



KBV

FORTBILDUNG

Zentrale Mitarbeiterfortbildung
der **K**assenärztlichen **B**undes**v**ereinigung



Grundbegriffe des Verwaltungsrechts

Stand: 2014



8

Grundbegriffe des Verwaltungsrechts

Autorin: Ass. jur. Andrea Genzel

Stand: März 2014

Ass. jur. Andrea Genzel
Justitiarin der
Kassenärztlichen Vereinigung Niedersachsen

Kontakt über:
Kassenärztliche Bundesvereinigung
Referat KBV-Akademie
Postfach 12 02 64
10592 Berlin

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	5
Abbildungsverzeichnis	6
Lernziele	7
1 Vorbemerkungen	8
2 Grundbegriffe des Verwaltungsrechts	9
2.1 Begriff und Systematik des öffentlichen Rechts	9
2.1.1 Historischer Überblick/Einordnung der KBV/KVen in die Grundstrukturen des Staatsaufbaus	9
2.1.2 Verwaltungsorganisation	10
2.1.3 Staatsgewalt und Selbstverwaltung	13
2.1.4 Mittelbare Staatsgewalt und staatliche Aufsicht	13
2.1.5 Arten des Verwaltungshandelns	14
2.1.6 Gerichte für öffentlich-rechtliche Streitigkeiten	15
2.2 Rechtsquellen des Verwaltungsrechts	16
2.3 Das Verwaltungshandeln/Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung	18
2.3.1 Vorbehalt des Gesetzes	18
2.3.2 Legalitätsprinzip	18
2.3.3 Opportunitätsprinzip	18
2.3.4 Unbestimmter Rechtsbegriff/Beurteilungsspielraum und Ermessen	19
2.3.5 Ermessen	19
2.3.6 Das Verwaltungsverfahren	21
2.4 Die Lehre vom Verwaltungsakt	23
2.4.1 Der Verwaltungsakt	23
2.4.2 Die Allgemeinverfügung	27

2.4.3	Nebenbestimmungen zum Verwaltungsakt	27
2.4.4	Bekanntgabe und Wirksamwerden des Verwaltungsaktes	28
2.4.5	Bestandskraft des Verwaltungsaktes	28
2.4.6	Nichtigkeit des Verwaltungsaktes	29
2.4.7	Anfechtbarkeit des Verwaltungsaktes	29
2.4.8	Rechtsgrundlagen für die Aufhebung von (bestandskräftigen) Verwaltungsakten	30
2.4.9	Rechtsbehelfe und Rechtsmittel	33
2.5	Der öffentlich-rechtliche Vergleich	35
2.6	Der öffentlich-rechtliche Vertrag	36
	Literaturverzeichnis	37
	Fragen zur Selbstkontrolle	38
	Schlagwortverzeichnis	39
	Übersicht der bereits erschienenen Fortbildungshefte	43

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
ÄK	Ärztekammer
Ärzte-ZV	Zulassungsverordnung für Vertragsärzte
Art.	Artikel
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BSG	Bundessozialgericht
d. h.	das heißt
ff.	fortfolgende
gem.	gemäß
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GKV	Gesetzliche Krankenversicherung
HVM	Honorarverteilungsmaßstab
i. d. F.	in der Fassung
i. V. m.	in Verbindung mit
KBV	Kassenärztliche Bundesvereinigung
KV	Kassenärztliche Vereinigung
SGB	Sozialgesetzbuch
SGG	Sozialgerichtsgesetz
VA	Verwaltungsakt
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
vgl.	vergleiche
z. T.	zum Teil
ZVS	Zentralstelle für die Vergabe von Studienplätze

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Gewaltenteilung	9
Abbildung 2:	Verwaltungsträger der mittelbaren Staatsgewalt im Überblick	12
Abbildung 3:	Arten des Verwaltungshandelns	15
Abbildung 4:	Rangfolge der Rechtsquellen	17
Abbildung 5:	Ermessen auf Rechtsfolgenseite	20
Abbildung 6:	Funktionen des Verwaltungsaktes	23
Abbildung 7:	Der Verwaltungsakt	25
Abbildung 8:	Merkmale des Verwaltungsaktes	26
Abbildung 9:	Bestandskraft des Verwaltungsaktes	28
Abbildung 10:	Widerruf eines (rechtmäßigen) VA	31
Abbildung 11:	Rücknahme eines (rechtswidrigen) VA	32

Lernziele

Dieses Fortbildungsheft fasst die nachstehenden Inhalte zusammen, um Sie in die Lage zu versetzen,

- die wesentlichen Grundsätze des Verwaltungsrechts in ihrer Bedeutung für die KV zu erfassen, zu beschreiben und in Ihrer täglichen Arbeit zu berücksichtigen,
- Begriffe, Systematik und historische Entwicklung des Verwaltungsrechts in ihren Grundzügen zu erfassen,
- Quellen des Verwaltungsrechts aufzuspüren und das Rechtsgebiet von anderen Bereichen abzugrenzen,
- für die Tätigkeit der KV bedeutsame Begriffe des Verwaltungsverfahrens und speziell aus dem Sozialgesetzbuch X – Verwaltungsverfahren – (wie hoheitliches Handeln, Verwaltungsakt, öffentlich-rechtlicher Vertrag) und Verfahrensregeln einordnen zu können und
- anhand von Fallbeispielen aus der Praxis der KVen einen konkreten Bezug zu Ihrem Arbeitsgebiet herstellen zu können.

