
S 2 KA 2702/18

Sozialgerichtsbarkeit Bundesrepublik Deutschland

Land	Bundesrepublik Deutschland
Sozialgericht	Bundessozialgericht
Sachgebiet	Vertragsarztangelegenheiten
Abteilung	-
Kategorie	Urteil
Bemerkung	-
Rechtskraft	-
Deskriptoren	Vertragsärztliche Versorgung - Widerspruchsverfahren im Verfahren zur Nachbesetzung einer vertragsärztlichen Stelle in einem MVZ - Zulassungsverordnung für Vertragsärzte (juris: Ärzte-ZV) - fehlende Ermächtigungsgrundlage zur Normierung einer Rücknahmefiktion bei nicht fristgemäßer Zahlung der Widerspruchsgebühr
Leitsätze	Für die Regelung in der Zulassungsverordnung für Vertragsärzte nach der ein Widerspruch bei nicht fristgerechter Zahlung der Widerspruchsgebühr als zurückgenommen gilt fehlt es an einer Ermächtigungsgrundlage.
Normenkette	Ärzte-ZV § 45 Abs 1 S 1; Ärzte-ZV § 45 Abs 1 S 2; Ärzte-ZV § 46; SGB V § 97 Abs 3 ; SGB V § 98 Abs 1 S 1 ; SGB V § 98 Abs 2 Nr 3 ; SGB V § 98 Abs 2 Nr 4 ; SGG § 78 Abs 1 ; SGG § 83 ; SGG § 85 ; SGG § 102 Abs 2 S 1 ; RVO § 368b Abs 7 ; GG Art 19 Abs 4 ; GG Art 80 ; KARG

1. Instanz

Aktenzeichen	S 2 KA 2702/18
Datum	03.02.2021

2. Instanz

Aktenzeichen	-
Datum	-

3. Instanz

Datum	07.09.2022
-------	------------

Â

Die Revision des Beklagten gegen das Urteil des Sozialgerichts Gotha vom 3. Februar 2021 wird zurückgewiesen.

Der Beklagte trägt die Kosten des Revisionsverfahrens mit Ausnahme der außergerichtlichen Kosten der Beigeladenen.

Ä

G r ü n d e :

I

Ä

1

Streitig ist, ob Widerspruchsverfahren die im Zusammenhang mit der Nachbesetzung einer Arztstelle in einem Medizinischen Versorgungszentrum (MVZ) stehen durch (fiktive) Rücknahme der Widersprüche beendet sind.

Ä

2

Die Klägerin ist Trägerin eines MVZ auf dem Gebiet der Frauenheilkunde und Geburtshilfe. Nachdem die Ärztin B zugunsten des MVZ auf ihre Zulassung verzichtet hatte, genehmigte der Zulassungsausschuss ihre Anstellung in einer Filiale des MVZ ab 1.4.2017 (*Beschluss vom 6.12.2016/Bescheid vom 25.1.2017*). Die Ärztin B teilte der Klägerin im September 2017 mit, dass sie ihre ärztliche Tätigkeit krankheitsbedingt nicht mehr weiterführen könne. Die Klägerin beantragte im November 2017 daraufhin beim Zulassungsausschuss die Genehmigung zur Nachbesetzung der Arztstelle durch die Ärztin U. Sie stellte zudem den Antrag, die Anstellung der Ärztin B zu einer anderen Filiale des MVZ zu verlegen und teilte dem Zulassungsausschuss mit, dass die Beschäftigung der Ärztin wegen dauernder Berufsunfähigkeit sodann zum 9.1.2018 ende.

Ä

3

Der Zulassungsausschuss fasste zu den gestellten Anträgen insgesamt vier Beschlüsse: Er gab dem Antrag auf Verlegung der Anstellung der Ärztin B an einen anderen Standort statt und stellte

fest, dass die Genehmigung zur Beschäftigung der angestellten Ärztin B zum 9.1.2018 ende. Er entschied zudem, dass die Klägerin kein Recht zur Nachbesetzung der Arztstelle habe und der Versorgungsauftrag zur Anstellung eines Arztes zum 9.1.2018 ende und lehnte schließlich den Antrag auf Genehmigung der Anstellung der Ärztin U mit der Begründung ab, dass die Ärztin B nach dem Verzicht auf ihre Zulassung weniger als drei Jahre in dem MVZ tätig gewesen sei (*Beschl. vom 9.1.2018/Bescheide vom 15.2.2018*).

Ä

4

Nachdem die Klägerin gegen diese Bescheide fristgemäß Widerspruch eingelegt und begründet hatte, forderte der beklagte Berufungsausschuss die Klägerin zur Entrichtung einer Verwaltungsgebühr für vier Widerspruchsverfahren in Höhe von jeweils 200 Euro bis zum 5.4.2018 auf und wies darauf hin, dass die Widersprüche gemäß § 45 Abs 1 Zulassungsverordnung für Vertragsärzte (Ärzte-ZV) als zurückgenommen gelten, wenn die genannten Gebühren nicht innerhalb der gesetzten Fristen entrichtet seien. Die entsprechenden Überweisungen der Klägerin gingen am 9.4.2018 auf dem Empfängerkonto ein. Der Beklagte stellte daraufhin fest, dass die Widersprüche gegen die Bescheide des Zulassungsausschusses gemäß § 45 Ärzte-ZV als zurückgenommen gelten, da die Zahlungsfrist nicht eingehalten worden sei (*Beschl. vom 20.6.2018/Bescheide vom 5.9.2018*). Den Antrag der Klägerin auf rückwirkende Verlängerung der Frist nach [§ 26 Abs 7 SGB X](#), den diese damit begründet hatte, dass sie die Überweisungen erstmals fristgerecht am 2.4.2018 vorgenommen habe, diese jedoch trotz entsprechender Überweisungsbestätigung der Bank wegen fehlender Deckung des Kontos nicht ausgeführt worden seien, lehnte der Beklagte ab. Die an die Versäumung anknüpfende Rücknahmefiktion des Widerspruchs stelle keine unbillige, sondern die hierfür vorgesehene Rechtsfolge dar.

Ä

5

Hiergegen hat die Klägerin jeweils Klage beim SG erhoben, welche das SG zur gemeinsamen Verhandlung und Entscheidung verbunden hat (*Beschluss des SG vom 2.7.2019*). Nach Rücknahme der Klage betreffend den Bescheid zur Genehmigung der Verlegung der Anstellung der Ärztin B an einen Standort des MVZ hat das SG die übrigen Beschl. des Beklagten aufgehoben und diesen verurteilt, über die Widersprüche der Klägerin unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts neu zu entscheiden. Für die in § 45 Abs 1 Satz 1 Ärzte-ZV geregelte Widerspruchsrücknahmefiktion fehle eine wirksame Ermächtigungsgrundlage iS von [Art 80 GG](#). In Betracht komme allein [§ 98 Abs 2 Nr 3 SGB V](#), wonach die Zulassungsverordnungen Vorschriften über das Verfahren der Aussch. entsprechend den Grundsätzen des Vorverfahrens in der Sozialgerichtsbarkeit enthalten müssten. § 45 Abs 1 Satz 1 Ärzte-ZV halte sich jedoch nicht im Rahmen dieser Ermächtigung. Es werde eine über [§ 84 Abs 1 Satz 1 SGG](#) hinausgehende â weitere Prozess(Sachurteils)voraussetzung für die

sozialgerichtliche Klage geschaffen, die entgegen den Regelungen für das Vorverfahren im SGG den Zugang zu den Sozialgerichten erschwere.

