

**Titel:**

**Anfechtung eines Antrages auf Reduzierung der Zulassung**

**Normenketten:**

ÄrzteZV § 19 Abs. 3

BGB § 119 Abs. 1, § 133

SGB X § 40

**Leitsätze:**

1. I. Bei dem Antrag nach § 19a Abs. 3 Ärzte-ZV (Reduzierung der Zulassung) handelt es sich um eine Willenserklärung, die der Auslegung zugänglich ist. Für deren Auslegung findet § 133 BGB entsprechend Anwendung, der auch im öffentlichen Recht heranzuziehen ist. (Rn. 17)
2. II. Voraussetzung ist aber eine Auslegungsbedürftigkeit, die bei einer eindeutigen Willenserklärung zu verneinen ist (Grüneberg, vormals Palandt, Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch, Rn. 5 zu § 133). (Rn. 17)
3. III. Wird die Geschäftsstelle des Zulassungsausschusses anstelle des Gremiums (Zulassungsausschuss) in unzuständiger Weise tätig und erlässt diese einen Verwaltungsakt, ist dieser zwar rechtswidrig. Eine Nichtigkeit im Sinne von § 40 SGB X ergibt sich hieraus jedoch nicht (Kopp/Ramsauer, Kommentar zum VwVfG, Rn. 16 zu § 44). IV. Ein Antrag auf Reduzierung der Zulassung nach § 19a Abs. 3 Ärzte-ZV kann grundsätzlich nach §§ 119 ff BGB angefochten werden. (Rn. 19)
4. V. Anfechtungsgrund nach § 119 Abs. 1 BGB (Inhaltsirrtum) ist auch, wenn die Willenserklärung nicht die erstrebten, sondern davon wesentlich verschiedene Rechtsfolgen erzeugt. Allerdings ist der Anwendungsbereich von § 119 Abs. 1 BGB nicht eröffnet, wenn die Willenserklärung außer der erstrebten Wirkung nicht erkannte und nicht gewollte Nebenwirkungen hat (Grüneberg, vormals Palandt, Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch, Rn. 15 zu § 119). (Rn. 20)

**Schlagworte:**

Antrag, Auslegung, Anfechtung, Willenserklärung, Reduzierung der Zulassung, Zuständigkeit

**Tenor**

- I. Die Klage wird vollumfänglich abgewiesen.
- II. Die Klägerin trägt die Kosten des Verfahrens.

**Tatbestand**

**1**

Die beim Sozialgericht München eingelegte Klage richtet sich gegen die Entscheidung des Berufungsausschusses aus der Sitzung vom 20.02.2020. Der Berufungsausschuss wies die Widersprüche der Klägerin gegen den Beschluss des Zulassungsausschusses vom 27.02.2019 und den Bescheid vom 10.09.2019 zurück.

**2**

Vorausgehend erhielt die Klägerin mit Beschluss des Zulassungsausschusses vom 11.01.2011 eine volle Zulassung als Fachärztin für physikalische und rehabilitative Medizin. Im Zeitraum vom 01.04.2011 bis 30.06.2012 wurde die Zulassung aufgrund eines entsprechenden Antrages der Klägerin auf die Hälfte beschränkt. Damals war der Planungsbereich für Fachärzte für physikalische und rehabilitative Medizin nicht gesperrt. Zum 01.07.2012 wurde die Beschränkung gemäß § 19a Abs. 3 Ärzte-ZV wieder aufgehoben und der Klägerin abermals die Vollzulassung erteilt.