1 Vorbemerkungen

Durch das Sozialgesetzbuch V (SGB V) wird den Kassenärztlichen Vereinigungen (KVen) der Länder und der Kassenärztlichen Bundesvereinigung (KBV) die wichtige Aufgabe der Sicherstellung der vertragsärztlichen Versorgung (§ 75 Abs. 1 SGB V) sowie die Gewährleistung gegenüber den Krankenkassen, dass die Aufgabenerfüllung den gesetzlichen und vertraglichen Anforderungen entspricht, übertragen. Damit nehmen die KV und die KBV in der Rechtsform einer Körperschaft des öffentlichen Rechts (§ 77 Abs. 5 SGB V) zusammenhängende umfangreiche Befugnisse und Aufgaben wahr. Als Personenkörperschaft (s. u.) der in ihr gesetzlich zusammengefassten Pflichtmitglieder¹ (§ 77 Abs. 3 SGB V) wird die KV diesen gegenüber nicht nur als Interessenwahrerin (§ 75 Abs. 2 Satz 1 SGB V), sondern zugleich auch hoheitlich tätig, wenn sie z. B. für jedes Quartal Honorarbescheide erlässt, die Beschäftigung von Assistenten genehmigt oder für genehmigungspflichtige Leistungen in der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) nach Prüfung der dafür erforderlichen Qualifikation eine Abrechnungsgenehmigung erteilt. Dabei ist die KV als Verwaltungsbehörde (§ 1 SGB X) an allgemeine förmliche Grundsätze des im SGB X geregelten Verwaltungsverfahrens gebunden. Das allgemeine Verwaltungsverfahren wird in den Verwaltungsverfahrensgesetzen des Bundes (VwVfG) und der Länder geregelt; das SGB X normiert als Spezialgesetz das sozialrechtliche Verwaltungsverfahren. Das Heft soll einen Überblick über die Einordnung der KV in das Staatsgefüge sowie den rechtlichen Rahmen für das Tätigwerden bieten.

1 Mitglieder der KV sind gemäß § 77 Abs. 3 SGB V zugelassene Vertragsärzte und Psychologische Psychotherapeuten sowie angestellte Ärzte und Psychologische Psychotherapeuten in Medizinischen Versorgungszentren, bei einem Vertragsarzt oder in Eigeneinrichtungen nach § 105 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 5 Satz 1 SGB V, sofern sie mindestens halbtags beschäftigt sind, sowie ermächtigte Krankenhausärzte.

2 Grundbegriffe des Verwaltungsrechts

2.1 Begriff und Systematik des öffentlichen Rechts

2.1.1 Historischer Überblick/Einordnung der KBV/KVen in die Grundstrukturen des Staatsaufbaus

Im Gegensatz zu anderen Bereichen (Zivilrecht, Strafrecht) zählt das Verwaltungsrecht zu den erst in jüngerer Zeit entwickelten Rechtsgebieten. Seit Montesquieu (1689–1755), einem der geistigen Wegbereiter der französischen Revolution, kennen wir die Gewaltentrennung (oder -teilung) als tragendes Organisationsprinzip moderner Verfassungen und Merkmal eines Rechtsstaates: Die politische Macht im Staate ist in die drei Funktionsbereiche Gesetzgebung (Legislative), Verwaltung (Exekutive) und Rechtsprechung (Judikative) aufgeteilt. Die Inhaber dieser Gewalten müssen jeweils andere Personen/Institutionen sein, um so ein Ausufern der Staatsgewalt in Grenzen zu halten und diktatorische Machtzusammenballungen zu verhindern. Das auch im Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 verankerte Gewaltenteilungsprinzip kann – selbst im Wege der Verfassungsänderung – nicht beseitigt werden (Art. 20 Abs. 2, 79 Abs. 3 GG).

Als Körperschaft des öffentlichen Rechts, die mit hoheitlichen Strukturen ausgestattet ist, sind KBV und KV als Exekutive (Verwaltung) Teil des Staatsgefüges. Die Verwaltung vollzieht Gesetze, verwirklicht den gesetzgeberischen Willen und setzt hoheitliche Mittel ein (Verwaltungsakte, Zwangsmaßnahmen). Zur besseren Einordnung sei noch einmal die Grundstruktur des staatlichen Aufbaues und die sich daraus ergebende Stellung von KBV und KVen dargestellt.