 

6

Mit seiner Revision rügt der Beklagte eine Verletzung von [  62 SGB X](#). Diese Norm sei eine Konkretisierung des in [  37 SGB I](#) enthaltenen allgemeinen Grundsatzes, dass in den einzelnen Sozialgesetzbüchern abweichende Regelungen zum SGB I und SGB X getroffen werden könnten. Für das Vorverfahren in Angelegenheiten des vertragsärztlichen Zulassungsrechts fänden sich solche abweichenden Bestimmungen in [  96 Abs 4](#) und [  97 Abs 3 sowie   98 Abs 2 Nr 3](#) und 4 SGB V. Danach sei das Vorverfahren in Angelegenheiten des vertragsärztlichen Zulassungsrechts als Vorverfahren eigener Art ausgestaltet. Bereits aus [  96 Abs 4 SGB V](#), wonach gegen Entscheidungen der Zulassungsausschüsse der Berufungsausschuss angerufen werden könne, folge, dass der Gesetzgeber eine spezielle Regelung im vertragsärztlichen Zulassungsrecht für erforderlich gehalten habe. Dementsprechend sei in [  97 Abs 3 SGB V](#) angeordnet, dass für das Verfahren vor den Berufungsaussch ssen [  84 Abs 1 und 85 Abs 3 SGG](#) anzuwenden seien und das Verfahren als Vorverfahren iS des [  78 SGG](#) gelte. Nur vor dem Hintergrund, dass der Gesetzgeber ein eigenständiges Vorverfahren für das vertragsärztliche Zulassungsrecht für notwendig erachtet habe, sei auch die Ermächtigung in [  98 Abs 2 Nr 3 SGB V](#) zu verstehen. [  98 Abs 2 Nr 3 SGB V](#) enthalte ein Gebot, welche Mindestanforderungen das besondere Vorverfahren zwingend enthalten müsse, ohne jedoch die Art und Weise abschließend zu regeln. Dies gebiete eine Orientierung an den Verfahrensregelungen der [  77 ff SGG](#), erlaube aber zugleich Abweichungen in Einzelpunkten. Bei [  45 Abs 1  rzte V](#) handle es sich um eine solche zulässige Sonderregelung. Die fristgerechte Zahlung der Widerspruchsgebühr sei ein sachlich gerechtfertigtes Kriterium, um das tatsächliche Interesse des Widerspruchsführers an einer Sachentscheidung zu dokumentieren. Zudem diene die Regelung auch der Entlastung der Berufungsaussch sse mit dem Ziel, nur dann in eine Prüfung eintreten zu müssen, wenn die Widerspruchsführer den pauschalierten Verwaltungsaufwand zahlten. Der Rechtsschutz werde durch die Rücknahmefiktion auch nicht unzulässig erschwert. Die fristgerechte Zahlung einer relativ geringen Verfahrensgebühr sei für den betroffenen Adressatenkreis von Ärzten, Psychotherapeuten und MVZ ein üblicher Geschäftsvorgang.

 

7

Der Beklagte beantragt,
das Urteil des SG Gotha vom 3.2.2021 aufzuheben und die Klagen abzuweisen.

 

Die KlÄgerin beantragt,
die Revision zurÄckzuweisen.

Ä

Zutreffend habe das SG festgestellt, dass ÄÄ 45 AbsÄ 1 ÄrzteÄÄZV den gesetzlichen Rahmen der allein in Betracht kommenden ErmÄchtigungsgrundlage nach [ÄÄ 98 AbsÄ 2 NrÄ 3 SGBÄ V](#) Äberschreite. Mit der in ÄÄ 45 AbsÄ 1 SatzÄ 1 ÄrzteÄÄZV normierten RÄcknahmefiktion werde eine weitere Ä vom Gesetz nicht vorgeseheneÄ Ä Sachurteilsvoraussetzung geschaffen. Die RÄcknahmefiktion knÄpfe allein an das Verstreichen einer Zahlungsfrist an. Zwar seien dem SGG RÄcknahmefiktionen nicht fremd. So regelt [ÄÄ 102 AbsÄ 2 SatzÄ 1 SGG](#) die fiktive KlagerÄcknahme, wenn der KlÄger das Verfahren trotz Aufforderung des Gerichts lÄnger als drei Monate nicht betreibe. Eine entsprechende Regelung existiere mit [ÄÄ 156 AbsÄ 2 SatzÄ 1 SGG](#) auch fÄr das Berufungsverfahren. Jedoch hÄtten Vorschriften dieser Art einen engen Ausnahmecharakter und bedÄrften in besonderem MaÃe der Rechtsklarheit. Auch aus [ÄÄÄ 96 AbsÄ 4](#), [97 AbsÄ 3](#), [98 AbsÄ 2 NrÄ 3](#) undÄ 4 SGBÄ V folge Ä entgegen der Rechtsansicht des BeklagtenÄ Ä nichts anderes. Vielmehr ordne [ÄÄ 97 AbsÄ 3 SatzÄ 1 SGBÄ V](#) ausdrÄcklich die Anwendung der [ÄÄ 84 AbsÄ 1](#) und [ÄÄ 85 AbsÄ 3 SGG](#) fÄr das Berufungsverfahren an. ÄÄ 45 AbsÄ 1 SatzÄ 1 ÄrzteÄÄZV enthalte jedoch einen eigenen, vom Gesetz fÄr das Vorverfahren nicht vorgesehenen Beendigungsstatbestand fÄr das Widerspruchsverfahren.

Ä

Die zuÄ 7. beigelegene KassenÄrztliche Vereinigung (KÄV) schlieÃt sich den AusfÄhrungen des Beklagten an. Die Äbrigen Beigeladenen haben sich nicht geÄuert.

Ä

II

Ä

Die Sprungrevision ([Â§Â 161 AbsÂ 1 SatzÂ 1 SGG](#)) des beklagten Berufungsausschusses ist zulässig, hat aber in der Sache keinen Erfolg.

Â

12

A.Â Gegenstand des Revisionsverfahrens sind das vorinstanzliche Urteil des SG sowie die Bescheide des Beklagten vom 5.9.2018 (*BeschlÃ¼sse vom 20.6.2018*), die feststellen, dass die WidersprÃ¼che der KlÃ¼gerin gegen die Entscheidungen des Zulassungsausschusses als zurÃ¼ckgenommen gelten. Der Senat hat allein Ã¼ber diese Bescheide des Berufungsausschusses zu entscheiden, nicht jedoch Ã¼ber die vorangegangenen Bescheide des Zulassungsausschusses. Nach stÃ¼ndiger Rechtsprechung des Senats ist allein der Bescheid des Berufungsausschusses Streitgegenstand (*zum Bescheid des Berufungsausschusses als alleiniger Gegenstand des gerichtlichen Verfahrens zB BSG Urteil vom 16.5.2018* [BÂ 6Â KA 1/17Â RÂ](#) [BSGE 126. 40](#) =Â *SozR 4* [2500](#) [Â§Â 95 NrÂ 34, RdNrÂ 20](#) und *BSG Urteil vom 22.10.2014* [BÂ 6Â KA 36/13Â RÂ](#) [SozR 4](#) [2500](#) [Â§Â 95 NrÂ 28 RdNrÂ 11](#)).

Â

13

Zwar liegt hier nicht die typische Konstellation vor, in welcher der Berufungsausschuss eine eigenstÃ¼ndige (inhaltliche) Sachentscheidung getroffen oder jedenfalls die Entscheidung des Zulassungsausschusses als unbegrÃ¼ndet zurÃ¼ckgewiesen und sich so den Entscheidungsausspruch des Zulassungsausschusses zu eigen gemacht hat (*vgl dazu BSG Urteil vom 17.10.2012* [BÂ 6Â KA 49/11Â RÂ](#) [SozR 4](#) [2500](#) [Â§Â 95 NrÂ 26 RdNrÂ 18](#)). Vielmehr hat der Berufungsausschuss die RÃ¼cknahme der WidersprÃ¼che festgestellt, ohne in der Sache selbst zu entscheiden. Jedoch ist auch in der vorliegenden Konstellation allein der Berufungsausschuss der richtige Beklagte. Nach [Â§Â 45 AbsÂ 1 SatzÂ 1](#) [Ã¼rzteâ¼ZV](#) gilt der Widerspruch als zurÃ¼ckgenommen, wenn die GebÃ¼hr nach [Â§Â 46](#) [Ã¼rzteâ¼ZV](#) nicht innerhalb der gesetzten Frist entrichtet ist. Die Entscheidung hierÃ¼ber kann allein der Berufungsausschuss treffen. Bei der reinen Anfechtungsklage gegen die Feststellung des Beschwerdeausschusses, dass der Widerspruch als zurÃ¼ckgenommen gilt, entscheidet das Gericht dementsprechend nur hierÃ¼ber. Kommt es zu dem Ergebnis, dass der Widerspruch nicht zurÃ¼ckgenommen ist, ist der Bescheid des Berufungsausschusses aufzuheben. Dieser hat sodann Ã¼ber den Widerspruch in der Sache zu entscheiden.

Â

14

B. Die Revision des Beklagten bleibt ohne Erfolg. Das SG hat die Bescheide des Beklagten revisionsrechtlich beanstandungsfrei aufgehoben. Der Beklagte muss über die Widersprüche der klagenden Trägerin eines MVZ in der Sache entscheiden, da die Widersprüche der Klägerin nicht durch fiktive Rücknahme nach § 45 Abs 1 Satz 1 Nr 1 ZV erledigt sind. Es kann im Ergebnis dahingestellt bleiben, ob die in § 45 Abs 1 Satz 1 Nr 1 ZV geregelten Voraussetzungen für den Eintritt der Widerspruchsrücknahmefiktion überhaupt erfüllt sind (dazu 2.). Denn jedenfalls fehlt es schon an einer wirksamen Ermächtigungsgrundlage iS des [Art 80 GG](#) für die in § 45 Abs 1 Satz 1 Nr 1 ZV getroffene Regelung der Rücknahmefiktion eines Widerspruchs bei nicht fristgerechter Zahlung der Widerspruchsgebühren (dazu sogleich 1.).

