelt es sich nicht um ein Vorverfahren i. S. d. § 78 Abs. 1 Satz 1 SGG, auch wenn es gemäß § 97 Abs. 3 Satz 2 SGB V als solches gilt. Der Berufungsausschuss wird – anders als die Widerspruchsbehörde im Vorverfahren – mit 60

seiner Anrufung ausschließlich zuständig (Bundessozialgericht [BSG], Urteil vom 27.01.1993, 6 RKA 40/91, juris, Rn. 13 ff.). Er trifft eine eigenständige Sachentscheidung, in der die Entscheidung des Zulassungsausschusses aufgeht (BSG, Urteil vom 17.10.2012, B 6 KA 49/11 R, juris, Rn. 18).

Die Klage ist auch begründet. Durch den angegriffenen Beschluss ist der Kläger beschwert i. S. d. § 54 Abs. 2 Satz 1 SGG. Der Beschluss ist rechtswidrig. 61

Der Erlass des streitgegenständlichen Beschlusses erfordert wegen des Vorbehalts des Gesetzes gemäß Art. 20 Abs. 3 des Grundgesetzes (GG) und § 31 des Sozialgesetzbuchs Erstes Buch (SGB I), der auch im Vertragsarztrecht anwendbar ist (vgl. Seewald, in: Kasseler Kommentar zum Sozialversicherungsrecht, 96. Ergänzungslieferung September 2017, Band 1, § 31 SGB I Rn. 6), eine Ermächtigungsgrundlage. Zwar handelt es sich nach dem Vortrag des Beklagten um einen feststellenden Verwaltungsakt, der keine Änderung des Ermächtigungsumfangs mit sich bringe. Das Erfordernis einer Ermächtigungsgrundlage gilt jedoch auch für feststellende Verwaltungsakte, wenn etwas als rechtmäßig festgestellt wird, das der Bescheidadressat für rechtswidrig hält (Bundesverwaltungsgericht [BVerwG], Urteil vom 22.10.2003, 6 C 23.02, juris, Rn. 14; Urteil vom 29.11.1985, 8 C 105.83, juris, Rn. 12 ff.). So liegt der Fall hier. 62

Eine Ermächtigungsgrundlage für den Erlass des streitgegenständlichen Beschlusses ist nicht vorhanden. Insbesondere kann der angegriffene Beschluss nicht auf § 118 Abs. 1 Satz 1 des Sozialgesetzbuchs Fünftes Buch (SGB V) gestützt werden. Die Norm regelt die Befugnis der Zulassungsgremien, psychiatrische Krankenhäuser zur ambulanten psychiatrischen und psychotherapeutischen Versorgung der Versicherten zu ermächtigen. Die Kammer will zwar nicht ausschließen, dass die Norm grundsätzlich auch als Ermächtigungsgrundlage für den Erlass eines feststellenden Verwaltungsakts herangezogen werden kann. Denn für den Erlass eines feststellenden Verwaltungsakts bedarf es keiner ausdrücklichen Ermächtigungsgrundlage. Es genügt, wenn sich die Ermächtigungsgrundlage im Wege der Auslegung ermitteln lässt (BVerwG, Urteil vom 22.11.1994, 1 C 22.92, juris, Rn. 18). Das ist regelmäßig der Fall, wenn ein legitimes Interesse der Beteiligten an der Feststellung besteht (vgl. BSG, Urteil vom 22.10.2014, B 6 KA 36/13 R, juris, Rn. 16). Ein solches Interesse kann dann anzunehmen sein, wenn ausreichend Rechtsklarheit nicht bei Anwendung der Bestimmungen des § 38 SGB X über die Berichtigung offensichtlicher Unrichtigkeiten im Verwaltungsakt, der Bestimmungen des § 95 Abs. 4 Satz 3, Abs. 6 Satz 1 SGB V über die Entziehung der Ermächtigung und der Bestimmungen des § 31 Abs. 8 Sätze 2 bis 4 der Zulassungsverordnung für Vertragsärzte (Ärzte-ZV) über Rücknahme und Widerruf der Ermächtigung herbeigeführt werden kann. Sofern man § 118 Abs. 1 Satz 1 SGB V als Ermächtigungsgrundlage für feststellende Verwaltungsakte versteht, liegen aber jedenfalls die Voraussetzungen für den Erlass eines feststellenden Verwaltungsakts nicht vor. Das gilt sowohl in formeller als auch in materieller Hinsicht. 63

