

Titel:

Unzulässiger Widerspruch vor Bekanntgabe eines Verwaltungsaktes

Normenketten:

SGB X § 27 Abs. 1 S. 1, § 31

SGG § 67, § 84 Abs. 1

Ärzte-ZV § 41 Abs. 5

SGB V § 96 Abs. 4 S. 1, § 97 Abs. 3 S.1

Leitsätze:

1. Ein Widerspruch gegen einen Verwaltungsakt ist erst nach dessen Bekanntgabe zulässig. Ein vor Zustellung eingelegter Widerspruch wird auch nach späterem Erlass des Bescheids nicht zulässig. (Rn. 17 – 21) (redaktioneller Leitsatz)

2. Eine E-Mail, die den Inhalt eines Verwaltungsakts nicht genau wiedergibt und nicht von einem ordnungsgemäßen Bekanntgabewillen der Behörde getragen ist, stellt keine Bekanntgabe iSd § 31 SGB X dar. (Rn. 18) (redaktioneller Leitsatz)

3. Die Wiedereinsetzung in den vorigen Stand wegen Fristversäumnis setzt die Wahrung der üblichen Sorgfalt voraus. Rechtsirrtümer sind auch bei nicht rechtskundig vertretenen Personen vermeidbar und für Anwälte regelmäßig nicht entschuldbar. (Rn. 20 – 21) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Aufhebung, Vertragsarztsitz, Verwaltungsakt, Bekanntgabe, Zulassung, Einlegung eines Rechtsbehelfs, Zulassungsausschuss, Wiedereinsetzung

Tenor

I. Die Klage wird abgewiesen.

II. Die Klägerin trägt die Kosten des Verfahrens.

Tatbestand

1

Streitig zwischen den Beteiligten ist die Rechtmäßigkeit einer Zulassungsentziehung.

2

Die Klägerin ist Trägerin eines seit 2018 zur vertragsärztlichen Versorgung in M-Stadt zugelassenen MVZ.

3

In seiner Sitzung am 27.07.2020 beschloss der Zulassungsausschuss, dem MVZ der Klägerin die Zulassung wegen Nichtausübung der vertragsärztlichen Tätigkeit vollständig zu entziehen. Der Zulassungsausschuss stellte außerdem fest, dass die Anstellungsgenehmigungen des MVZ am Vertragsarztsitz in M-Stadt von T., H. und S. beendet seien.

4

Am 28.07.2020 erhielt der damalige Geschäftsführer der Klägerin eine E-Mail mit dem Betreff „EXTERN Sitzung Zulassungsausschuss Ärzte -M-Stadt Stadt und Land – vom 27.7.2020“. Die E-Mail lautete: „Sehr geehrter B., hiermit teilen wir Ihnen mit, dass die Zulassung für das Medizinische Versorgungszentrum E-Straße, M-Stadt, entzogen wurde sowie die Anstellungsgenehmigungen widerrufen werden. Einen schriftlichen Bescheid erhalten Sie in den nächsten Wochen. Freundliche Grüße, S.W. Sachbearbeiterin Kassenärztliche Vereinigung ... M-Stadt“.

5

Mit Schreiben vom 13.08.2020 an die Beigeladene zu 1) legte die Klägerbevollmächtigte „höchst führsorglich“ Widerspruch gegen die Entziehung der Zulassung in der Sitzung vom 27.07.2020 ein. Die

Anträge und die Begründung des Widerspruchs würden mit gesondertem Schriftsatz nach Eingang des schriftlich abgefassten Entziehungsbescheides erfolgen.

6

Die Geschäftsstelle des Beklagten bestätigte mit Schreiben vom 20.08.2020 den Eingang des Widerspruchs und setzte eine Frist für die Zahlung der Widerspruchsgebühr. Am 25.08.2020 wurde der Klägerin der Bescheid zum Beschluss des Zulassungsausschusses vom 27.07.2020 zugestellt. Nachdem der Beklagte der Klägerseite bereits mit Schreiben vom 8.10.2020 mitgeteilt hatte, dass der Widerspruch wegen nicht rechtzeitiger Überweisung der Widerspruchsgebühr als zurückgenommen gelte, fasste er am 10.12.2020 einen Beschluss, der Klägerin zugestellt am 23.02.2021, mit der Feststellung, dass sich das Anrufungsverfahren gegen den Beschluss vom 27.07.2020 erledigt habe. In der Begründung dieses Beschlusses wurde unter anderem ausgeführt, dass der Widerspruch ohnehin unzulässig sei, weil er nicht innerhalb der Widerspruchsfrist eingelegt wurde. Gegen diesen Beschluss erhob die Klägerbevollmächtigte Klage zum Sozialgericht München (Az. S 43 KA 59/21, später S 49 Ka 59/21).