Ä

15

Mit der Einlegung des Widerspruchs wird die nach § 46 Abs 1 Satz 1 Buchst d Nr 1 ZV zu zahlende Widerspruchsgebühr fällig (§ 46 Abs 1 Satz 2 Nr 1 ZV). Die Gebühr wird grundsätzlich für alle Widersprüche gegen Entscheidungen des Zulassungsausschusses erhoben, durch die der Arzt, das MVZ oder die sonstige ärztlich geleitete Einrichtung die Änderung eines Verwaltungsaktes anstrebt, es sei denn, das Gesetz sieht ein Widerspruchsverfahren nicht vor. Erfolgt die Zahlung der Widerspruchsgebühr nicht mit der Einlegung des Widerspruchs, so ist die Gebühr vom Widerspruchsrücknahmefiktion gesondert anzufordern. Nach § 45 Abs 1 Nr 1 ZV gilt sodann der Widerspruch als zurückgenommen, wenn die Gebühr nach § 46 Nr 1 ZV nicht innerhalb der gesetzten Frist entrichtet ist (Satz 1). Die Zahlungsfrist und die Folgen ihrer Nichteinhaltung sind in der Anforderung zu vermerken (Satz 2). Bei der Festsetzung dieser Zahlungsfrist handelt es sich um eine behördliche Frist (§ 26 Abs 2 SGB X). Im Unterschied zu gesetzlichen Fristen, die nicht zur Disposition der Beteiligten stehen (vgl. § 26 Abs 1 SGB X), dürfen behördliche Fristen von der Behörde selbst gesetzt und bemessen werden. Für eine transparente Verfahrensgestaltung ist es daher erforderlich, dass der Adressat den Fristablauf sowie die Rechtsfolgen der Fristversumnis eindeutig bestimmen kann. Damit wäre für den Eintritt der Rücknahmefiktion jedenfalls Voraussetzung, dass die Höhe der Gebühr zutreffend ermittelt, der richtige Gebührenpflichtige benannt, die Zahlungsfrist angemessen bestimmt und in unmissverständlicher Form und mit der gebotenen Deutlichkeit auf die Folgen der Nichteinhaltung der Zahlungsfrist hingewiesen worden ist (so auch SG Aachen Urteil vom 3.3.2010 – SÄ 7 KA 2/09 – juris RdNr 20; SG Karlsruhe Urteil vom 24.2.2016 – SÄ 4 KA 2628/14 – juris RdNr 26; Harwart/Thome in Schallen, Zulassungsverordnung, 9. Aufl 2018, § 45 RdNr 1; vgl auch Schiller in Schnapp/Wigge, Handbuch des Vertragsarztrechts, 3. Aufl 2017, § 5 Abschnitt D RdNr 122; Bogan in BeckOK Sozialrecht, Stand: 1.6.2022, § 45 Nr 1 ZV RdNr 3). Ob die Rechtsfolgenbelehrungen in den Zahlungsaufforderungsschreiben in vollem Umfang den zu stellenden Anforderungen entsprechen und die Höhe der Widerspruchsgebühren von dem Beklagten zutreffend ermittelt worden ist, ist fraglich (vgl dazu noch unten), kann aber offenbleiben, da es schon an einer wirksamen Ermächtigungsgrundlage iS des [Art 80 GG](#) für die Regelung fehlt.

Ä

1. Da die Ärzte-ZV selbst nur den Rang einer Rechtsverordnung hat, bedarf es einer den Anforderungen des [Art 80 GG](#) entsprechenden Ermächtigungsgrundlage (*dazu a.*). Hieran fehlt es für die in [§ 45 Abs 1 Satz 1](#) der Ärzte-ZV getroffene Regelung der Rücknahmefiktion eines Widerspruchs bei nicht fristgerechter Zahlung der Widerspruchsgebühr (*dazu b.*).

Ä

a. Nach der Rechtsprechung des Senats und des BVerfG hat die Ärzte-ZV ungeachtet des Umstandes, dass sie durch den Gesetzgeber erlassen und in der Vergangenheit immer wieder durch diesen geändert worden ist (vgl zB die Änderungen durch das [Terminservice- und Versorgungsgesetz vom 6.5.2019](#) [wie die Einführung eines Dreiviertelversorgungsauftrags und der Regelungen zu den Mindestsprechstundenzeiten nebst umfangreichen Sanktionen](#)), selbst nur den Rang einer Rechtsverordnung (BSG Urteil vom 11.10.2017 [BÄ 6 KA 38/16 R](#) [SozR 4-2500](#) [§ 95 Nr 31 RdNr 21](#); BSG Urteil vom 30.9.2020 [BÄ 6 KA 18/19 R](#) [BSGE 131, 73](#) = [SozR 4-5520](#) [§ 24 Nr 14, RdNr 32](#); vgl auch BVerfG Beschluss vom 13.9.2005 [2 BvF 2/03](#) [BVerfGE 114, 196](#), 239 f = [SozR 4-2500](#) [§ 266 Nr 9 RdNr 109](#)). Dementsprechend bedarf es für die Regelungen der Ärzte-ZV einer den Anforderungen des [Art 80 GG](#) entsprechenden Ermächtigungsgrundlage (BSG Urteil vom 23.3.2011 [BÄ 6 KA 11/10 R](#) [BSGE 108, 35](#) = [SozR 4-2500](#) [§ 115b Nr 3, RdNr 65](#); BSG Urteil vom 13.5.2015 [BÄ 6 KA 25/14 R](#) [BSGE 119, 79](#) = [SozR 4-5520](#) [§ 19 Nr 3, RdNr 21](#); vgl auch BSG Urteil vom 30.9.2020 [BÄ 6 KA 18/19 R](#) [BSGE 131, 73](#) = [SozR 4-5520](#) [§ 24 Nr 14, RdNr 32](#); BSG Urteil vom 4.11.2021 [BÄ 6 KA 16/20 R](#) [juris RdNr 43 ff](#), zur Veröffentlichung in BSGE und SozR [4-5520](#) [§ 31 Nr 6](#) vorgesehen; BVerfG Beschluss vom 13.9.2005 [2 BvF 2/03](#) [BVerfGE 114, 196](#), 238 f = [SozR 4-2500](#) [§ 266 Nr 9 RdNr 105, 109](#)).

Ä

b. Nach [Art 80 GG](#) können die Bundesregierung, ein Bundesminister oder die Landesregierungen ermächtigt werden, Rechtsverordnungen zu erlassen (*Satz 1*). Danach müssen Gesetze, die zum Erlass von Rechtsverordnungen ermächtigen, Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung bestimmen (*Satz 2*). Diese muss nach Tendenz und Programm so genau umrissen sein, dass der Bürger schon aus der gesetzlichen Ermächtigung erkennen und vorhersehen kann, was ihm gegenüber zulässig sein soll und welchen möglichen Inhalt die aufgrund der Ermächtigung erlassenen Verordnungen haben können. Die Ermächtigungsnorm muss in ihrem Wortlaut nicht so genau wie irgend möglich gefasst sein; sie hat von Verfassungs wegen nur

hinreichend bestimmt zu sein. Dazu genügt es, dass sich die gesetzlichen Vorgaben mit Hilfe allgemeiner Auslegungsregeln erschließen lassen, insbesondere aus dem Zweck, dem Sinnzusammenhang und der Entstehungsgeschichte der Norm (*stRspr*; vgl nur *BVerfG Beschluss vom 21.9.2016* [2. BvL 1/15](#) [BVerfGE 143, 38](#) RdNr 54 ff). Welche Anforderungen an das Maß der erforderlichen Bestimmtheit im Einzelnen zu stellen sind, lässt sich daher nicht allgemein festlegen. Zum einen kommt es auf die Intensität der Auswirkungen der Regelung für die Betroffenen an (*BVerfG Beschluss vom 11.3.2020* [2. BvL 5/17](#) [BVerfGE 153, 310](#) RdNr 102). Die Anforderungen an die Bestimmtheit sind umso höher, je tiefer die Norm in verfassungsrechtlich geschützte Positionen eingreift und je eindeutiger, abgrenzbarer und vorhersehbarer die Materie ist, die sie regelt. Zum anderen hängen die Anforderungen an Inhalt, Zweck und Ausmaß der gesetzlichen Determinierung von der Eigenart des zu regelnden Sachverhalts ab, insbesondere davon, in welchem Umfang der zu regelnde Sachbereich einer genaueren begrifflichen Umschreibung überhaupt zugänglich ist (vgl *BVerfG Beschluss vom 21.9.2016* [2. BvL 1/15](#) [BVerfGE 143, 38](#) RdNr 57).