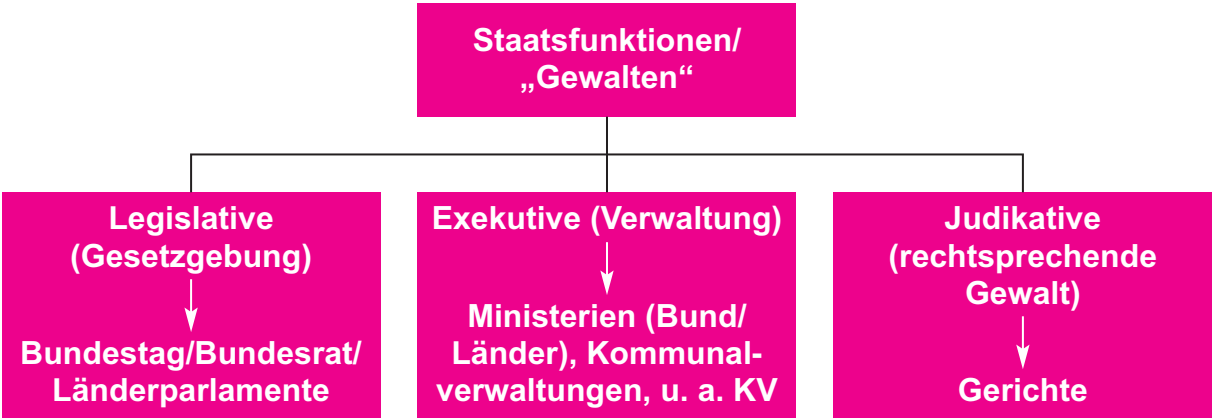


Abbildung 1: Gewaltenteilung

2.1.2 Verwaltungsorganisation

Wenn im Allgemeinen vom „Staat“ oder von der „Verwaltung“ gesprochen wird, so handelt es sich dabei um einen Sammelbegriff für sehr unterschiedliche Organisationen, die als Verwaltungsträger Verwaltungsaufgaben wahrnehmen.

Die unterschiedlichen Verwaltungsträger seien hier skizziert:

Staat/unmittelbare Staatsverwaltung

- Der Staat ist originärer Verwaltungsträger, da er originäre Herrschaftsgewalt besitzt und seine Existenz und Befugnisse von keiner anderen Instanz ableitet
- als „Staat“ handeln nach der Verfassung (Grundgesetz) der Bundesrepublik Deutschland
 - der Bund
 - die Bundesländer

mittelbare Staatsverwaltung

- Der Staat nimmt seine Verwaltungsaufgaben teils durch eigene Untergliederungen (Behörden) und teils durch mehr oder weniger selbständige Verwaltungseinheiten wahr. Diese sind nicht nur organisatorisch, sondern auch rechtlich verselbständigt. Hier gibt es unterschiedliche Arten **der juristischen Personen des öffentlichen Rechts**:

- **Körperschaften des öffentlichen Rechts**

Die **Körperschaften** des öffentlichen Rechts zeichnen sich durch ihre Mitgliedschaftsstruktur aus; in ihnen sind die Mitglieder mit demokratischen Wahl- und Mitbestimmungsrechten zusammengefasst (z. B. KV, Ärztekammer, Rechtsanwaltskammer, Universität).

Unterfälle der Körperschaft des öffentlichen Rechts

Wir unterscheiden zwei Typen der Körperschaften des öffentlichen Rechts:

- Den **Gebietskörperschaften** gehören alle in einem bestimmten Bereich ansässigen Bürger an (bestes Beispiel hierfür sind die Gemeinden, weil alle im Gemeindegebiet wohnenden Bürger Mitglieder dieser Gemeinde sind).
- Daneben gibt es die **Personenkörperschaften**, wenn deren Mitglieder sich durch besondere persönliche Eigenschaften von anderen im Gemeindegebiet herausheben. Hierzu zählen Kirchen, Berufsgenossenschaften, Ärztekammern und KVen.

- **Anstalten des öffentlichen Rechts**

Anstalten des öffentlichen Rechts unterscheiden sich von den Körperschaften des öffentlichen Rechts im Wesentlichen dadurch, dass ihnen die den Körperschaften eigene Verbandsstruktur fehlt. Die Bürger, die sich an die Anstalt wenden, sind nicht deren Mitglieder, sondern deren Benutzer (z. B. Badeanstalt, Schulen, Rundfunk- und Fernsehanstalt).

- **öffentlich-rechtliche Stiftungen**

Die **Stiftung** des öffentlichen Rechts ist ein Bestand an Vermögenswerten (Kapital oder Sachgüter) mit einem besonderen Stiftungszweck, also gezielte Ausrichtung mit besonderer Bezeichnung (wie z. B. die Akademie für ärztliche Fortbildung bei den Ärztekammern, das Zentralinstitut für die kassenärztliche Versorgung mit der Trägerschaft der KVen und der KBV).

Da sich aus den drei Begriffen **Körperschaft – Anstalt – Stiftung** deutliche praktische Unterschiede für den Bürger heute nicht mehr ergeben, sind sie auch inhaltlich nicht immer exakt gegeneinander abgrenzbar.

Verwaltungsträger der mittelbaren Staatsgewalt

<p>Körperschaften des öffentlichen Rechts</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ werden durch (staatlichen) Hoheitsakt errichtet und nehmen als vollrechtsfähige juristische Personen des öffentlichen Rechts öffentliche Aufgaben wahr. ■ sind mitgliedschaftlich verfasste Zusammenschlüsse, ■ denen öffentliche Aufgaben übertragen sind, ■ bei denen die Mitglieder wesentlichen Einfluss auf die Willensbildung haben, ■ deren Bestand vom Wechsel der Mitglieder unabhängig ist. ■ haben Mitglieder <p>Beispiele:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Gebietskörperschaften: Gemeinden ■ Personalkörperschaften, Ärzte-, Rechtsanwaltskammern, Kassenärztliche Vereinigungen, Universitäten ■ Realkörperschaften: Industrie- und Handelskammer
<p>Anstalten des öffentlichen Rechts</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ sind organisatorisch verselbständigte Zusammenfassungen von sachlichen und personellen Mitteln, die der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe dienen und in der Regel dem Bürger zur Verfügung gestellt werden ■ organisatorisch (und rechtlich) verselbständigte Zusammenfassung von Sachmitteln und Personal ■ zur Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe ■ i. d. R. dem Bürger zur Benutzung zur Verfügung gestellt ■ haben Nutzer <p>Beispiele: öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten, Sparkassen</p>
<p>öffentliche Stiftungen</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ sind rechtlich verselbständigte Vermögensmassen, die einen bestimmten Zweck fördern sollen (öffentliche Stiftungen müssen einem öffentlichen Zweck dienen), z. B. „Stiftung Preußischer Kulturbesitz“ ■ rechtlich verselbständigte Vermögensmasse ■ zur Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe ■ haben Nutznießer (Destinatäre) <p>Beispiele: Stiftung Preußischer Kulturbesitz, HIV-Stiftung, Stiftung für Hochschulzulassung (ehemals ZVS)</p>