7

Mit Schreiben vom 08.03.2021 legte die Klägerbevollmächtigte erneut Widerspruch ein gegen den Beschluss vom 27.07.2020, zugewandten am 25.08.2020 und stellte gleichzeitig einen Antrag auf Wiedereinsetzung in den vorigen Stand. Die Klägerin sei aufgrund jahrelanger Behördenpraxis unverschuldet daran gehindert worden rechtzeitig nach Zustellung des Verwaltungsakts noch einmal Widerspruch einzulegen. Die Information in der E-Mail vom 28.07.2020 sei, nachdem es eine vorherige telefonische Anfrage nicht gegeben habe, für den Geschäftsführer der Klägerin erkennbar als auf Initiative des Vorsitzenden des Zulassungsausschusses nach außen gerichtete Bekanntgabe der Entscheidung des Zulassungsausschusses erfolgt. Dies gehe aus dem in Großbuchstaben gehaltenen Betreff „EXTERN“ sowie aus der behördentypischen „Wir-Form“ der Diktion als auch schließlich daraus hervor, dass im Imperativ formuliert sei („entzogen wurde“). Eine verbindliche und den Beschluss des Zulassungsausschusses als Verwaltungsakt wirksam werden lassende Bekanntgabe habe zu diesem Zeitpunkt und bis in die jüngste Zeit der gepflegten Praxis sämtlicher Zulassungsausschüsse in Bayern entsprochen. Die Klägerin habe deshalb in keiner Weise davon ausgehen müssen, hier werde eine rechtlich unverbindliche und/oder nicht auf die Veranlassung des Vorsitzenden des Zulassungsausschusses zurückgehende Mitteilung einer unbefugt handelnden Mitarbeiterin gemacht. Das Gegenteil sei indes der Fall: alle bayerischen Zulassungsausschüsse hätten bis dato entweder das Ergebnis direkt nach der Verhandlung mündlich mitgeteilt- und zwar als „Verkündung“- oder per Telefon oder E-Mail durch die Mitarbeiter der Geschäftsstelle an die Verfahrensbeteiligten. Selbstverständlich wurde und werde auf der Grundlage solcher Bekanntgaben auch sofort gearbeitet. Die Klägerbevollmächtigte vertrat weiter die Auffassung, der Beklagte hätte sie auf die Unzulässigkeit des Widerspruchs hinweisen müssen und nicht kommentarlos eine Eingangsbestätigung und einen Einzahlungsbeleg für die Widerspruchsgebühr schicken lassen dürfen. Dies im Hinblick auf die Bedeutung des vorliegenden Beschlusses und vor dem Hintergrund, dass der Beklagte in seiner nunmehr erstmals mitgeteilten Auffassung unter neuem Vorsitzenden nicht nur vollständig von der seit Jahren gepflegten Bekanntgabepaxis sämtlicher bayerischen Zulassungsausschüsse abweiche, sondern sich auch im Widerspruch zur herrschenden Kommentarliteratur befinde. Das Versäumen der Widerspruchsfrist sei deshalb als unverschuldet anzusehen. Die Klägerbevollmächtigte, die seit 15 Jahren an süddeutschen Zulassungsausschüssen tätig und Adressatin zahlloser formloser Bekanntgaben aller bayerischen Zulassungsausschüsse geworden sei, habe darauf vertrauen dürfen, ihr Widerspruch sei zulässig. Dass hier ein in seinen Folgen kaum absehbarer Bruch mit der bisherigen Praxis der Zulassungsausschüsse erfolgen würde, Beschlüsse durch mündliche Bekanntgabe oder Übermittlung per E-Mail als nicht existent behandeln zu lassen, habe die Klägerseite nicht voraussehen können. Diese Kenntnis habe sie erstmals im Rahmen der Begründung des am 23.02.20 zugestellten Widerspruchsbescheids erhalten.

8

Der Beklagte wies den Widerspruch mit Beschluss vom 28.10.2021 (Bescheid vom 21.12.2021) zurück. Der Beklagte sei, da der Widerspruch nicht fristgemäß eingelegt worden sei, nicht zu einer eigenständigen Sachentscheidung berufen. Erst nach formgerechter Bekanntgabe des Beschlusses entsprechend § 41 Abs. 5 S.1 HS 1 Ärzte-ZV könne der Beklagte angerufen und Widerspruch eingelegt werden. Der bedingte Widerspruch gegen einen noch nicht erlassenen Verwaltungsakt sei dagegen unzulässig und werde auch nicht dadurch nachträglich zulässig, dass ein zunächst nur erwarteter Verwaltungsakt später tatsächlich