Ä

19

An einer hinreichend bestimmten Ermächtigungsgrundlage in diesem Sinne fehlt es für die in [ÄS 45 Abs 1 Satz 1](#) [Ärzte-ZV](#) geregelte Widerspruchsrücknahmefiktion bei verspäteter Zahlung der Widerspruchsgebühren (so auch *Pawlita in FS Plagemann, 2020, S 497, 499 ff*; ders in *jurisPK SGB V, 4. Aufl 2020, S 97* RdNr 36; vgl auch *Schiller in Schnapp/Wigge, Handbuch des Vertragsarztrechts, 3. Aufl 2017, S 5* Abschnitt D RdNr 122 mit Fn 88; *Peters in Handbuch der Krankenversicherung, 18. Aufl 1985 mit Stand 31.7.1987, S 368b RVO Anm 3b*; *Heinze in SGB Sozialversicherung, Stand der Einzelbearbeitung: Januar 1987, S 368b RVO Anmerkung 5*; aA *LSG Nordrhein-Westfalen Beschluss vom 18.11.2003* [L 11 B 47/03 KA ER](#) [juris](#) RdNr 18 ff; *LSG Niedersachsen-Bremen Urteil vom 9.12.2009* [L 3 KA 117/08](#) [juris](#) RdNr 31 ff; *SG Aachen Urteil vom 3.3.2010* [S 7 KA 2/09](#) [juris](#) RdNr 17 ff; *SG Karlsruhe Urteil vom 24.2.2016* [S 4 KA 2628/14](#) [juris](#) RdNr 32 ff). Weder regelt [ÄS 45 Abs 1 Satz 1](#) [Ärzte-ZV](#) das Nähere über die Teilnahme an der vertragsärztlichen Versorgung iS der Generalklausel des [ÄS 98 Abs 1 Satz 1 SGB V](#) (dazu aa); noch geht es um die Zulässigkeit der Erhebung von Verfahrensgebühren iS von [ÄS 98 Abs 2 Nr 4 SGB V](#) (dazu bb). Die fingierte Widerspruchsrücknahme entspricht auch nicht den Grundsätzen des Vorverfahrens in der Sozialgerichtsbarkeit iS von [ÄS 98 Abs 2 Nr 3 SGB V](#) (dazu cc).

Ä

20

aa) Nach [ÄS 98 Abs 1 Satz 1 SGB V](#) regeln die Zulassungsverordnungen das Nähere über die Teilnahme an der vertragsärztlichen Versorgung sowie die zu ihrer Sicherstellung erforderliche Bedarfsplanung ([ÄS 99 SGB V](#)) und die Beschränkung von Zulassungen. Die Vorschrift stellt

grundsätzlich eine den verfassungsrechtlichen Anforderungen ([Art 80 Abs 1 Satz 2 GG](#)) genutzte Ermächtigungsgrundlage dar (zu [Ä 98 Abs 1 SGB V](#) als Ermächtigungsgrundlage vgl BSG Urteil vom 13.5.2015 – [B 6 KA 25/14 R](#) – [BSGE 119, 79](#) = [SozR 4-5520 Ä 19 Nr 3, RdNr 24](#); BSG Urteil vom 30.9.2020 – [B 6 KA 18/19 R](#) – [BSGE 131, 73](#) = [SozR 4-5520 Ä 24 Nr 14, RdNr 32](#); BVerfG Beschluss vom 26.9.2016 – [1 BvR 1326/15](#) – [SozR 4-5520 Ä 19 Nr 4 RdNr 25 ff](#)) und hat als Ermächtigungsnorm einen eigenständigen Anwendungsbereich (BSG Urteil vom 13.5.2015 – [B 6 KA 25/14 R](#) – [BSGE 119, 79](#) = [SozR 4-5520 Ä 19 Nr 3, RdNr 24](#)). Die Vorschrift ist hinreichend bestimmt, weil der Gesetzgeber unter Einbeziehung anderer Normen des SGB V hinreichende Vorgaben zu Ausmaß und Zweck der durch Verordnung zu treffenden Regelungen erlassen hat (BVerfG Beschluss vom 26.9.2016 – [1 BvR 1326/15](#) – [SozR 4-5520 Ä 19 Nr 4 RdNr 29 f](#)). Mit der Fiktion der Widerspruchsrücknahme in [Ä 45 Abs 1 Satz 1](#) ÄrzteZV regelt der Ordnungsgeber aber nicht das Nähere über die Teilnahme an der vertragsärztlichen Versorgung oder die zu ihrer Sicherstellung erforderliche Bedarfsplanung und die Beschränkung von Zulassungen. [Ä 45 Abs 1 Satz 1](#) ÄrzteZV betrifft weder die Voraussetzung der Teilnahme von Ärzten an der Versorgung noch die Form der Teilnahme oder ihrer Beendigung. Fragen des materiellen Zulassungsrechts oder der Bedarfsplanung werden mit der Regelung nicht angesprochen.

Ä

21

bb) Auch [Ä 98 Abs 2 Nr 4 SGB V](#) scheidet entgegen der Rechtsauffassung des Beklagten als Ermächtigungsgrundlage aus. Nach dieser Regelung müssen die Zulassungsverordnungen Vorschriften enthalten über die Verfahrensgebühren unter Berücksichtigung des Verwaltungsaufwandes und der Bedeutung der Angelegenheit für den Gebührenschuldner sowie über die Verteilung der Kosten der Ausschüsse auf die beteiligten Verbände. Die Zulässigkeit der Erhebung von Widerspruchsgebühren steht hier aber nicht in Streit.

Ä

22

Die Kostenverteilung regelt [Ä 96 Abs 3 Satz 2 SGB V](#). Danach werden die Kosten der Zulassungsausschüsse, soweit sie nicht von Gebühren gedeckt sind, je zur Hälfte von den Kassen einerseits und den Landesverbänden der Krankenkassen und den Ersatzkassen andererseits getragen. Die getroffene Regelung setzt die Möglichkeit zur Erhebung von Gebühren damit bereits voraus. Die [Ä 34 Abs 8, 35 Abs 2](#) ÄrzteZV konkretisieren dies für die Kostenverteilung innerhalb der Kassenverbände weiter. Die Fallgestaltungen, in denen Verfahrensgebühren anfallen, und die jeweilige Höhe der Verfahrensgebühren (und auch der Verwaltungsgebühren) werden in [Ä 46](#) ÄrzteZV normiert. Diese Vorschrift ist von der Ermächtigungsgrundlage des [Ä 98 Abs 2 Nr 4 SGB V](#) gedeckt (so bereits BSG Urteil vom

6.2.2013 [BÂ 6Â KA 2/12Â RÂ](#) *SozR 4* 2500 *Â* 81 NrÂ 5 RdNrÂ 17). Zwar werden nach [Â](#) 64 SGBÂ X für das Verfahren bei den Behörden keine Gebühren und Auslagen erhoben. Nach [Â](#) 37 SatzÂ 1 SGBÂ I gelten das SGBÂ I und das SGBÂ X jedoch nur, soweit sich aus den übrigen Büchern nichts Abweichendes ergibt. Anderweitige Regelungen iS von [Â](#) 37 SatzÂ 1 HalbsatzÂ 1 SGBÂ I können unmittelbare gesetzliche Regelungen sein, aber auch untergesetzliche Regelungen aufgrund einer Ermächtigungsnorm, die Bestandteil der besonderen Teile des SGB ist (*BSG Urteil vom 6.2.2013* [BÂ 6Â KA 2/12Â RÂ](#) *SozR 4* 2500 *Â* 81 NrÂ 5 RdNrÂ 16).

Â

23

Eine solche ausdrückliche abweichende Regelung findet sich in [Â](#) 98 AbsÂ 2 NrÂ 4 SGBÂ V, welche den Ordnungsgeber zur Erhebung und Bestimmung von Verfahrensgebühren in den Zulassungsverordnungen ermächtigt. Die Vorschrift ist mit dem Gesetz zur Struktur im Gesundheitswesen (Gesundheits-Reformgesetz *â* GRG) vom 20.12.1988 ([BGBIÂ I 1988, 2477](#)) in Kraft getreten. Eine Änderung erfuhr die Regelung mit dem Gesetz zur Änderung des Vertragsarztrechts und anderer Gesetze (VÄndG) vom 22.12.2016 ([BGBIÂ I 3439](#)). Dabei wurde hinter den Worten *â* die Verfahrensgebühren *â* die Formulierung *â* unter Berücksichtigung des Verwaltungsaufwandes und der Bedeutung der Angelegenheit für den Gebührenschuldner *â* eingefügt. Dies diene der Klarstellung, dass bei der Bemessung der Verfahrensgebühren nicht nur der mit der Amtshandlung verbundene Verwaltungsaufwand, sondern auch die Bedeutung, der wirtschaftliche Wert oder der sonstige Nutzen der Amtshandlung für den Gebührenschuldner zu berücksichtigen sind (*Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Gesundheit zu dem Gesetzesentwurf der Bundesregierung, BT-Drucks 16/3157 SÂ 17*). Dementsprechend wurde mit dieser Ergänzung der Vorschrift die bereits im Regierungsentwurf vorgesehene Erhöhung der Gebühren nach *Â* 46 *â* rztel-ZV auf das Vierfache verbunden (*vgl BT-Drucks 16/2474 SÂ 12*). Die in *Â* 45 AbsÂ 1 SatzÂ 1 *â* rztel-ZV geregelte Widerspruchsrücknahmefiktion hält sich aber nicht im Rahmen dieser Ermächtigungsgrundlage. Fragen der Erhebung und Bestimmung der Höhe von Widerspruchsgebühren werden mit *Â* 45 AbsÂ 1 SatzÂ 1 *â* rztel-ZV gerade nicht angesprochen.