Abbildung 2: Verwaltungsträger der mittelbaren Staatsgewalt im Überblick

Neben den hoheitlichen Verwaltungsträgern gibt es noch die Institute der

- Teilrechtsfähigen Verwaltungseinheiten

Sie haben zwar nicht den Status von vollrechtsfähigen juristischen Personen, sind aber zur eigenverantwortlichen Wahrnehmung bestimmter Aufgaben berufen.

- „Beliehenen“

Dies sind Privatpersonen oder -unternehmen, denen der Staat für die Erfüllung einer bestimmten Aufgabe hoheitliche Befugnisse überträgt, wenn er diese Aufgaben nicht selbst wahrnehmen möchte.

2.1.3 Staatsgewalt und Selbstverwaltung

Als Körperschaft des öffentlichen Rechts nimmt die KV im Rahmen der Übertragung ihre Aufgaben als Selbstverwaltung wahr. Bei den Trägern der Verwaltung ist wiederum danach zu unterscheiden, ob es sich um **Staatsverwaltung** oder **Selbstverwaltung** handelt. Hat der Staat bestimmte Verwaltungsbereiche (z. B. wegen deren besonderer Bedeutung: Bundeswehr, das Währungs-, Geld- und Münzwesen, Landstraßen, Schulverwaltung) selbst übernommen, so sprechen wir von **Staatsverwaltung**. Nimmt der Staat bestimmte Aufgaben hingegen nicht selbst wahr, sondern hat er sie auf besondere Einrichtungen oder Körperschaften übertragen (z. B. kommunale Selbstverwaltung in den Gemeinden [Art. 28 Abs. 2 GG] oder Eigenverwaltung sonstiger Körperschaften des öffentlichen Rechts [z. B. Ärztekammer, Kassenärztliche Vereinigung]), sprechen wir von **Selbstverwaltung**. So wurde den Vertragsärzten durch Bundesgesetz aufgegeben, ihre eigenen Angelegenheiten als Selbstverwaltungsaufgabe zu regeln (§§ 77, 79 SGB V). Im Rahmen dieser sog. Selbstverwaltungsautonomie können die KVen/KBV auch eigener Normgeber sein, d. h. sie sind zum Erlass sog. untergesetzlicher Rechtsnormen befugt (Satzung, Honorarverteilungsmaßstab, Disziplinarordnung).

2.1.4 Mittelbare Staatsgewalt und staatliche Aufsicht

Die Selbstverwaltungskörperschaften stehen als juristische Personen des öffentlichen Rechts unter staatlicher Aufsicht. Auch die Gemeinden nehmen ihre Selbstverwaltungsangelegenheiten eigenverantwortlich wahr, sind aber an Gesetz und Recht gebunden. Die Einhaltung dieser Gesetzesbindung wird durch die staatliche Aufsicht überwacht und erforderlichenfalls durchgesetzt.

Auch KBV und die KVen führen – wie bereits ausgeführt – die ihnen gesetzlich übertragenen Aufgaben in **Selbstverwaltung** durch, anders als bei sog. **Auftragsangelegenheiten**, in denen eine **Fachaufsicht** des Staates besteht und in denen die staatlichen Aufsichtsbehörden auch Weisungen erteilen können (so z. T. bei der Gemeindeverwaltung, die neben ihren Selbstverwaltungsangelegenheiten auch Auftragsangelegenheiten wahrnimmt). Daher beschränkt sich die **Rechtsaufsicht** über KBV und KVen als Selbstverwaltungskörperschaft auf die Einhaltung von Gesetz und sonstigem Recht (§ 78 Abs. 3 Satz 1 SGB V). Zum „sonstigen Recht“ gehört auch das

autonome Recht, das sich KBV und KVen im Rahmen der Gesetze (z. B. Satzung durch § 81 Abs. 4 SGB V) und aufgrund ihrer Satzungsbefugnisse (z. B. Beschlüsse, Richtlinien, Geschäftsordnung der Vertreterversammlung) selbst gegeben haben sowie auf Vorgaben für die Einhaltung des Haushalts- und Rechnungswesens und der wirtschaftlichen Mittelverwendung. Die Aufsicht über die Kassenärztliche Bundesvereinigung führt der Bundesminister für Gesundheit und Soziale Sicherung, die Aufsicht über die Kassenärztlichen Vereinigungen üben die für die Sozialversicherung zuständigen obersten Verwaltungsbehörden der Länder aus (z. B. das Sozialministerium des Landes).

So sind auch Vergütungsvereinbarungen gemäß § 71 Abs. 4 SGB V den für die Vertragsparteien zuständigen Aufsichtsbehörden vorzulegen. Die Aufsichtsbehörden können die Vereinbarungen bei einem Rechtsverstoß innerhalb von zwei Monaten nach Vorlage beanstanden.