ergehe. Der Beschluss des Zulassungsausschusses vom 27.07.2020 sei der Klägerin am 25.08.2020 zugestellt worden. Die gesetzliche Frist für die Anrufung des Beklagten habe daher am 26.08.2020 begonnen und am 25.09.2020 geendet. Die Einlegung des Rechtsbehelfs erst am 08.03.2021 verfehle den gesetzlichen Zeitkorridor erheblich, ohne dass sich die Klägerin zur Entschuldigung ihrer mehr als halbjährigen Säumnis auf eine unverschuldete Verhinderung im Sinne von § 27 Abs. 1 S.1 SGB X berufen könne. Der von einer rechtlich vorgebildeten und nach eigenem Bekunden seit langem einschlägig tätigen Rechtsanwältin vertretenen Klägerin habe das Rechtsinstitut der Wiedereinsetzung nicht zugutekommen können. Der Zulassungsausschuss habe seine Entscheidung schon nach dem Vortrag der Klägerseite nicht etwa nach Beschlussfassung selbst verkündet und ebenso wenig sei der Klägerin auf Veranlassung des Gremiums zumindest nachträglich das Sitzungsprotokoll mit dem genauen Wortlaut der gefassten Beschlüsse übersandt worden. Allenfalls dann hätte hierin nicht die bloße Ankündigung einer Entscheidung, sondern bereits deren Bekanntgabe gesehen werden dürfen. Von vornherein abwegig sei der Gedanke, eine angeblich darüber hinaus von den Zulassungsausschüssen geübte Praxis der Bekanntmachung durch die Geschäftsstelle dürfe durch die Anwendung der verbindlichen normativen Vorgaben des Rechtsgebietes nicht konterkariert werden. Im Blick auf die ausdrückliche Gesetzesbindung aller Verwaltungstätigkeit gelte von Verfassungs wegen das genaue Gegenteil und könne im Widerspruch zu zwingenden gesetzlichen Vorgaben keine Selbstbindung der Verwaltung entstehen. Selbst wenn es eine Praxis der von der Klägerin behaupteten Art gäbe, wäre mit ihr schon nicht notwendig gleichzeitig eine Praxis des Beklagten verbunden, seine bereits auf dieser Grundlage erfolgte einzige Anrufung als stets statthaft und ausreichend anzusehen. Ein die Wiedereinsetzung rechtfertigender Grund für die Annahme einer unverschuldeten Verhinderung ergebe sich vorliegend auch nicht aus den maßgeblichen Umständen des Einzelfalles. Schon dass die rechtskundige und einschlägig erfahrene Vertreterin der Klägerin aufgrund der E-Mail der Geschäftsstelle vom 27.07.2020 geglaubt haben könnte, ihr daraufhin eingelegter Widerspruch sei zulässig und es bedürfe nach Zustellung des schriftlichen Bescheides keines weiteren Rechtsbehelfs mehr, sei aus Sicht des Beklagten unerklärlich. Die Geschäftsstelle habe hier nicht etwa anstelle des Zulassungsausschusses eine „erweiterte Verkündungskompetenz“ gehabt, sondern allenfalls (rechtswidrig) eine Informationskompetenz für sich in Anspruch genommen. Die Geschäftsstellenmitarbeiterin habe nach dem dokumentierten Wortlaut der Erklärung nicht etwa wörtlich den Tenor des Beschlusses des Zulassungsausschusses bekannt gegeben, sondern lediglich zusammengefasst dessen Inhalt übermittelt. Dies habe für eine (vorzeitige) Bekanntgabe des Verwaltungsakts im rechtlichen Sinn zur Eröffnung des Rechtsweges selbst dann nicht ausreichen können, wenn das damalige Vorgehen der Geschäftsstellewofür es allerdings keinerlei Hinweis gebe-unmittelbar dem als zuständig allein in Betracht kommenden Gremium Zulassungsausschuss in seiner konkreten, für den Beschluss vom 27.07.2020 verantwortlichen Zusammensetzung, zugerechnet werden könnte. Zudem habe die Geschäftsstelle in Übereinstimmung mit der Gesetzeslage ausdrücklich und zutreffend darauf hingewiesen „einen schriftlichen Bescheid erhalten Sie in den nächsten Wochen“. Erst und allein diese formalisierte Bekanntgabe einer schriftlichen Beschlussausfertigung mit dem sich aus § 41 Ärzte-ZV zwingend ergebenden Inhalt habe die Möglichkeit eröffnet, den Beklagten anzurufen. Regelmäßig deute gerade ein Hinweis, wie er vorliegend der Klägerin erteilt worden sei darauf hin, dass es sich noch nicht um die Bekanntgabe einer verbindlichen Regelung, sondern lediglich um eine unverbindliche Vorabinformation handle. Im Blick auf diese klare Rechtslage sei auch aus der Sicht der spezialisiert rechtskundigen Vertreterin der Klägerin undenkbar, dass bereits die Verlautbarung einer bloßen Inhaltsangabe per E-Mail die normativ angeordnete förmliche Zustellung eines Schriftstücks mit normativ vorgegebenem Inhalt ersetzen bzw. dieser formlose Akt durch eine spätere formale Zustellung eines Schriftstückes mit normativ vorgegebenen Inhalt im Nachhinein nur formaliter bestätigt werden könnte. Ein Beschluss des Zulassungsausschusses könne nicht etwa aufgrund der autonomen Entscheidung Dritter außerhalb des Gremiums wirksam werden und Rechtsfolgen herbeiführen. Auf das nicht wirksam nach außen gegebene und damit rechtlich noch nicht existente Internum der Verwaltung dürfe sich grundsätzlich weder diese berufen noch könne hierdurch der Bürger denkbar in seinen Rechten verletzt sein. Gegen dieses Rechtsgebot hätten vorliegend weder der Zulassungsausschuss noch später der Beklagte verstoßen und sich etwa trotz der formunwirksamen Bekanntgabe des Beschlusses vom 27.07.2020 bereits nach der E-Mail vom 28.07.2020 ihrerseits auf die Existenz des Beschlusses vom 27.07.2020 berufen. Nur dann hätte die Klägerseite ausnahmsweise den Rechtsgedanken des § 242 BGB für sich in Anspruch nehmen und trotz fehlender Wirksamkeit bereits zu diesem Zeitpunkt einen Rechtsbehelf ergreifen dürfen. Im vorliegenden Fall sei es demgegenüber einzig dem Entschließungsermessens der rechtskundige Vertreterin der Klägerin überantwortet, bereits nach Erhalt der E-Mail höchst vorsorglich Widerspruch einzulegen. Sie hiervon abzuhalten oder sie auf die seiner Ansicht nach bestehende Notwendigkeit einer Einlegung des