Â

24

cc) Der gesetzliche Rahmen der *â* hier einzig *â* als relevant in Betracht kommenden Ermächtigungsgrundlage des [Â](#) 98 AbsÂ 2 NrÂ 3 SGBÂ V wird überschritten. Danach müssen die Zulassungsverordnungen Vorschriften enthalten über das Verfahren der Ausschüsse entsprechend den Grundsätzen des Vorverfahrens in der Sozialgerichtsbarkeit einschließlich der Voraussetzungen und Rahmenbedingungen für die Durchführung von Sitzungen der Ausschüsse mittels Videotechnik. Die Rechtsfolge der fingierten Widerspruchsrücknahme entspricht diesen Grundsätzen gerade nicht.

Â (1)Â Die Grundsätze des Vorverfahrens sind vielmehr im SGG wie folgt geregelt: [Â§Â 78 AbsÂ 1 SGG](#) bestimmt zunächst von Ausnahmen nach AbsÂ 1 SatzÂ 2 abgesehen, dass es zur Erhebung einer Anfechtungs- oder Verpflichtungsklage eines Vorverfahrens bedarf. Die Durchführung des Vorverfahrens mit abschließender Entscheidung der Verwaltung ist eine von Amts wegen zu präfernde Prozessvoraussetzung (vgl. bereits BSG Urteil vom 23.1.1957, [6Â RKa 11/55](#), BSGE 4, 246, 247). Nach [Â§Â 83 SGG](#) beginnt das Vorverfahren mit Erhebung des Widerspruchs. Der Widerspruch ist binnen eines Monats (bei Bekanntgabe im Ausland binnen drei Monaten), nachdem der Verwaltungsakt dem Beschwerdeführer bekanntgegeben ist, einzureichen ([Â§Â 84 AbsÂ 1 SatzÂ 1 undÂ 2 SGG](#)). Mit dem Lauf des Vorverfahrens ist die Verpflichtung der Behörde verbunden, dieses ordnungsgemäß durchzuführen und in angemessener Zeit zu Ende zu bringen (Schmidt in Meyer-Ladewig/Keller/Leitherer/Schmidt, SGG, 13. Aufl. 2020, [Â§Â 83 RdNrÂ 6](#)). Soweit der Widerspruch als begründet erachtet wird, ist ihm abzuwehren ([Â§Â 85 AbsÂ 1 SGG](#)), soweit ihm nicht abgeholfen wird, ist ein Widerspruchsbescheid zu erlassen ([Â§Â 85 AbsÂ 2 SGG](#)). Eine fingierte Widerspruchsrücknahme bei Nichtzahlung oder verspäteter Zahlung einer Gebühr existiert im SGG nicht.

Â (2)Â Mit [Â§Â 45 AbsÂ 1 SatzÂ 1](#) ZV wird ein im SGG nicht vorgesehener Beendigungsbestand für das mit dem Widerspruch eröffnete besondere Verwaltungsverfahren (dazu noch [RdNrÂ 29 ff](#)) geregelt. Der Berufungsausschuss wird bei nicht fristgerechter Einzahlung der Widerspruchsgebühr berechtigt, den Widerspruch ausnahmslos als fingiert zurückgenommen zu behandeln, selbst wenn es um grundrechtsintensive Entscheidungen, wie zB in Zulassungssachen, geht. Damit wird die Gewährleistung des effektiven Rechtsschutzes nach [ArtÂ 19 AbsÂ 4 GG](#) gravierend eingeschränkt, indem ausnahmslos weder eine materielle Sachprüfung des Widerspruchs durch den Beschwerdeausschuss noch durch die Sozialgerichtsbarkeit erfolgt. Der durch [ArtÂ 19 AbsÂ 4 GG](#) gewährleistete Rechtsschutz gilt nicht nur für den Zugang zum Gericht, sondern innerhalb des jeweils eingeleiteten Verfahrens, soweit es darum geht, sich dort effektiv Gehör zu verschaffen (vgl. BVerfG Kammerbeschluss vom 17.9.2012, [1Â BvR 2254/11](#), BVerfGK 20, 43 = *juris RdNrÂ 25, 28 mwN*). Regelungen, die den effektiven Rechtsschutz derart gravierend beschränken, bedürfen einer klaren und bestimmten gesetzlichen Grundlage, an der es nach derzeitiger Rechtslage fehlt. Zwar dürfte es grundsätzlich nicht zu beanstanden sein, wenn der Gesetzgeber an die zulässige Gebührerhebung in den Verfahren vor den Ausschüssen auch Konsequenzen bei Nichtzahlung oder verspäteter Zahlung knüpft. Dies könnte beispielsweise in Form einer ergänzenden Regelung in [Â§Â 97 SGBÂ V](#) oder mit einer hinreichend bestimmten und klaren Grundlage in [Â§Â 98 AbsÂ 2 SGBÂ V](#) geschehen. Nach derzeitiger Rechtslage wird jedoch der gesetzliche Rahmen des [Â§Â 98 AbsÂ 2 NrÂ 3 SGBÂ V](#) überschritten.

Â

27

Â (3)Â Zwar sieht das SGG eine fiktive KlagerÃ¼cknahme in [Â§Â 102 AbsÂ 2 SatzÂ 1 SGG](#) vor, wenn der KlÃ¤ger das Verfahren trotz Aufforderung lÃ¤nger als drei Monate nicht betreibt. Eine vergleichbare Regelung gilt mit [Â§Â 156 AbsÂ 2 SatzÂ 1 SGG](#) auch fÃ¼r das Berufungsverfahren. Gewisse Parallelen finden sich auch in [Â§Â 12a](#) iVm [Â§Â 12 GKG](#), wonach das Gericht berechtigt ist, auch in sozialgerichtlichen Verfahren einer Klage auf EntschÃ¤digung nach dem Gesetz Ã¼ber den Rechtsschutz bei Ã¼berlangen Gerichtsverfahren und strafrechtlichen Ermittlungsverfahren die FÃ¼hrung des Verfahrens davon abhÃ¤ngig zu machen, dass der KlÃ¤ger einen Gerichtskostenvorschuss zahlt.

Â

28

Bei den RÃ¼cknahmefiktionen nach [Â§Â 102 AbsÂ 2 SatzÂ 1](#), [156 AbsÂ 2 SatzÂ 1 SGG](#) handelt es sich aber um eng begrenzte gesetzlich geregelte AusnahmefÃ¤lle (*BSG Urteil vom 1.7.2010* â [BÂ 13Â R 58/09Â R](#) â [BSGE 106, 254](#) = *SozR 4â1500 Â§Â 102 NrÂ 1 RdNrÂ 18Â ff*), in denen sachlich begrÃ¼ndete Anhaltspunkte fÃ¼r den Wegfall des Rechtsschutzinteresses des KlÃ¤gers oder BerufungsklÃ¤gers vorliegen (*vgl auch BVerfG Beschluss vom 27.10.1998* â [2Â BvR 2662/95](#) â [DVBl 1999, 166, 167](#) zu [Â§Â 81 AsylVfG](#) und [Â§Â 92 AbsÂ 2 VwGO](#)). Sie kÃ¶nnen â ohne gesetzliche GrundlageÂ nicht auf das Widerspruchsverfahren Ã¼bertragen werden.

Â

29

Â (4)Â Etwas anderes folgt auch nicht aus den Besonderheiten des Verfahrens vor dem Berufungsausschuss.