Soll die Selbstverwaltungskörperschaft im Aufsichtswege zu bestimmtem Verhalten verpflichtet werden (z. B. eine zu einer Sachfrage geäußerte Meinung als angeblich rechtswidrig nicht mehr zu verbreiten), so hat dem in der Regel eine vorherige Beratung der Körperschaft durch die Aufsichtsbehörde vorzugehen; erst wenn die Körperschaft die beanstandete Maßnahme nicht in angemessener Frist behebt, kann im Wege einer **Aufsichtsanordnung** vorgegangen und der Körperschaft z. B. bei weiterer Zuwiderhandlung eine Zwangsmaßnahme angedroht werden. Derartige Aufsichtsanordnungen sind nach den für Verwaltungsakte geltenden Grundsätzen gerichtlich anfechtbar (z. B. § 54 Abs. 3 SGG).

2.1.5 Arten des Verwaltungshandelns

Wie für alle Verwaltungsträger ist für die Tätigkeit der KBV/KV von entscheidender Bedeutung, ob sie im Rahmen des **öffentlichen Rechts** oder des **Privatrechts** handelt.

Öffentlich-rechtlich handelt der Staat/die Verwaltung, wenn er/sie den Staatsbürgern gegenüber **hoheitlich** tätig wird, so z. B. werden

- in der Verfassung die Rechte der Bürger gegenüber dem Staat beschrieben,
- im Steuerrecht Abgaben des Staatsbürgers gegenüber dem Staat eingezogen,
- im Strafrecht Sanktionen für gesetzwidriges Verhalten der Staatsbürger angedroht oder
- im Verwaltungsrecht „von hoher Hand“ Baugenehmigungen erteilt (weil die in den Baugesetzen geregelten Anforderungen erfüllt sind) oder Zulassungen zur vertragsärztlichen Tätigkeit ausgesprochen.

Zum **öffentlichen Recht** gehören somit auch das Verfassungs- und Völkerrecht.

Demgegenüber regelt das **Privatrecht** vorwiegend die Beziehungen der Staatsbürger zueinander (z. B. Familien- und Erbrecht im BGB, Nachbarschaftsrecht, Privatversicherungs-, Urheber- und Wettbewerbsrecht). Erkennbar ist, dass das öffentliche Recht grundsätzlich von einem „**Über-/Unterordnungsverhältnis**“ (Staat zu Staatsbürger), das Privatrecht jedoch von einer „**Gleichordnung**“ der Staatsbürger zueinander

geprägt ist. Und doch gibt es Fälle, in denen auch eine Behörde nicht hoheitlich, sondern privatrechtlich tätig wird (wenn z. B. die KV zur Vorbereitung auf den nächsten Winter Heizöl bestellt und anliefern lässt oder für das Dienstzimmer eines Mitarbeiters einen neuen Schreibtisch kauft), auch gibt es das „gleichrangige“ öffentlich-rechtliche Handeln, wie z. B. beim Abschluss von öffentlich-rechtlichen Verträgen (s. u. Ziffer 2.6).

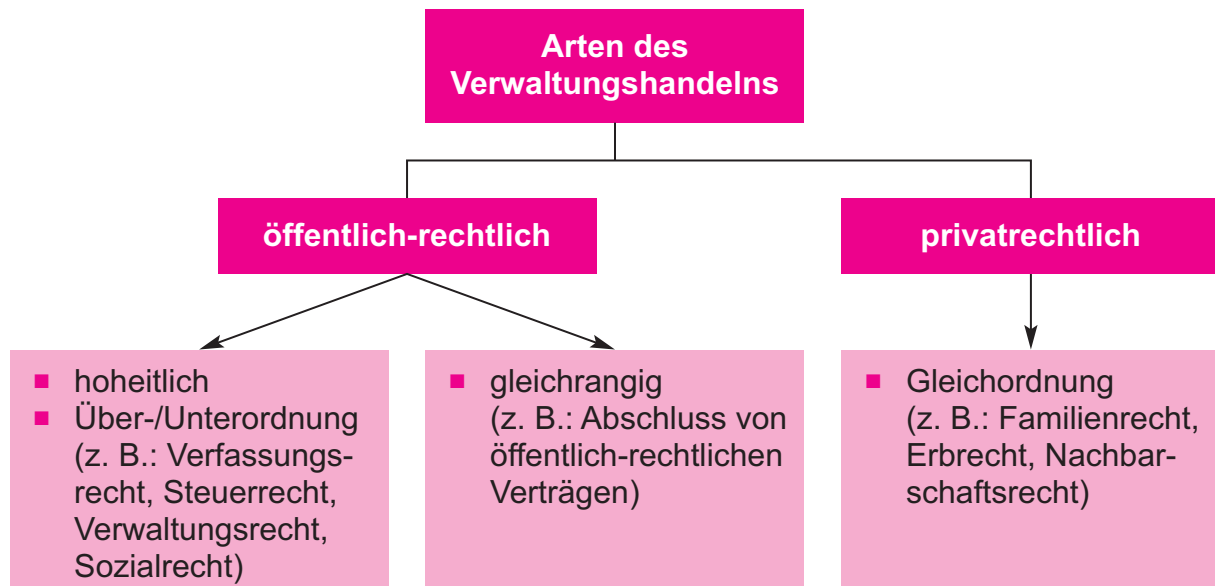


Abbildung 3: Arten des Verwaltungshandelns

2.1.6 Gerichte für öffentlich-rechtliche Streitigkeiten

Folgende Gerichte sind mit der Entscheidung öffentlich-rechtlicher Streitigkeiten befasst:

- die Verfassungsgerichte (Bundesverfassungsgericht und Landesverfassungsgerichte)²,
- die allgemeinen Verwaltungsgerichte (Bundesverwaltungsgericht, Obergerichte),
- die Sozialgerichte (einschließlich Bundessozialgericht und Landessozialgerichte),
 - Bei den Sozialgerichten sind durch Bundesrecht (Sozialgerichtsgesetz) besondere Kammern/Senate für „Angelegenheiten des Vertragsarztrechts“ eingerichtet, die also im Wesentlichen für Rechtsstreitigkeiten der KVen zuständig sind. Diese zeichnen sich dadurch aus, dass den Spruchkörpern neben den Berufsrichtern ehrenamtliche Richter aus dem Kreise der Vertragsärzte/Psychotherapeuten/Kinder- und Jugendlichenpsychotherapeuten angehören.