**3**

Im Zeitraum vom 28.02.2011 bis 08.11.2018 fanden insgesamt mehr als zehn Telefonkontakte zwischen der Klägerin und der Kassenärztlichen Vereinigung B. statt. Gegenstand dieser war offensichtlich die Absicht der Klägerin, neben ihrer vertragsärztlichen Tätigkeit eine weitere ärztliche Tätigkeit ggf. im stationären

Bereich aufzunehmen. Die Klägerin stellte unter dem Datum 25.01.2018 einen Formblattantrag, der die Erklärung enthielt, dass ab dem 01.02.2019 der Versorgungsauftrag nach § 19a Abs. 2 Ärzte-ZV auf die Hälfte eines vollzeitigen Versorgungsauftrages beschränkt werde. Als Adresse gab die Klägerin R.-Straße in W1.-Stadt an. Die Antragstellung wurde bestätigt und an P.-Straße in E.-Stadt (Privatanschrift der Klägerin) adressiert. Über den Formblattantrag entschied der Zulassungsausschusses am 27.02.2019. Die Entscheidung wurde als einfacher Brief an die Adresse P.-Straße in E.-Stadt zugestellt. Mit Schreiben vom 23.07.2019 beantragte die Klägerin unter der Wohnanschrift die Aufhebung des Beschlusses vom 27.02.2019, gegebenenfalls Abänderung in ein „Ruhen“ der hälftigen Zulassung. Denn sie habe keine Beschränkung gewollt, sondern nur ein hälftiges „Ruhen“ wegen der Ausübung einer Teilzeitstelle. Hierauf teilte die Geschäftsstelle des Zulassungsausschusses mit Schreiben vom 10.09.2019 mit, die Klägerin habe einen Formblattantrag gestellt. Die Beschränkung auf die hälftige Zulassung sei eindeutig und von der Klägerin so beantragt worden. Der Zulassungsausschuss könne eine Beschränkung nach § 19a Abs. 3 Ärzte-ZV nicht aufheben, da mittlerweile vom Landesausschuss am 05.02.2019 Zulassungsbeschränkungen angeordnet worden seien. Daraufhin legte die Klägerin mit Schreiben vom 10.09.2019 Widerspruch gegen das Schreiben vom 10.09.2019 ein.

#### 4

In dem Widerspruchsbescheid führte der Berufungsausschusses aus, der Beschluss des Zulassungsausschusses sei zu Unrecht als einfacher Brief zur Post gegeben worden. Es handle sich um einen Verstoß gegen zwingende Zustellungsvorschriften. Das Dokument gelte aber nach § 189 ZPO zu dem Zeitpunkt als zugegangen, indem das Dokument der Person tatsächlich zugegangen sei. Die Adressierung an die Wohnanschrift sei unerheblich, weil die Klägerin diese Anschrift mehrfach verwendet habe. Der zulässige Widerspruch sei unbegründet. Die Klägerin habe nämlich einen Formblattvordruck verwendet. Dessen Inhalt sei eindeutig. Es gebe keine Anhaltspunkte dafür, dass die Klägerin ein „...“ haben wollte. Es handle sich somit um eine bewusste Entscheidung der Klägerin. Der Klägerin sei auch das Formblatt „Ruhen“ nach dem Telefonat am 08.11.2018 ausgehändigt worden. Der Verzicht stelle eine einseitige, empfangsbedürftige Willenserklärung dar. Diese werde nach § 130 BGB mit Zugang wirksam. Eine Anfechtung sei grundsätzlich nach § 119 BGB möglich. Nur lägen die Voraussetzungen hierfür nicht vor. Die Klägerin habe bereits im Jahr 2012 eine solche Erklärung abgegeben. Allein über diese in der Zukunft mittelbar aus ihrer Entscheidung erwachsende Konsequenz (Aufhebung der Beschränkung faktisch wegen Zulassungssperre entfallen), nicht aber über den Inhalt der am 25.01.2018 abgegebenen Verzichtserklärung sei die Widerspruchsführerin allenfalls im Irrtum gewesen. Es gebe keinen Raum für eine ersetzende Entscheidung über ein „Ruhen“ der Zulassung. Die Angabe des falschen Praxissitzes sei für eine Beschränkung der Zulassung nicht entscheidungserheblich. Für die Entscheidung über den Antrag sei die Geschäftsstelle des Zulassungsausschusses nicht zuständig gewesen, vielmehr obliege dem Zulassungsausschuss die Entscheidung hierüber. Der Verwaltungsakt sei aber nicht nach § 40 SGB X als nichtig anzusehen. Zuständig für die Entscheidung über den Widerspruch sei der Berufungsausschuss. Die Ablehnung sei zwingend (§ 19a Abs. 1 S. 2 Ärzte-ZV), da Zulassungsbeschränkungen nunmehr bestehen würden. Im Übrigen liege im Planungsbereich für Fachärzte für physikalische und rehabilitative Medizin eine deutliche Überversorgung (164,7%) vor.