In formeller Hinsicht ist der angegriffene Beschluss nicht hinreichend bestimmt. Ein Verwaltungsakt ist nur dann hinreichend bestimmt i. S. d. § 33 Abs. 1 SGB X, wenn der Bescheidadressat vollständig, klar und unzweideutig erkennen kann, was die Behörde will. Er muss sein Verhalten an dem Verwaltungsakt ausrichten können (Engelmann, in: von Wulffen/Schütze, SGB X, 8. Auflage 2014, § 33 Rn. 6a). Es muss vorliegend zumindest erkennbar werden, welche derzeit bestehenden Tageskliniken von der Institutsermächtigung erfasst sind (vgl. Sozialgericht Münster, Urteil vom 26.06.2017, S 2 KA 10/15; Urteil vom 26.06.2017, S 2 KA 11/15, beide nicht veröffentlicht). Daran fehlt es. Weder im Verfügungssatz noch in der Begründung seines Beschlusses setzt sich der Beklagte damit 64

auseinander, inwieweit die bestehenden Tageskliniken die von ihm abstrakt aufgestellten Kriterien erfüllen. Dass der Kläger die aus Sicht des Beklagten erforderliche Mitwirkung verweigert hat, ist unerheblich. Fehlende Mitwirkung rechtfertigt allenfalls eine Entscheidung unter Beweislastgesichtspunkten zulasten desjenigen, den die Mitwirkungsobliegenheit trifft (vgl. Landessozialgericht NRW, Urteil vom 24.09.2012, L 19 AS 937/12, juris, Rn. 49). Zu abgesenkten Bestimmtheitsanforderungen führt fehlende Mitwirkung aber nicht.

In materieller Hinsicht erfordert der Erlass eines feststellenden Verwaltungsakts nach dem Vorstehenden, dass die Voraussetzungen der Berichtigung, der Entziehung, der Rücknahme und des Widerrufs nicht vorliegen. Ferner ist erforderlich, dass die ursprüngliche Institutsermächtigung den vom Beklagten festgestellten Inhalt hat. Ob diese Voraussetzungen vorliegen, ist ausgehend von den Ermittlungen des Beklagten zu beurteilen. Das Gericht ist trotz des Amtsermittlungsgrundsatzes des § 103 SGG bei einer – wie hier – reinen Anfechtungsklage nicht gehalten, die von der Behörde unterlassenen Ermittlungen nachzuholen (BSG, Urteil vom 25.06.2015, B 14 AS 30/14 R, juris, Rn. 23 ff.; Mushoff, in: juris PraxisKommentar SGG, 2017, § 103 Rn. 58).

65

Auf Grundlage der Ermittlungen des Beklagten vermag sich die Kammer jedenfalls nicht davon zu überzeugen, dass die ursprüngliche Institutsermächtigung den Inhalt hat, den der Beklagte ihr im Rahmen des angegriffenen Beschlusses beimisst. Der Verfügungssatz des Beschlusses des Zulassungsausschusses vom 28.01.1993 ist unergiebig hinsichtlich der Frage, ob Tageskliniken nur unter den vom Beklagten formulierten Voraussetzungen von der Institutsermächtigung umfasst sind. Gleiches gilt für die Begründung. Die übrigen den Beteiligten damals bekannten Umstände, die ebenfalls zur Auslegung heranzuziehen sind (vgl. BSG, Urteil vom 25.10.2017, B 14 AS 9/17 R, juris, Rn. 17; Urteil vom 29.11.2012, B 14 AS 196/11 R, juris, Rn. 16), hat der Beklagte nicht ermittelt. Die Akten des ursprünglichen Ermächtigungsverfahrens sind nicht beigezogen worden. Es ist nicht ermittelt worden, welche Tageskliniken bei Ermächtigungserteilung bzw. Umstellung der Ermächtigung bereits vorhanden und wie organisiert waren. Es ist ferner nicht ermittelt worden, wie sich die Verwaltungspraxis der Zulassungsgremien und der Beigeladenen zu 7) in Bezug auf andere Krankenhäuser des Beklagten gestaltete, die über Tageskliniken und eine Institutsermächtigung verfügten. Ob der seit 25.07.2014 geltende § 118 Abs. 4 SGB V die bisherige Rechtslage lediglich klarstellend zusammenfasst, ist unerheblich. Eine Auslegung, wonach die Behörde schon das Richtige gewollt haben wird, verbietet sich regelmäßig. Eine andere Bewertung ist vorliegend schon wegen der Komplexität der aufgeworfenen Rechtsfragen nicht gerechtfertigt.

66

Die Kostenentscheidung beruht auf § 197a Abs. 1 Satz 1 SGG i. V. m. § 154 Abs. 1 der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO). Der Beigeladenen zu 1) können dabei gemäß § 154 Abs. 3 Halbsatz 1 VwGO Kosten auferlegt werden, weil sie einen Sachantrag gestellt hat. Dass die Kosten der Beigeladenen zu 2) bis 7) nicht zu erstatten sind, entspricht der Billigkeit i. S. d. § 162 Abs. 3 VwGO, weil sie keinen Sachantrag gestellt und sich damit auch keinem Kostenrisiko ausgesetzt haben.

67