² Dem Bürger steht der Weg zum BVerfG nur offen, wenn er zuvor den Rechtsweg bei den anderen Gerichten ausgeschöpft hat.

- die Finanzgerichte (einschließlich Bundesfinanzhof),
- die Disziplinargerichte des Bundes und der Länder sowie der freien Berufe (z. B. die Berufsgerichte für die Ärztekammern aufgrund der Kammergesetze der Länder).

2.2 Rechtsquellen des Verwaltungsrechts

Die Regeln des öffentlichen Rechts finden sich in geschriebenen und ungeschriebenen Rechtsnormen. Es gibt ein in ihrer Rangfolge abgestuftes Verhältnis dieser Rechtsquellen:

1. Oberstes Gesetz auf Staatsebene ist das **Grundgesetz** (GG), unsere Verfassung: So sind auch die Gesetzgebung an die verfassungsmäßige Ordnung, die vollziehende Gewalt (Verwaltung) und die Rechtsprechung an Gesetz und Recht gebunden (Art. 20 Abs. 3 GG).
2. Als rangniedere Norm folgt das **Bundesrecht** (z. B. Sozialgesetzbuch, Bundessozialhilfegesetz, Sozialgerichtsgesetz). Art. 70 GG verleiht den Ländern grundsätzlich **Gesetzgebungskompetenzen**, soweit nicht dem Bund durch das Grundgesetz ausdrücklich eine Gesetzgebungsbefugnis zugewiesen ist. Im Bereich der ausschließlichen Gesetzgebung des Bundes haben die Länder Befugnisse zur Gesetzgebung nur dann, wenn und soweit sie hierzu in einem Bundesgesetz ausdrücklich ermächtigt werden (Art. 71 GG). Diese Zuordnung gibt das Grundgesetz selbst vor. Ausschließliche Gesetzgebungsbefugnisse des Bundes finden sich im Verteidigungsbereich ebenso wie im Währungs-, Münz- oder Zollwesen (vgl. hierzu Katalog für die Zuständigkeit des Bundes in Art. 73 GG).
3. Auf der dritten Wertigkeitsstufe („Bundesrecht bricht Landesrecht“, Art. 31 GG) steht das **Landesrecht** (z. B. Heilberufsrecht, Polizeirecht, Abfallbeseitigung).
4. Eine **Rechtsverordnung** ist die allgemein verbindliche Anordnung für eine unbestimmte Vielzahl von Personen; die Rechtsverordnung ergeht nicht im förmlichen (Gesetzgebungs-) Verfahren (durch die Legislative), sondern wird von Organen der vollziehenden Gewalt (Verwaltung) unter der Voraussetzung erlassen, dass dafür eine Rechtsgrundlage besteht (die in der Rechtsverordnung auch angegeben werden muss) – z. B. die Bundesschiedsamtverordnung des Bundesministeriums der Justiz –, die Zulassungsverordnung für Vertragsärzte, letztere ist trotz ihres Verordnungscharakters ausnahmsweise im förmlichen Gesetzgebungsverfahren verabschiedet worden und wird auch im Rahmen von Gesetzen geändert.
5. Darunter steht das **Autonome Satzungsrecht** der Gemeinden (z. B. Wassergebühren-Satzung) und Körperschaften des öffentlichen Rechts (z. B. Satzung der KV gemäß § 81 SGB V, Notfalldienstordnung, von der KV bzw. KBV erlassene Richtlinien). Die Satzung ist also eine von einer juristischen Person des öffentlichen Rechts zur Regelung ihrer Angelegenheiten erlassene Rechtsnorm.
6. **Gewohnheitsrecht** ist schriftlich nicht fixiertes Recht. Es beruht auf langjähriger Übung mit Rechtsgeltungswillen der Beteiligten, hat im Sozialrecht kaum Bedeutung.

7. Als rangniedrigste Norm sind folgende auch aus Rechtsvorschriften fließende **Allgemeine Verwaltungsgrundsätze** zu nennen:

- „**Treu und Glauben**“ (Vertrauen auf redliche Vorgehensweise eines anderen);
- **Verbot des venire contra factum proprium** (nicht zulässiges Zuwiderhandeln gegen eigenes früheres Verhalten);
- **Grundsatz der Verhältnismäßigkeit** (Gebot der Anwendung des mildesten Mittels: die Verwaltung darf nicht „mit Kanonen auf Spatzen schießen“, d. h. z. B. keine Zulassungsentziehung betreiben, wenn ein Disziplinarverfahren ausreicht: „Übermaßverbot“);
- **Bestimmtheitsgebot** bedeutet, dass unter dem Gesichtspunkt der Vorsehbarkeit staatlichen Handelns der Bürger im Voraus abschätzen und sich darauf einstellen muss, wie sich die Norm auf ihn auswirkt.