#### 5

Dagegen ließ sie Klägerin Klage zum Sozialgericht München einlegen. Deren Prozessbevollmächtigter führte aus, der Beschluss des Berufungsausschusses sei aus mehreren Gründen unrichtig. So werde insbesondere die Tragweite des verwendeten Formblattvordruckes verkannt. Aus der Akte ergebe sich vielmehr, dass augenscheinlich ein „Ruhen“ gewollt gewesen sei. Das Formblatt sei nach § 133 BGB auslegungsfähig. So sei auch der wirkliche Wille der Klägerin zu erforschen gewesen. Anzuwenden sei auch die Unklarheitenregelung des § 305c Abs. 2 BGB entsprechend. Die Schreiben der Klägerin vom 16.04.2019 und 23.07.2019 hätten als Anfechtungserklärungen ausgelegt werden müssen. Rechtsgrundlage für die Anfechtung sei § 119 BGB. Danach sei ein Irrtum über die Rechtsfolgen einer Erklärung ein maßgeblicher Inhaltsirrtum. § 119 Abs. 1 BGB sei immer dann anwendbar, wenn nicht die erstrebte Rechtsfolge, sondern die davon wesentlich verschiedene erzeugt werde.

#### 6

In der mündlichen Verhandlung am 23.06.2022 wurde die Sach und Rechtslage mit den Beteiligten erörtert.

#### 7

Der Prozessbevollmächtigte der Klägerin stellte die Anträge aus dem Schriftsatz vom 14.08.2020. Danach wurden folgende Anträge gestellt:

**8**

I. Die Beschlüsse des Zulassungsausschusses Ärzte-B. vom 27.02.2019 und 10.09.2019 (Zeichen: .../...) sowie die Beschlüsse des Beklagten vom 20.02.2020 werden aufgehoben.

**9**

II. Hilfsweise wird beantragt, die Beschlüsse des Beklagten vom 20.02.2019 (Aktenzeichen) aufzuheben und den Beklagten zu verpflichten, unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts neu zu bescheiden.

**10**

III. Es wird festgestellt, dass ab 01.02.2019 eine Beschränkung des Versorgungsauftrages nach § 19 Abs. 2 1.-ZV auf die Hälfte eines vollzeitigen Versorgungsauftrags nicht erfolgt ist.

**11**

Die Vertreterin der Beklagten des Beklagten beantragte,

die Klage abzuweisen.

**12**

Der Vertreter der Beigeladen stellte keinen Antrag.

**13**

Beigezogen und Gegenstand der mündlichen Verhandlung war die Beklagtenakte. Im Übrigen wird auf den sonstigen Akteninhalt, insbesondere die Schriftsätze der Beteiligten, sowie die Sitzungsniederschrift vom 23.06.2022 verwiesen.

## **Entscheidungsgründe**

**14**

Bei der Klage (Antrag unter III.) handelt es sich um einen Feststellungsantrag, der als unzulässig anzusehen ist. Voraussetzung für die Feststellungsklage nach § 55 Abs. 1 SGG ist, dass die Klägerin ein berechtigtes Interesse an der baldigen Feststellung hat. Nach gefestigter Rechtsprechung ist die Feststellungsklage gegenüber einer Gestaltungsoder Leistungsklage subsidiär (Meyer-Ladewig/Keller/Leitherer/Schmidt, Kommentar zum Sozialgerichtsgesetz, Rn. 19 zu § 55). Nachdem bereits im Rahmen einer anhängigen Anfechtungs- und Verbescheidungsklage über die Sachund Rechtsfragen zu entscheiden ist, die der begehrten Feststellung zu Grunde liegen, und ein weitergehendes Feststellungsinteresse nicht besteht, ist ein Feststellungsinteresse deshalb zu verneinen, sodass die Feststellungsklage nicht zulässig ist.