Rechtsbehelfs nach förmlicher Zustellung des Beschlusses hinzuweisen, sei der Beklagte schon deshalb nicht gehalten gewesen, weil die Grundsätze des richterrechtlichen Rechtsinstituts des sozialrechtlichen Herstellungsanspruchs im Vertragsarztrecht nicht gelten würden. Ebenso wenig vermöge sich die Klägerin darauf zu berufen, dass die Geschäftsstelle des Beklagten die normativ ebenfalls zwingend vorgeschriebene Widerspruchsgebühr angefordert habe. Diese werde qua lege mit der Einlegung jedes einschlägigen Widerspruchs unabhängig von dessen Zulässigkeit/Statthaftigkeit fällig, ohne dass es gleichzeitig dem gesetzlichen Aufgabenbereich des Zulassungsgremiums unterliefe, die ihrerseits rechtskundige Anwaltschaft über das geltende Recht zu informieren. Jedenfalls nach der förmlichen Zustellung des Beschlusses vom 27.07.2020 mit Postzustellungsurkunde am 25.08.2020 entbehre die Vorstellung einer zumindest Rechtsschutz eröffnenden Bekanntgabe des Beschlusses bereits per E-Mail unter Überflüssigkeit der Einlegung eines weiteren Widerspruchs endgültig jeder Substanz. Die Klägerin und ihre rechtskundige Vertretung seien aus diesem Anlass nochmals ausdrücklich auf die normativ erst mit der förmlichen Zustellung eröffnete Möglichkeit der Einlegung eines Rechtsbehelfs in Kenntnis gesetzt worden. Es sei der Klägerin auch insofern auf eigenes Risiko freigestanden, von dieser Belehrung keinen Gebrauch zu machen. Sie habe die Zustellung auch nicht etwa zum Anlass für Rückfragen genommen. Der Adressat eines Bescheides müsse nach allgemeiner Auffassung die Rechtsmittelbelehrung beachten und sich gegebenenfalls sachkundig beraten lassen. Die dennoch bestehende Unkenntnis der Gesetzeslage sei kein Wiedereinsetzungsgrund. Spätestens mit dem 25.08.2020 habe unter diesen Umständen die ohnehin allenfalls subjektive Ungewissheit der Klägerin und ihrer Vertretung über das Erfordernis der Einlegung eines Rechtsbehelfs ihr Ende finden müssen. Das Gesetz kenne keine Wiedereinsetzung in die unverschuldete Unkenntnis. Das Ergebnis der nachfolgenden mündlichen Verhandlung vor dem Beklagten am 10.12.2020 und die Zustellung des auf dieser Grundlage ergangenen Bescheides am 23.02.2021 hätten daher unabhängig von deren Inhalt die Klägerin nicht etwa in einen ohnehin durchgehend fraglichen Zustand unverschuldeter Unkenntnis zurückversetzen können. Damit habe die Vertreterin der Klägerin auch von vornherein keine rechtliche Bedeutung aus dem Umstand ableiten können, dass sich der Beklagte unter neuem Vorsitz überraschend auf das geltende Recht berufe. Auch die herrschende Kommentarliteratur stehe der Klägerseite nach Auffassung des Beklagten nicht durchgreifend zur Seite. Diese erschöpfe sich einerseits in einer bloßen Behauptung bzw. befasse sich bereits nicht ausdrücklich mit der Wirksamkeit des vorzeitig eingelegten Widerspruchs.