Â

30

Â (a)Â Zutreffend weist der Beklagte allerdings darauf hin, dass es sich bei dem Verfahren vor dem Berufungsausschuss um ein besonderes Verwaltungsverfahren handelt (*BSG Urteil vom 9.6.1999*

â [B  6  KA 76/97  R ](#) â [SozR 3  5520    44 Nr  1 S  4](#); *BSG Urteil vom 21.4.1993*
â [14a  RKa 11/92 ](#) â [BSGE 72, 214, 220 =  SozR 3  1300    35 Nr  5 S  11](#); *BSG Urteil*
vom 27.1.1993 â [6  RKa 40/91 ](#) â [SozR 3-2500    96 Nr 1 S 3](#) â 5). Dies folgt bereits aus
der Vorschrift des [   97 Abs  3 Satz  2 SGB  V](#), wonach das Verfahren vor dem
Berufungsausschuss als Vorverfahren nach [   78 SGG](#) â giltâ. Dies macht deutlich, dass es an
Stelle des Widerspruchsverfahrens nach [     78, 83 ](#) ff SGG treten soll. Auch die Verweisung des
[   97 Abs  3 Satz  1 SGB  V](#) auf nur zwei Vorschriften aus dem Abschnitt über das
Widerspruchsverfahren â nämlich auf die Bestimmungen des [   84 Abs  1 SGG](#) für die
Widerspruchsfrist und des [   85 Abs  3 SGG](#) für das schriftliche Formerfordernis des Bescheides,
die Geltung des Verwaltungszustellungsgesetzes und der Notwendigkeit einer
Rechtsbehelfsbelehrung  â wäre im übrigen überflüssig, wenn das Verfahren vor dem
Berufungsausschuss ein Widerspruchsverfahren gemäß [     78, 83 ](#) ff SGG wäre (*BSG Urteil*
vom 9.6.1999 â [B  6  KA 76/97  R ](#) â [SozR 3  5520    44 Nr  1 S  4](#); *BSG Urteil vom*
27.1.1993 â [6  RKa 40/91 ](#) â [SozR 3  2500    96 Nr  1 S  5](#)).

 

31

  (b)  Eine hinreichende Ermächtigung für die fingierte Widerspruchs cknahme folgt hieraus
aber nicht. [   97 Abs  3 SGB  V](#) selbst enthält keine (weitere) Rechtsgrundlage für eine
Regelung durch Rechtsverordnung. Die Vorschrift geht zurück auf Art  1 Nr  2 des Gesetzes
 ber das Kassenarztrecht (GKAR) vom 17.8.1955 (*BGBI  I 513*). [   368b Abs  7 RVO](#) nahm die
Regelung â Das Verfahren vor den Berufungsaussch ssen gilt als Vorverfahren im Sinne der
[     79](#) und [80](#) des Sozialgerichtsgesetzes vom 3.  September 1953â auf und reagierte damit
auf die Einführung des SGG vom 3.9.1953 (*BGBI  I 1239*) mit den Regelungen zum Vorverfahren in
den [     79, 80 SGG](#) und der Schaffung einer unabhängigen Gerichtsbarkeit für das Sozialrecht.
Damit steht seit Inkrafttreten des GKAR fest, dass in Angelegenheiten des Vertragsarztrechts
sämtliche Verwaltungsakte in einem Vorverfahren nachzuprüfen sind, soweit das Gesetz nichts
Abweichendes vorsieht (*BSG Urteil vom 20.7.1966* â [6  RKa 9/65 ](#) â [BSGE 25, 120](#) =  *SozR*
Nr  8 zu    80 SGG â *juris RdNr  19*).

 

32

Aus [   97 Abs  3 SGG](#) folgt, dass die das Vorverfahren regelnden Vorschriften des SGG auf das
Verfahren vor dem Berufungsausschuss nur teilweise (zwingend) anwendbar sind. [   97 Abs  3](#)
[SGB  V](#) stellt dementsprechend eine abweichende gesetzliche Bestimmung iS des [   62 SGB  X](#)
dar (*Feddern in jurisPK SGB  X, 2.  Aufl 2017,    62 RdNr  28*; *Becker in Hauck/Noftz, SGB  X,*
Stand 4/2021,    62 RdNr  20), wonach für förmliche Rechtsbehelfe gegen Verwaltungsakte
SGG und VwGO nur gelten, â soweit nicht durch Gesetz etwas anderes bestimmt istâ ([   62](#)
[Halbsatz  1 SGB  X](#)). Hierauf weist der Beklagte zu Recht hin. Zwar â giltâ das Verfahren vor
dem Berufungsausschuss im Hinblick auf das Vorverfahrenserfordernis des [   78 SGG](#) als

Vorverfahren. Es eröffnet damit den Zugang zu sozialgerichtlichem Rechtsschutz (*BSG Urteil vom 21.4.1993* [14a RKA 11/92](#) [BSGE 72, 214, 220](#) = [SozR 3-1300 Â 35 Nr 5 S 11](#)) bzw. dient der Erfüllung einer Voraussetzung für eine gerichtliche Sachentscheidung (*BSG Urteil vom 27.1.1993* [6 RKA 40/91](#) [SozR 3-2500 Â 96 Nr 1 S 3](#)).

Â

33

Allerdings ergeben sich zum allgemeinen sozialgerichtlichen Vorverfahren Unterschiede. So hat der Zulassungsausschuss nicht das Recht zur Abhilfe des Widerspruchs, da [Â 85 Abs 1 SGG](#) nicht anzuwenden ist (vgl. *BSG Urteil vom 21.4.1993* [14a RKA 11/92](#) [BSGE 72, 214, 220](#) = [SozR 3-1300 Â 35 Nr 5 S 11](#)). Auch besteht nicht die Möglichkeit den Widerspruch entsprechend [Â 85 Abs 2 SGG](#) fristwährend bei einer anderen Behörde einzulegen (*Pawlita in jurisPK-SGB V, 4. Aufl 2020, Â 97 RdNr 17*). Mit der Einlegung des Widerspruchs ist ausschließlich der Berufungsausschuss funktionell zuständig (vgl. *bereits RdNr 12*). Er hat daher nicht über den Widerspruch zu befinden, sondern aufgrund des Widerspruchs eine eigene Sachentscheidung zu treffen. Die förmliche Zustellung des Bescheides ist zwingend und nicht [wie in Â 85 Abs 3 SGG vorgesehen](#) [fakultativ](#) (vgl. [Â 41 Abs 5 Satz 1 iVm Â 45 Abs 3 Ärzte-ZV](#)). Das Verfahren vor dem Berufungsausschuss ist nicht gebührenfrei ([Â 64 Abs 1 Satz 1 SGB X](#) gilt nicht, dazu *bereits unter RdNr 15*).

Â

34

Â (c) Auch wenn das Vorverfahren in Angelegenheiten des Vertragsarztrechts ein besonderes Verwaltungsverfahren ist und nach [Â 97 Abs 3 SGB V](#) gegenüber dem Vorverfahren nach dem SGG Besonderheiten aufweist, schafft [Â 98 Abs 2 Nr 3 SGB V](#) keine umfassende Kompetenz zur Regelung vom sozialgerichtlichen Vorverfahren abweichender Vorschriften und erlaubt insbesondere keine Regelung wie die des [Â 45 Abs 1 Satz 1 Ärzte-ZV](#), durch die die Gewährleistung umfassenden Rechtsschutzes iS des [Art 19 Abs 4 GG](#) erheblich eingeschränkt wird.

Â

35

Dabei kann offenbleiben, ob die Auffassung des SG zutreffend ist, dass mit der Vorschrift eine neue [Prozess\(Sachurteils\)voraussetzung](#) im engeren Sinne geschaffen wird (so auch *Pawlita in jurisPK-SGB V, 4. Aufl 2020, Â 97 RdNr 39*; vgl. auch *BVerwG Urteil vom 17.2.1981*

â 7Â C 55.79â â [BVerwGE 61, 360, 363](#) zu ArtÂ 15 Bayerisches Kostengesetz aF), obwohl nach der Rechtsprechung des BSG die Fehlerfreiheit des Vorverfahrens nicht Prozessvoraussetzung ist (BSG Urteil vom 24.3.2015 â [BÂ 8Â SO 16/14Â RÂ](#) â SozR 4â3500 Â§Â 116 NrÂ 1 RdNrÂ 15; vgl auch BSG Urteil vom 24.11.2011 â [BÂ 14Â AS 151/10 RÂ](#) â SozR 4â4200 Â§Â 22 NrÂ 54 RdNrÂ 9). [Â§Â 78 SGG](#) verlangt keine materielle PrÃ¼fung durch die BehÃ¶rde, auf die der KlÃ¤ger keinen Einfluss hÃ¤tte (BSG Urteil vom 24.11.2011 â [BÂ 14Â AS 151/10Â RÂ](#) â SozR 4â4200 Â§Â 22 NrÂ 54 RdNrÂ 9; Schmidt in Meyer-Ladewig/Keller/Leitherer/Schmidt, SGG, 13.Â Aufl 2020, Â§Â 78 RdNrÂ 2).