**15**

Dagegen ist die Klage unter I. (Hauptsache: Anfechtungsklage) und unter II. (hilfsweise: Verbescheidungsklage) zwar zulässig, jedoch unbegründet.

**16**

Die angefochtenen Bescheide in der Fassung des Widerspruchsbescheides des Berufungsausschusses sind rechtmäßig. Die Klägerin hat keinen Anspruch auf Aufhebung des Beschlusses des Zulassungsausschusses des Zulassungsausschusses Ärzte-B. vom 27.02.2019 und 10.09.2019 (Zeichen: .../...) sowie der Beschlüsse des Beklagten vom 20.02.2020.

**17**

Sie verfügte ab dem 01.07.2012 über eine volle Zulassung als Fachärztin für physikalische und rehabilitative Medizin. Mit Formblattantrag unter dem Datum 25.01.2018 (Datum offensichtlich unrichtig, muss wohl heißen: 25.01.2019) hat sie beantragt, den Versorgungsauftrag auf die Hälfte zu reduzieren. Eine Antragstellung auf hälftiges „Ruhen“ der Zulassung erfolgte nicht. Nach Auffassung des Gerichts ist der Antrag eindeutig. Grundsätzlich sind Willenserklärungen der Auslegung zugänglich. Anwendung findet hier § 133 BGB, der auch im öffentlichen Recht heranzuziehen ist. Danach ist bei der Auslegung einer Willenserklärung der wirkliche Wille zu erforschen und nicht an dem buchstäblichen Sinne des Ausdrucks zu haften. Allerdings ist für die Anwendung vorauszusetzen, dass eine Auslegungsbedürftigkeit der Willenserklärung besteht (Grüneberg, vormalis Palandt, Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch, Rn. 5 zu

§ 133). Die Willenserklärung der Klägerin ist hier eindeutig darauf ausgerichtet, dass statt einer Vollzulassung eine hälftige Zulassung beantragt wird. Dafür, dass die Klägerin - wie klägerseits ausgeführt wird - stattdessen ein Ruhen der Zulassung (hälftig) angestrebt hat, ergeben sich keinerlei Anhaltspunkte. Vielmehr wurde bereits in der Vergangenheit (vom 01.04.2011 bis 30.06.2012) die Zulassung gemäß § 19a Abs. 3 Ärzte-ZV auf die Hälfte beschränkt. Auch deshalb ergaben sich für den Zulassungsausschuss keine Zweifel und keine Ermittlungsnotwendigkeit. Hinzu kommt, dass der Klägerin nach den Ausführungen des Beklagten nach dem Telefonat am 08.11.2018 auch ein Formblatt „Ruhen“ ausgehändigt worden war. Davon hat sie nicht Gebrauch gemacht. Auch dies spricht dafür, dass die Klägerin bewusst die Erklärung über die Beschränkung der Zulassung abgab. Ebenfalls dringt die Klägerseite mit ihrem Hinweis auf die Vorschrift des § 305c BGB nicht durch. § 305c BGB stellt eine ergänzende Auslegungsregel für allgemeine Geschäftsbedingungen dar (Grüneberg, vormals Palandt, Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch, Rn. 15 zu § 305c). Es handelt sich aber hier weder um einen Vertrag, noch um eine allgemeine Geschäftsbedingung; abgesehen davon, dass diese weder überraschend und noch mehrdeutig ist.