9

Die Klägerbevollmächtigte erhob am 20.01.2022 Klage und kündigte an, einen kombinierten Antrag zu stellen auf Aufhebung des Beschlusses des Beklagten vom 28.10.2021 und Verpflichtung des Beklagten zur Neubescheidung. Nachdem der Beklagte mit Schreiben vom 17.04.2023 zum Verfahren S 43 KA 59/21 mit Verweis auf die zwischenzeitlich ergangene Rechtsprechung des BSG das Aufhebungsbegehren der Klägerin anerkannt und den Beschluss vom 10.12.2020/Bescheid vom 22.02.2021 aufgehoben hatte, teilte die Klägerbevollmächtigte dem Gericht mit Schreiben vom 20.01.2025 mit, der Rechtsstreit habe sich durch das Schreiben des Beklagten vom 17.04.2023 erledigt. Nachdem der Beklagte dem widersprochen hatte, teilte die Klägerbevollmächtigte mit, der Antrag Ziffer 1 werde umgestellt auf Feststellung, dass sich der Rechtsstreit durch die Aufhebung des Beschlusses vom 22.02.2021 erledigt habe und hilfsweise auf Feststellung, dass der Beschluss des Beklagten vom 28.10.2021 rechtswidrig war. In der Sache trug die Klägerbevollmächtigte nochmals ausführlich dazu vor, dass die Klägerin in der Sitzung des Zulassungsausschusses anwesend gewesen und ihr die E-Mail vom 28.07.2021 ohne vorangegangene telefonische Aufforderung durch eine Mitarbeiterin des Zulassungsausschusses übersandt worden sei. Diese E-Mail-Information sei für den Geschäftsführer der Klägerin erkennbar als auf Initiative des Zulassungsausschusses nach außen gerichtete Bekanntgabe der Entscheidung des Zulassungsausschusses erfolgt, die auch nicht mehr abänderbar sei. Auch die Kommentarliteratur sehe die Möglichkeit, zum Teil sogar die Notwendigkeit eines Widerspruchs vor förmlicher Bekanntgabe durch Übersendung des schriftlichen Beschlusses vor.

10

Die Klägerbevollmächtigte beantragt

in der mündlichen Verhandlung am 27.02.2025, den Bescheid des Beklagten vom 21.12.2021 aufzuheben.

11

Der Beklagte erklärt in der mündlichen Verhandlung, sich ausdrücklich der erneuten Klageänderung zu widersetzen und beantragt,

die Klage abzuweisen.

12

Die Beigeladene zu 2) nahm Stellung und vertrat ebenso wie der Beklagte die Auffassung, der Widerspruch der Klägerin sei zu Recht als unzulässig zurückgewiesen worden. Es sei zweifelhaft, ob Wiedereinsetzungsgründe vorlägen, da der Bescheid des Zulassungsausschusses in der Rechtsbehelfsbelehrung die Widerspruchsfrist und -weise korrekt beschrieben habe und man von einer bewanderten Prozessbevollmächtigten erwarten könne, dass dies richtig umgesetzt werde. Insbesondere sei darauf zu verweisen, dass eine E-Mail, die in Briefform verfasst werde (mit Anrede), weder die erlassende Behörde erkennen lasse noch von den Mitgliedern des erlassenden Gremiums unterzeichnet sei, keinen Tenor enthalte und mit der erkennbar keine Rechtswirkung erzielt werden sollte („Einen schriftlichen Bescheid erhalten Sie in den nächsten Wochen“) selbst bei einem rechtlichen Laien nicht den Eindruck eines Verwaltungsakts erfülle.

13

Beigezogen und Gegenstand der mündlichen Verhandlung waren die Akte des Zulassungsausschusses sowie die Beklagtenakte. Zur Ergänzung des Tatbestandes wird auf den Akteninhalt Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

14

Die Klage ist zulässig. Sie wurde fristgemäß erhoben und ist als Anfechtungsklage statthaft. Da der Beschluss des Zulassungsausschusses in der Entscheidung des Beklagten aufgegangen ist, kann die Klägerin ihr Rechtsschutzziel mit der Aufhebung allein des Beschlusses des Beklagten erreichen. Eine unzulässige Klageänderung liegt nicht vor. Die Klägerbevollmächtigte hat in der mündlichen Verhandlung nach dem Hinwirken des Gerichts auf die Stellung sachdienlicher Anträge die Aufhebung des Bescheids des Beklagten vom 21.12.2021 beantragt. Vor dem Hintergrund, dass die Klägerbevollmächtigte in der Klageschrift („Wir [...] werden Namens und im Auftrag der Klägerin beantragen“) noch keinen Antrag gestellt, sondern unter Bezeichnung des angegriffenen Bescheids einen solchen nur angekündigt hatte, handelt es sich auch bei den danach erfolgten „Änderungen des Antrags“ nach Ansicht der Kammer nur um eine Änderung der Ankündigung und nicht bereits um die Stellung eines Antrags. Das mit der Klageerhebung rechtshängig gemachte Klagebegehren betreffend den Klagegrund der Zulassungsentziehung durch den Bescheid des Beklagten wurde durch die Antragstellung in der mündlichen Verhandlung präzisiert.

15

In der Sache ist die Klage aber unbegründet. Der angefochtene Bescheid vom 21.12.2021 ist rechtmäßig und verletzt die Klägerin nicht in ihren Rechten. Der Beklagte hat den Widerspruch der Klägerin gegen den Beschluss des Zulassungsausschusses vom 27.07.2020, mit dem dieser dem MVZ der Klägerin die Zulassung vollständig entzogen hat, zutreffend als unzulässig zurückgewiesen.