Abbildung 4: Rangfolge der Rechtsquellen

2.3 Das Verwaltungshandeln/Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung

2.3.1 Vorbehalt des Gesetzes

Nach dem Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG) muss jedes hoheitliche Handeln – zumindest, wenn es belastenden Inhalts ist – eine gültige **gesetzliche Grundlage** haben. Die Verwaltung ist an die Gesetze gebunden, sie darf nur im Rahmen der Gesetze handeln. Hier spricht man vom **Grundsatz des Vorbehalts des Gesetzes**: Eingriffe in Freiheit und Eigentum des Staatsbürgers sind nur mit gesetzlicher Ermächtigung zulässig. Erlässt die Verwaltung einen schriftlichen Verwaltungsakt, erfordert das Rechtsstaatsprinzip außerdem, dass darin die gesetzliche Grundlage angegeben wird, um dem betroffenen Staatsbürger die Überprüfung der Maßnahme auf Rechtmäßigkeit zu ermöglichen.

Beispiel: Verweigert die KV einem Arzt die Eintragung in das Arztregister, so wären dazu unter Bezugnahme auf § 4 Ärzte-ZV die konkreten Gründe für die Ablehnung anzugeben.

2.3.2 Legalitätsprinzip

Die vielen Gesetze eröffnen für die Verwaltung durchaus unterschiedliche Möglichkeiten zum Tätigwerden. Ist die Behörde verpflichtet einzugreifen („von Amts wegen“), so sprechen wir vom **Legalitätsprinzip**.

Beispiel: 1. Die Zulassung ist zu entziehen, wenn ihre Voraussetzungen entfallen sind, z. B. bei Entzug der Approbation, der Arzt seine Tätigkeit nicht (mehr) ausübt oder der Vertragsarzt seine Pflichten gröblich verletzt (§ 95 Abs. 6 SGB V).

2. Das Gesetz schreibt ausdrücklich die konkreten Maßnahmen (Honorarkürzung/Entziehung der Zulassung) für den Fall vor, dass das Mitglied der KV seiner Fortbildungsverpflichtung nicht nachgekommen ist (§ 95d SGB V „... ist die Kassenärztliche Vereinigung verpflichtet ...“).

2.3.3 Opportunitätsprinzip

In anderen Fällen steht der KV bei Überlegungen, ob sie eingreifen soll, ein sog. Ermessensspielraum zu (Bewegungsfreiheit der Verwaltung). Man spricht hier vom Opportunitätsprinzip.

Beispiel: Der KV steht es z. B. frei, mit welchen geeignet erscheinenden Mitteln sie in einem unterversorgten Bereich die Sicherstellung der vertragsärztlichen Versorgung gewährleisten, verbessern oder fördern will (§ 105 Abs. 1 Satz 1 SGB V). Hier hat die KV also einen Handlungsspielraum mit Zweckmäßigkeitserwägungen, z. B. Betrieb einer Eigeneinrichtung, Umsatzgarantien für Praxen.

2.3.4 Unbestimmter Rechtsbegriff/Beurteilungsspielraum und Ermessen

Die **Tatbestandsmerkmale** einer Rechtsnorm können klar und deutlich oder sehr undeutlich und offen gefasst sein. Letztere sind sog. unbestimmte Rechtsbegriffe (z. B. zumutbar, angemessen, Gemeinwohl, öffentliches Interesse, Zuverlässigkeit), über deren Auslegung bzw. Festlegung deren Inhalts sich streiten lässt.

Es ist die Aufgabe der Verwaltung, die Auslegung und damit auch die inhaltliche Festlegung dieser unbestimmten Rechtsbegriffe vorzunehmen. Die Gerichte überprüfen diese – oft streitigen – Auslegungen.

Bei der Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe (ein solcher ist z. B. der Sicherstellungsbedarf im Zulassungsrecht) kann der Behörde ein **Beurteilungsspielraum** zustehen; d. h., dass die von ihr getroffene Entscheidung als rechtmäßig anzusehen ist, wenn sie sich im Rahmen des Vertretbaren hält, insbesondere nicht sachwidrig oder willkürlich ist.

Beispiel: KV und dem Zulassungsausschuss/Berufungsausschuss steht bei der Erteilung einer Zweigpraxisgenehmigung

- bei der Prüfung des Tatbestandsmerkmals des § 24 Ärzte-ZV der „Verbesserung der Versorgung der Versicherten“ ebenso ein Beurteilungsspielraum zu wie bei der Feststellung eines „besonderen Versorgungsbedarfs“ für die Erteilung einer Sonderbedarfszulassung
- gerichtlich wird nur geprüft, ob die Behörde von einem vollständig ermittelten Sachverhalt ausgegangen ist, ob die Grenzen bei der Auslegung des unbestimmten Rechtsbegriffs eingehalten werden und ob die Entscheidung anhand der erfolgten Begründung nachvollziehbar ist (BSG vom 28.10.2009, Az.: B 6 Ka 42/08 R m. w. N.)