Â

36

Auf die Einordnung als Prozess(Sachurteils)voraussetzung kommt es fÃ¼r die Bewertung hier jedoch nicht entscheidend an. Der KlÃ¤gerin wÃ¤re es â auch wenn sie gegen die streitigen Bescheide des Beklagten, so wie hier geschehen, Klage wegen verspÃ¤teter Zahlung der WiderspruchsgebÃ¼hren erheben kannâ im Fall gerichtlich bestÃ¤tigter RechtmÃ¤Ãigkeit des fÃ¼rmlichen Vorgehens des Beklagten jedenfalls verwehrt, ein gerichtliches Sachurteil Ã¼ber die RechtmÃ¤Ãigkeit der Ausgangsbescheide zu erstreiten, weil sie sich deren Unanfechtbarkeit entgegenhalten lassen mÃ¼sste. Dabei ist unerheblich, ob die Klage gegen die betreffenden Bescheide, die die WidersprÃ¼che als zurÃ¼ckgenommen behandeln, als unzulÃ¤ssig oder als unbegrÃ¼ndet abzuweisen wÃ¤re. Entscheidend ist, dass der KlÃ¤gerin durch Â§Â 45 AbsÂ 1 SatzÂ 1 ÃrzteâZV das Recht auf gerichtliche SachÃ¼berprÃ¼fung aus einem Grunde genommen wird, den die Vorschriften des SGG nicht vorsehen. Eine Ausnahmeregelung hiervon oder gegebenenfalls eine HÃ¤rtefallregelung sieht die ÃrzteâZV nicht vor. Ein wie hier eingesetztes, scharfes prozessuales Instrument benÃ¶tigt aber eine klar definierte ErmÃchtigungsgrundlage, woran es fehlt.

Â

37

Â (d)Â Etwas anderes folgt auch nicht aus der Entscheidung des Senats vom 9.6.1999 ([BÂ 6Â KA 76/97Â RÂ](#) â [SozR 3â5520 Â§Â 44 NrÂ 1](#)) zur BegrÃ¼ndungspflicht eines Widerspruchs in Â§Â 44 AbsÂ 1 ÃrzteâZV aF. In Â§Â 44 SatzÂ 1 ÃrzteâZV/ZahnÃrzteâZV aF war bestimmt, dass innerhalb eines Monats nicht nur der Widerspruch einzulegen, sondern dieser auch zu begrÃ¼nden war. Eine solche Vorgabe ist dem sozialgerichtlichen Verfahren â genau wie eine fingierte WiderspruchsrÃ¼cknahme iS des Â§Â 45 AbsÂ 1 SatzÂ 1 ÃrzteâZVâ â fremd. Mit seinem Urteil vom 9.6.1999 hatte der Senat dennoch entschieden, dass Â§Â 44 SatzÂ 1 ÃrzteâZV aF eine zulÃ¤ssige Sonderregelung gegenÃ¼ber den Vorschriften des SGG Ã¼ber das Widerspruchsverfahren darstellte ([BÂ 6Â KA 76/97Â R](#) â [SozR 3â5520 Â§Â 44 NrÂ 1](#) â *juris RdNrÂ 26*). Zwar sei bei Sonderregelungen in Zulassungsangelegenheiten zu beachten, dass das Verfahren der AusschÃ¼sse gemÃÃ [Â§Â 98 AbsÂ 2 NrÂ 3 SGBÂ V](#) â entsprechend den GrundsÃ¤tzen des Vorverfahrens in der Sozialgerichtsbarkeitâ zu regeln sei. Dies gebiete die

Orientierung an den Verfahrensregelungen der [ÄSÄ 83 ff SGG](#), erlaube aber zugleich Abweichungen in Einzelpunkten, soweit sie sachlich gerechtfertigt seien (*BSG aaO RdNr 25*). Die Regelung des [ÄSÄ 44 Satz 1 Ärzte-ZV aF](#) betreffe nur einen Einzelpunkt und erschwere den Rechtsschutz nicht unverhältnismäßig.

Ä

38

Bereits das BVerfG hat in diesem Zusammenhang allerdings in einem einstweiligen Anordnungsverfahren aufgrund einer Zulassungsentziehung eine offensichtliche Unbegründetheit der Verfassungsbeschwerde verneint, weil zu klären sei, ob [ÄSÄ 44 Zahnärzte-ZV aF](#) (*inhaltsgleich zu [ÄSÄ 44 Ärzte-ZV aF](#)*) von der Ermächtigung in [ÄSÄ 98 Abs 2 Nr 3 SGB V](#) gedeckt sei und mit [ÄSÄ 97 Abs 3 Satz 1 SGB V](#), der ohne Einschränkung auf [ÄSÄ 84 Abs 1 SGG](#) verweise, in Einklang stehe (*BVerfG Beschluss vom 25.5.2001 [1 BvR 848/01](#) *â* juris RdNr 2; zum Gegenstandsloswerden der einstweiligen Anordnung vgl *BVerfG Beschluss vom 11.12.2001 [1 BvR 848/01](#)*). Letztendlich ist die Vorschrift mit Art 5 Nr 15 des VöndG vom 22.12.2006 (*BGBI I 3439*) gestrichen worden. Der Gesetzgeber hat argumentiert, dass die Begründungspflicht in der täglichen Praxis *â* auch von Rechtsanwältinnen *â* häufig übersehen werde. Dies habe erhebliche Folgen, weil die fehlende Begründung zur Unzulässigkeit des Widerspruchs führe (*Gesetzentwurf der Bundesregierung zum VöndG, BT-Drucks 16/2474 S 35*).*

Ä

39

Aus der Entscheidung des Senats vom 9.6.1999 zu [ÄSÄ 44 Satz 1 Ärzte-ZV aF](#) lässt sich jedoch nicht der Rückschluss ziehen, dass [ÄSÄ 45 Abs 1 Satz 1 Ärzte-ZV](#) von der Ermächtigungsgrundlage des [ÄSÄ 98 Abs 2 Nr 3 SGB V](#) gedeckt ist. Unabhängig davon, dass mit der Widerspruchsrechtsfiktion nicht lediglich eine Abweichung in Einzelpunkten vom sozialgerichtlichen Vorverfahren getroffen wird (*so LSG Niedersachsen [Bremen Urteil vom 9.12.2009 \[LÄ 3Ä KA 117/08\]\(#\) *â* juris RdNr 31](#)*), ist das Urteil des Senats vom 9.6.1999 noch auf Grundlage der früher vertretenen Rechtsauffassung, die [Ärzte-VO](#) als formelles Gesetz anzusehen, ergangen. In den Entscheidungen zu [ÄSÄ 44 Satz 1 Ärzte-ZV aF](#) vom 23.2.2005 ([BÄ 6Ä KA 69/03 R = SozR 4 \[2500 ÄSÄ 95 Nr 10 RdNr 13 und BÄ 6Ä KA 70/03 R \\[SozR 4 \\\[5520 ÄSÄ 33 Nr 5 RdNr 13\\\]\\\(#\\\)\\]\\(#\\)\]\(#\)\) hatte der Senat dementsprechend noch betont, dass dem Gesichtspunkt der Sonderregelung gegenüber \[ÄSÄ 78, 83 ff SGG\]\(#\) weniger Bedeutung zukommt, seitdem anerkannt sei, dass alle Bestimmungen der \[Ärzte-ZV\]\(#\) den Rang von Bundesgesetzen haben. Er hat dann nur geprüft, ob die Regelung in der \[Ärzte-ZV\]\(#\) den Rechtsschutz in unzumutbarer, aus Sachgründen nicht zu rechtfertigender Weise einschränkt oder unverhältnismäßig erschwert. Der Senat geht inzwischen aber in ständiger Rechtsprechung davon aus, dass die \[Ärzte-ZV\]\(#\) den Rang einer Rechtsverordnung hat und es daher einer den Anforderungen des \[Art 80 GG\]\(#\) entsprechenden Ermächtigungsgrundlage bedarf \(*dazu bereits RdNr 17*\).](#)

Ä (5)Ä Letztlich steht auch die von dem Beklagten angeführte Entscheidung des BVerfG vom 12.1.1960 ([1Ä BvL 17/59](#) =Ä [BVerfGE 10, 264](#)) dem hier gefundenen Ergebnis nicht entgegen. Dort hat das BVerfG den früheren ArtÄ 24 Bayerisches Kostengesetz, der für das verwaltungsgerichtliche Verfahren eine Vorschusspflicht des Rechtsuchenden vorsah und für den Fall der Nichtzahlung anordnete, dass der entsprechende Rechtsbehelf als zurückgenommen gilt, mit [ArtÄ 19 AbsÄ 4 GG](#) und [ArtÄ 103 AbsÄ 1 GG](#) als vereinbar angesehen (*Beschluss vom 12.1.1960* [1Ä BvL 17/59](#) =Ä [BVerfGE 10, 264, 268Ä f](#); vgl auch *BVerfG Beschluss vom 14.12.1988* [1Ä BvR 1578/88Ä](#) *juris RdNrÄ 7Ä* *zu der früheren in ArtÄ 22 AbsÄ 1 des Gesetzes über den bayerischen Verfassungsgerichtshof vorgesehenen Möglichkeit zur Auferlegung eines Kostenvorschusses*). Hieraus lässt sich jedoch für die vorliegende Konstellation nichts ableiten, da die Entscheidungen des BVerfG sich jeweils auf förmliche Landesgesetze bezogen haben. Hier geht es jedoch um die zu verneinendeÄ Frage, ob eine Rechtsverordnung, die im Rahmen des [ArtÄ 80 GG](#) zu beurteilen ist, eine hinreichend bestimmte Ermächtigung enthält.