16

Nach § 96 Abs. 4 S.1 SGB V können die am Verfahren beteiligten Ärzte und Einrichtungen gegen die Entscheidungen des Zulassungsausschusses den Berufungsausschuss anrufen. Nach § 97 Abs. 3 S.1 SGB V gilt für das Verfahren vor dem Beklagten unter anderem § 84 Abs. 1 SGG mit der Folge, dass der Widerspruch binnen eines Monats, nachdem der Verwaltungsakt dem Beschwerdeführer bekanntgegeben worden ist, einzureichen ist. Die Form der Bekanntgabe eines Verwaltungsakts richtet sich dabei nach dem materiellen Recht. Auf der Ermächtigungsgrundlage des § 98 Abs. 2 Nr. 3 SGB V regelt die Ärzte-ZV in § 41 Abs. 4 insoweit, dass das Ergebnis des Verfahrens vor dem Zulassungsausschuss in einem Beschluss niederzulegen ist, in dem die Bezeichnung des Zulassungsausschusses, die an der Beschlussfassung beteiligten Mitglieder und der Tag der Beschlussfassung anzugeben sind, der mit Gründen zu versehen und vom Vorsitzenden und je einem Vertreter der Ärzte und der Krankenkassen zu unterzeichnen und mit einer Rechtsbehelfsbelehrung zu versehen ist. Eine Ausfertigung dieses Beschlusses ist den Beteiligten nach § 41 Abs. 5 Ärzte-ZV alsbald zuzustellen.

17

Der vorliegend mit Widerspruch angegriffene Beschluss des Zulassungsausschusses über die Entziehung der Zulassung des MVZ der Klägerin wurde mit Zustellung des mit einer ordnungsgemäßen Rechtsbehelfsbelehrung versehenen Bescheids am 25.08.2020 bekannt gegeben mit der Folge, dass die

Widerspruchsfrist erst am 26.08.2020 zu laufen begann und am 25.09.2020 endete. Da ein Widerspruch grundsätzlich erst ab Bekanntgabe des Verwaltungsakts zulässig ist und ein vorher eingelegter Widerspruch auch nach späterem Erlass des Bescheids nicht zulässig wird (Schmidt in Meyer-Ladewig/Keller/ Schmidt, SGG, 14. Aufl., § 83 Rn. 3 mwN) lagen sowohl der Widerspruch vom 13.08.2020, der vor Beginn der Widerspruchsfrist eingelegt wurde als auch der Widerspruch vom 08.03.2021, der nach Ablauf der Frist eingelegt wurde, außerhalb der Frist.

18

Anders als von Klägerseite vertreten bewirkte die E-Mail vom 28.07.2020 an den Geschäftsführer der Klägerin noch keine Bekanntgabe des Beschlusses des Zulassungsausschusses vom 27.07.2020. Insofern gilt zwar, dass ein unter Verletzung der (og.) Formvorschriften beispielsweise mündlich bekanntgegebener Bescheid unter Umständen bereits Wirkungen entfalten und die aus der Formverletzung folgende Rechtswidrigkeit durch die spätere Zustellung geheilt werden kann (so z. B. Ladurner in Ärzte-ZV Zahnärzte ZV, Auflage 2017, § 41 Rn. 8). Wenn die Klägerbevollmächtigte unter Berufung auf diese Auffassung und unter Verweis auf die nach ihrer Aussage frühere Bekanntgabepaxis der Zulassungsausschüsse in Bayern die Auffassung vertreten hat, die Widerspruchsfrist habe vorliegend bereits am 28.07.2020 zu laufen begonnen, kann dem aber nicht gefolgt werden. Die Übersendung der Email vom 28.07.2020 stellt unter keinem Gesichtspunkt eine Bekanntgabe eines Verwaltungsakts im Sinne des § 31 SGB X dar. Das ergibt sich bereits daraus, dass die Klägerin durch diese Email schon gar keine Kenntnis vom genauen Inhalt der angegriffenen Regelung im Einzelfall, hier des Beschlusses des Zulassungsausschusses vom 27.07.2020 erhalten hat. In der Email wurde der Tenor der Entscheidung des Zulassungsausschusses gerade nicht wiedergegeben. Weder wurde mitgeteilt, dass die Zulassung des MVZ „vollständig“ entzogen wurde noch wurde mitgeteilt, dass der Zulassungsausschuss festgestellt hat, dass die Anstellungsgenehmigungen des MVZ beendet sind. In der Email ist von einem „Widerruf“ der Anstellungsgenehmigungen die Rede. Da auch das Protokoll der Sitzung nicht übersandt wurde, hat die Klägerin den genauen Inhalt des Beschlusses des Zulassungsausschusses durch die E-Mail vom 28.07.2020 nicht erfahren. Auch eine Auslegung des Inhalts dieser Email führt zu keinem anderen Ergebnis. Nach der Rechtsprechung ist für die Auslegung behördlicher Schreiben im Hinblick darauf, ob sie eine Regelung im Sinne des § 31 SGB X enthalten, der Empfängerhorizont maßgeblich (BSG vom 13.08.2014, Az. B 6 KA 38/13 R, Rn. 17). Unabhängig davon, dass die E-Mail vom 28.07.2020 den oben dargestellten, in § 41 Ärzte-ZV enthaltenen Anforderungen an den Beschluss des Zulassungsausschusses nicht Genüge trägt, ist vorliegend schon gar nicht klar, von wem die E-Mail stammt, ob aus der Geschäftsstelle des Zulassungsausschusses, wofür die E-Mail-Adresse der Absenderin spricht oder von der Beigeladenen zu 1), die unter dem Namen der betreffenden Sachbearbeiterin angeführt wird. Aus der Email ist auch nicht zu erkennen, wer genau („wir“) hier eine Mitteilung macht. Wenn weiter (anders als vom Zulassungsausschuss tatsächlich beschlossen) mitgeteilt wird, dass die Anstellungsgenehmigungen widerrufen „werden“ und angekündigt wird, „einen schriftlichen Bescheid erhalten Sie in den nächsten Wochen“, ist dem zu entnehmen, dass gerade noch keine verbindliche Regelung übermittelt werden soll, sondern lediglich eine Ankündigung oder Vorabinformation. Eine unmittelbare Rechtswirkung nach außen sollte mit dieser Mitteilung erkennbar noch nicht bewirkt werden. Dafür streitet gerade auch die Schwere des Eingriffs des Beschlusses des Zulassungsausschusses, mit dem die Zulassung des MVZ entzogen wurde. Da der E-Mail vom 28.07.2020 somit weder der genaue Inhalt des Beschlusses des Zulassungsausschusses entnommen werden kann noch erkennbar ist, von wem genau diese stammt und ob diese dem Zulassungsausschuss zurechenbar ist, besteht vorliegend kein Anlass zu prüfen, ob der in der Literatur teilweise angeführte Ausnahmefall der ausnahmsweisen Zulässigkeit eines Widerspruchs vor förmlicher Bekanntgabe vorliegt, sofern die Verfügung von der Behörde nach außen gegeben worden ist (so B. Schmidt in Meyer-Ladewig/Keller/ Schmidt, SGG, 14. Auflage, § 84 Rn. 4c). Die Voraussetzungen dieses Ausnahmefalls liegen hier nicht vor, somit kann vorliegend auch offen bleiben, ob die Email vom 28.07.2020 mit Bekanntgabewillen des Zulassungsausschusses als Kollegialorgan versandt wurde.