## 18

Über den Formblattantrag hat der Zulassungsausschuss in seiner Sitzung am 27.02.2019 entschieden. Der Beschluss wurde allerdings mittels einfachem Brief zugestellt. Wie durch den Berufungsausschuss eingeräumt wird, wurde gegen die Zustellungsvorschriften verstoßen (Art. 2 ff. VwZVG). Auch wurde der Bescheid an die Privatanschrift (P.-Straße, E.-Stadt) statt an die Praxisanschrift (R.-Straße, W1.-Stadt) adressiert. In diesem Zusammenhang ist allerdings darauf hinzuweisen, dass die Klägerin selbst mehrfach ihre Privatanschrift angegeben hat. Ob es sich hierbei (Zustellung mittels einfachem Brief und Adressierung) um Zustellungsmängel handelt, kann allerdings dahinstehen. Denn im Fall, dass eine formgerechte Zustellung unter Verletzung zwingender Zustellungsvorschriften erfolgt ist, gilt das Dokument als in dem Zeitpunkt zugestellt, in dem es dem Empfangsberechtigten tatsächlich zugegangen ist (Art. 9 VwZVG). Unstrittig ist, dass der Beschluss des Zulassungsausschusses der Klägerin zugegangen ist. Somit sind etwaige Zustellungsmängel, falls sie vorliegen sollten, unbehelflich.

## 19

Im Nachgang zum Antrag der Klägerin auf Aufhebung des Beschlusses des Zulassungsausschusses hat die Geschäftsstelle des Zulassungsausschusses an diese mit Datum vom 10.09.2019 ein Schreiben gerichtet, in dem die Rechtslage dargestellt wurde. Nachdem er sich um einen sog. „actus contrarius“ handelt, ist hierfür nicht die Geschäftsstelle des Zulassungsausschusses, sondern das Gremium selbst zuständig. Es hätte also der Zulassungsausschuss mit dem Antrag befasst werden müssen. Hieraus erwächst jedoch keine Nichtigkeit im Sinne von § 40 SGB X. Denn es handelt sich um keine Ressortunzuständigkeit, die grundsätzlich die Nichtigkeit zur Folge hätte. Vielmehr wurden sonstige Zuständigkeitsregelungen verletzt, die nicht zur Nichtigkeit im Sinne von § 40 SGB X führen (Kopp/Ramsauer, Kommentar zum VwVfG, Rn. 16 zu § 44). Auch diesbezüglich ist der Widerspruchsbescheid des Berufungsausschusses vom 20.02.2020 als rechtmäßig anzusehen.

## 20

Soweit die Schreiben der Klägerin vom 16.04.2019 und 23.07.2019 als Anfechtungserklärungen auszulegen wären, liegen die Voraussetzungen für eine erfolgreiche Anfechtung nicht vor. Die Anfechtungsvorschriften des Bürgerlichen Gesetzbuches (§ § 119 ff. BGB) sind zwar auch im öffentlichen Recht anwendbar (Grüneberg, vormals Palandt, Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch, Rn. 6 zu § 119). In Betracht käme allenfalls ein Irrtum über den Erklärungsinhalt nach § 119 Abs. 1 BGB. Ein solcher ist auch zu bejahen, wenn das Rechtsgeschäft nicht die erstrebten, sondern davon wesentlich verschiedene Rechtsfolgen erzeugt. Allerdings ist der Anwendungsbereich von § 119 Abs. 1 BGB nicht eröffnet, wenn das Geschäft außer der erstrebten Wirkung nicht erkannte und nicht gewollte Nebenwirkungen hat (Grüneberg, vormals Palandt, Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch, Rn. 15 zu § 119). So liegt der Fall hier. Die Klägerin ging offensichtlich davon aus, dass - wie bereits in der Vergangenheit - eine Aufhebung der Beschränkung auf die hälftige Zulassung später möglich ist und sie in den Besitz eines vollen Versorgungsauftrages ohne weiteres wieder kommen könne. Im Hinblick auf die aktuell bestehende Überversorgung (164,7%) im Planungsbereich bei der Fachgruppe der Fachärzte für physikalische und rehabilitative Medizin und die vom Landesausschuss angeordnete Sperrung des Planungsbereichs vom 05.02.2019 kann eine Aufhebung der Beschränkung auf die hälftige Zulassung nicht stattfinden.

## 21

Aus den genannten Gründen war die Klage (Klageanträge I. und II.) als unbegründet bzw. als unzulässig (Klageantrag III.) abzuweisen.

**22**

Die Kostenentscheidung beruht auf § 197a SGG iVm § 154 VwGO.