Insoweit ist diese Konstellation eher auf der Linie der Entscheidung des BVerfG vom 26.9.2016 ([1Ä BvR 1326/15](#) *SozR 4Ä 5520 ÄSÄ 19 NrÄ 4*) zu [ÄSÄ 19 AbsÄ 3 Ärzte-ZV aF](#) zu sehen. In seinem stattgebenden Kammerbeschluss hat das BVerfG die Regelung des [ÄSÄ 19 AbsÄ 3 Ärzte-ZV aF](#) (*eingeführt durch ArtÄ 1 NrÄ 3 Vierte Verordnung zur Änderung der Zulassungsordnung für Kassenärzte vom 20.7.1987, BGBlÄ I 1679*), wonach die für einen von Zulassungsbeschränkungen betroffenen Planungsbereich erteilte Zulassung endete, wenn der Arzt die vertragsärztliche Tätigkeit nicht innerhalb von drei Monaten aufnahm, für nichtig erklärt. Diese Vorschrift halte sich nicht im Rahmen der gesetzlichen Ermächtigung des [ÄSÄ 98 AbsÄ 1 SGBÄ V](#), da [ÄSÄ 19 AbsÄ 3 Ärzte-ZV](#) den in [ÄSÄ 95 AbsÄ 6 SGBÄ V](#) ausdrücklich normierten Tatbeständen für die Entziehung der Zulassung einen weiteren Beendigungstatbestand hinzugefügt und damit nicht lediglich *das Nacheinander über die Teilnahme an der vertragsärztlichen Versorgung ist des [ÄSÄ 98 AbsÄ 1 SatzÄ 1 SGBÄ V](#) regele* (*BVerfG aaO RdNrÄ 32*). Es könne nicht davon ausgegangen werden, dass der Gesetzgeber die Fälle von Beendigung der Zulassung nur beispielhaft im Gesetz geregelt und es dem Ordnungsgeber überlassen hat, weitere Entziehungs- und Beendigungsgründe festzulegen. Angesichts der mit der Entziehung oder Beendigung einhergehenden Grundrechtsbetreffenheit hätte es hierzu einer hinreichend klaren gesetzlichen Ermächtigung bedurft (*BVerfG aaO RdNrÄ 36, 37*). Inzwischen hat der Gesetzgeber durch das TSVG die beanstandete Regelung aufgehoben und als förmliches Gesetz in [ÄSÄ 95 AbsÄ 7 SatzÄ 1 HalbsatzÄ 1 SGBÄ V](#) gefasst.

2. Die hinreichende Bestimmtheit der Folgen der Nichteinhaltung der Zahlungsfrist (*dazu a.*) als auch die Richtigkeit der Höhe der festgesetzten Widerspruchsgebühr (*dazu b.*) können hier im Ergebnis offenbleiben. Insofern weist der Senat auf Folgendes hin:

a. Nach § 45 Abs 1 Satz 2 Ärzte-ZV sind neben der Zahlungsfrist auch die Folgen ihrer Nichteinhaltung in der Zahlungsaufforderung zu vermerken. Die Vorschrift verlangt damit eine mit der Zahlungsfrist verbundene Belehrung, dass bei Versumnis der Zahlungsfrist der Widerspruch nicht zurückschlagend gilt. Der Belehrung kommt Warnfunktion zu (vgl. *Ladurner, Ärzte-ZV, Zahnärzte-ZV, 2017, § 38 Ärzte-ZV RdNr 4 zur Rücknahmefiktion bei Verfahren vor dem Zulassungsausschuss*). Der Betroffenen soll in verständlicher Form vor Augen geführt werden, mit welchen rechtlichen Folgen er bei nicht fristgerechter Zahlung der Gebühr rechnen muss.

Ä

Hier stellte der Beklagte für die Fristwahrung maßgeblich auf den rechtzeitigen Eingang der Widerspruchsgebühr auf dem Gläubigerkonto ab (für den Zeitpunkt des Eingangs der Widerspruchsgebühr bei der Geschäftsstelle des Berufungsausschusses bzw auf dessen Konto auch *Kremer/Wittmann, Vertragsärztliche Zulassungsverfahren, 4. Aufl 2021, RdNr 262; Ladurner, Ärzte-ZV, Zahnärzte-ZV, 2017, § 38 Ärzte-ZV RdNr 5; Harwart/Thome in Schallen, Zulassungsverordnung, 9. Aufl 2018, § 45 RdNr 2; dagegen auf den Zeitpunkt der rechtzeitigen Einzahlung bzw Anweisung der Gebühr abstellend: *Liebold/Zalewski, Kassenarztrecht, Stand der Einzelbearbeitung: Juni 2007, § 45 Ärzte-ZV RdNr E 45 1* unter Hinweis auf *SG Düsseldorf Urteil vom 6.10.1993 – S 2 KA 69/93 – unveröffentlicht; Buxne in Buxne/Meschke/Rothfuß, Ärzte-ZV, Zahnärzte-ZV, 2008, § 45 Ärzte-ZV RdNr 4; Bogan in BeckOK Sozialrecht, Stand: 1.6.2022, § 45 Ärzte-ZV RdNr 3*). Dass die Sachentscheidung über den Widerspruch untrennbar mit der Gutschrift der Gebühren bis zum gesetzten Fristende auf dem Konto des Beklagten verknüpft ist, lässt sich zweifelsfrei aus dem Schreiben des Beklagten aber nicht entnehmen. Ob für die Rechtzeitigkeit allein der Zahlungseingang auf dem Gläubigerkonto entscheidend ist oder auch die rechtzeitige Veranlassung des Zahlungsauftrags (Überweisung) genügen kann (vgl zu [§ 270 Abs 1 BGB außerhalb des Anwendungsbereichs der Richtlinie 2011/7/EU des Europäischen Parlaments und des Rates der Europäischen Union vom 16.2.2011 zur Bekämpfung von Zahlungsverzug: BGH Urteil vom 5.10.2016 – VIII ZR 222/15 = BGHZ 212, 140 = juris RdNr 23 ff zur Rechtzeitigkeit einer Mietzahlung](#)), bleibt bei der gewählten Formulierung (nicht innerhalb der gesetzten Frist entrichtet) offen.*

Ä

b. Ebenso kann offenbleiben, ob die Höhe der Widerspruchsgebühren mit jeweils 200 Euro zutreffend festgesetzt worden war. § 46 Ärzte-ZV regelt abschließend die zu erhebenden Gebühren für die Tätigkeit der Zulassungs- und Berufungsausschüsse und der KVV für das Führen des Arztregisters. Dabei wird zwischen Verfahrensgebühren (Abs 1) und Verwaltungsgebühren (Abs 2) unterschieden. Grundsätzlich werden nach § 46 Abs 1 Satz 1 Buchst d Ärzte-ZV bei Einlegung eines Widerspruchs, durch den der Arzt, das MVZ oder die sonstige ärztlich geleitete Einrichtung die Änderung eines Verwaltungsaktes anstrebt, Gebühren von 200 Euro erhoben. Daneben ist aber die Vorschrift des § 46 Abs 4 Satz 4 Ärzte-ZV, die durch das GKV-Versorgungsstärkungsgesetz (GKV-VSG) vom 16.7.2015 (BGBl I 1211) neu eingefügt worden ist, zu beachten. Diese Vorschrift regelt, dass sich bei Nachbesetzungen einer genehmigten Anstellung eines Arztes wie hier die Gebühren nach Abs 1 und 2 um 50 % reduzieren. Mit dieser normierten Gebührenreduktion sollen kooperative Versorgungsformen gefördert werden (BT-Drucks 18/4095 S 147).

Ä

45

c. Die Kostenentscheidung beruht auf [§ 197a Abs 1 Satz 1 Teilsatz 3 SGG](#) iVm [§ 154 Abs 2 VwGO](#). Danach hat der Beklagte die Kosten des von ihm ohne Erfolg geführten Rechtsmittels zu tragen. Eine Erstattung der Kosten der Beigeladenen ist nicht veranlasst, weil sie im Verfahren keine Anträge gestellt haben ([§ 162 Abs 3 VwGO](#), vgl BSG Urteil vom 31.5.2006 Az B 6 KA 62/04 R = [SozR 4-1300 § 63 Nr 3, RdNr 16](#)).

Ä

Erstellt am: 26.01.2023

Zuletzt verändert am: 21.12.2024