19

Der Widerspruch vom 08.03.2021 wiederum wurde unstreitig nach Ablauf der Widerspruchsfrist am 25.09.2020 eingelegt. Zutreffend hat der Beklagte der Klägerin auch keine Wiedereinsetzung in die Widerspruchsfrist gewährt. Nach § 67 SGG ist jemandem, der ohne Verschulden verhindert war, eine gesetzliche Verfahrensfrist einzuhalten auf Antrag Wiedereinsetzung in den vorigen Stand zu gewähren.

20

Wie vom Beklagten ausgeführt, fehlt es hier bereits an der Voraussetzung des fehlenden Verschuldens. Voraussetzung wäre insoweit, dass der Betroffene diejenige Sorgfalt gewahrt hat, die einem gewissenhaften Prozessführenden nach den gesamten Umständen nach allgemeiner Verkehrsanschauung zuzumuten ist. Für die Vorwerfbarkeit der Fristversäumnis kommt es auf die persönlichen Verhältnisse, insbesondere den Bildungsgrad und die Rechtserfahrung an. Das Verschulden des Prozessbevollmächtigten steht dem Verschulden des Beteiligten gleich, ist diesem also zuzurechnen (Keller in Meyer-Ladewig/Keller/Schmidt, SGG, 14. Auflage, § 67 Rn. 3ff. mwN).

21

Da ein Widerspruch grundsätzlich erst ab Bekanntgabe des Verwaltungsakts zulässig ist und auch dann nicht zulässig wird, wenn der Verwaltungsakt später ergeht, sondern vielmehr erneut Widerspruch einzulegen ist, war der vor Zustellung des Bescheids am 25.08.2020 eingelegte Widerspruch vom 13.08.2020 unzulässig. Der hierauf gerichtete Irrtum ist ein Rechtsirrtum. Nach der Rechtsprechung ist ein solcher Rechtsirrtum auch bei nicht rechtskundig vertretenen Widerspruchsführern regelmäßig vermeidbar (Bayerisches LSG vom 17.05.2023, L 12 KA 12/23). Für professionelle Bevollmächtigte gilt grundsätzlich ein noch strengerer Maßstab, diese haben Rechtsirrtümer in aller Regel zu vertreten. Ein Rechtsanwalt kann sich auf einen Rechtsirrtum grundsätzlich nicht berufen (so z. B. Wolff-Dellen in Fichte/Jüttner, SGG, 3. Aufl., § 67 Rn. 23; Müller in juris-PK, 2. Aufl., § 67 SGG, Rn. 29 jew. mwN). Zwar ist auch bei Rechtsanwälten Verschuldensmaßstab nicht die äußerste oder größtmögliche Sorgfalt, sondern die von einem ordentlichen Rechtsanwalt zu fordernde übliche Sorgfalt. Der Rechtsanwalt genügt in der Regel seiner Sorgfaltspflicht, wenn er sich in einem gängigen Kommentar zu den Anforderungen vergewissert, bei zweifelhafter Rechtslage muss er aber den sichersten Weg wählen (Keller in Meyer-Ladewig/Keller/Schmidt, SGG, 14. Aufl., § 67, Rn. 3d und 8a mwN). Nach der Rechtsprechung des BVerfG (26.02.2008, Az. 1 BvR 2327/07) ist die Annahme, dass es bei zweifelhafter Rechtslage geboten sein kann, einen Rechtsbehelf vorsorglich einzulegen, verfassungsrechtlich unbedenklich, selbst wenn dies zu der Notwendigkeit führen kann, zwei Rechtsbehelfe parallel anhängig zu machen. Ein Anwalt muss bei zweifelhafter Rechtslage so handeln, wie es bei einer für seinen Mandanten ungünstigen Entscheidung zur Wahrung seiner Belange erforderlich ist.

22

Nach diesen Vorgaben hat der Beklagte der Klägerin zu Recht keine Wiedereinsetzung gewährt, da es an der Voraussetzung des fehlenden Verschuldens mangelt. Dies auch in Ansehung der insoweit einschlägigen Kommentarliteratur, auf die die Klägerbevollmächtigte verweist. Irreführend mag in diesem Zusammenhang zwar die angeführte Kommentarstelle Harwart/Thome in Schallen, Zulassungsverordnung, 9. Aufl, 2018, § 44 Rn. 44 sein, wenn dort (ohne weitere Verweise oder Begründung) ausgeführt wird, ein Widerspruch könne eingelegt werden, „sobald die anzufechtende Entscheidung ergangen ist, d. h. sobald der Zulassungsausschuss seinen Beschluss gefasst hat, mag er auch noch nicht bekanntgegeben sein“ In der Fußnote dazu wird u.a. ausgeführt, „Hierfür ist es wichtig zu wissen, dass ein Widerspruch schon ab Beschlussfassung – und nicht etwa erst ab Bekanntgabe – zulässig ist“. Auch wenn dieses Zitat für die Rechtsansicht der Klägerbevollmächtigten streitet, heißt es dort dann unmittelbar im Anschluss, „die für die Einlegung des Widerspruchs maßgebliche Frist beginnt mit der Bekanntgabe des Bescheids. Diese hat nach § 41 V 1 in der besonderen Form der Zustellung zu erfolgen [...] Deshalb stellt die in der mündlichen Verhandlung erfolgte Verkündung des Beschlusses des Zulassungsausschusses noch keine Bekanntgabe in diesem Sinne dar.“ Diese Kommentarstelle ist bereits in sich widersprüchlich, da dort einerseits ohne Begründung oder Verweise contra legem ausgeführt wird, dass ein Widerspruch ab Beschlussfassung noch vor Bekanntgabe zulässig sei und es andererseits heißt, dass die für die Einlegung des Widerspruchs maßgebliche Frist erst mit Verkündung beginne. Daher wäre es seitens der rechtskundigen Klägerbevollmächtigten nach dem oben Ausgeführten geboten gewesen, nach Erlass und Zustellung des Bescheids am 25.08.2020, in dem in der Rechtsbehelfsbelehrung zutreffend zur Widerspruchsfrist ausgeführt wurde, aus ihrer Sicht rein vorsorglich, einen zweiten Widerspruch einzulegen.

23

Wenn seitens der Klägerbevollmächtigten schließlich in diesem Zusammenhang auf eine „gängige Bekanntgabep Praxis der Bayerischen Zulassungsausschüsse“ verwiesen wird, so war dem nicht weiter nachzugehen. Ein fehlendes Verschulden könnte sich im Hinblick auf das Verbot unzulässiger Rechtsausübung allenfalls daraus ergeben, dass der Beklagte in der Vergangenheit vor Bekanntgabe von Entziehungs- oder anderen Bescheiden des Zulassungsausschusses und damit vorfristig eingelegte

Widersprüche als zulässig behandelt hätte. Dies wurde aber von Seiten der Klägerin schon gar nicht vorgetragen. Auch bestand keine Pflicht des Beklagten, die (anwaltlich vertretene) Klägerin neben der Rechtsbehelfsbelehrung des Zulassungsausschusses erneut auf Unzulässigkeit ihres vorfristig eingelegten Widerspruchs hinzuweisen. Auch bedeutet die Bestätigung des Eingangs des Widerspruchs durch den Beklagten unter keinen Umständen, dass der Widerspruch zulässig ist (Bayerisches LSG aaO).

24

Ergänzend wird gem. § 136 Abs. 3 SGG auf die zutreffende und ausführliche Begründung des Beklagten im Widerspruchsbescheid verwiesen.

25

Die Entscheidung über die Kosten basiert auf § 197a SGG in Verbindung mit § 154 Abs. 1 VwGO.