2.3.5 Ermessen

Ermessen liegt vor, wenn die anzuwendende Norm der Verwaltung einräumt, zwischen verschiedenen Verhaltensweisen zu wählen. Das Ermessen wird im Gesetz in der Regel mit dem Wort „kann“ eröffnet. Es ermöglicht aber keine Freiheit oder gar Beliebigkeit der Verwaltung in ihrem Verwaltungshandeln. Die Verwaltung hat bei jedem Handeln den Zweck der Ermächtigung zu beachten und die Grenzen des Ermessens einzuhalten. Auch auf ermessensfehlerfreies Handeln besteht ein Rechtsanspruch (z. B. § 39 Abs. 1 SGB I). Die anzuwendende Rechtsnorm kann das Ermessen sowohl auf der **Tatbestandseite** eröffnen, d. h. die Behörde entscheidet, ob sie überhaupt handeln möchte, oder die Norm eröffnet das Ermessen der Behörde auf der **Rechtsfolgenseite** durch die Einräumung verschiedener Handlungsmöglichkeiten bei Vorliegen eines bestimmten Sachverhaltes.

Beispiel 1: § 81 Abs. 5 SGB V sowie die entsprechenden Disziplinarordnungen der KVen räumen den Disziplinarausschüssen (als selbständige Behörde) die Befugnis ein, bei einem festgestellten „Verstoß gegen vertragsärztliche

Pflichten“ (Tatbestand) disziplinarische Maßnahmen zu verhängen, je nach Schwere der Verfehlung eine Verwarnung, einen Verweis, eine Geldbuße (bis 10.000,00 €) oder das Ruhen der bis zu einer Dauer von zwei Jahren Zulassung auszusprechen (Rechtsfolgen), d. h. der Behörde ist ein Auswahlermessen eingeräumt, sich je nach Schwere der Verfehlung für **eine** der Maßnahmen zu entscheiden. Das BSG hat mit Urteil vom 08.03.2000, Az.: B 6 Ka 62/98 R, ausdrücklich entschieden, dass die Wahl **zweier** genannter Maßnahmen für eine Verfehlung einer Maßnahme eine Ermessensüberschreitung darstellt.

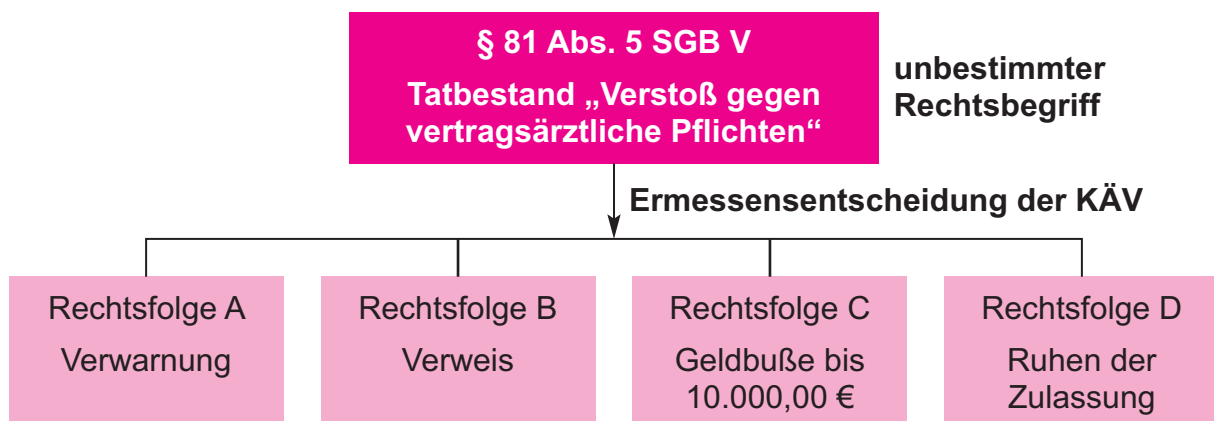


Abbildung 5: Ermessen auf Rechtsfolgenseite am Beispiel des § 81 Abs. 5 SGB V → Disziplinarmaßnahmen der KV

Im Einzelfall können die Verhältnisse sogar so liegen, dass nur eine einzige Entscheidung als allein rechtlich zulässig in Betracht kommt. Man spricht in diesem Fall von einer „Ermessensreduzierung auf null“.

Beispiel 2: Nach § 31 Ärzte-ZV **kann** der Zulassungsausschuss z. B. Ermächtigungen aussprechen, wenn dies u. a. zur Abwendung einer drohenden Unterversorgung notwendig ist. Liegen diese Voraussetzungen vor, so **ist** die Ermächtigung zu erteilen, auf die dann ein Rechtsanspruch besteht.

Die hier erläuterten Begriffe „Ermessen“ und „Beurteilungsspielraum“ sind bei der Begründung einer Verwaltungsentscheidung (zum Verwaltungsakt siehe unter 2.4) von besonderer Bedeutung. Ein schriftlicher oder schriftlich bestätigter Verwaltungsakt ist auch schriftlich zu begründen. In der Begründung sind die wesentlichen tatsächlichen und rechtlichen Gründe mitzuteilen, die die Behörde zu ihrer Entscheidung bewogen haben. Die Begründung von Ermessensentscheidungen muss auch die Gesichtspunkte erkennen lassen, von denen die Behörde bei der Ausübung ihres Ermessens ausgeht.

Ermessensfehler führen in der Praxis in der Regel dazu, dass die angefochtenen Bescheide von den Gerichten aufgehoben werden, weil das auszuübende Ermessen entweder von der Ausgangsbehörde nicht erkannt oder aber zwar ausgeübt wurde, jedoch diese Ausübung in der Begründung des Bescheides für den Betroffenen und für

das Gericht nicht zu erkennen ist. In diesem Fall trifft das Gericht nicht selbst die „richtige“ Entscheidung, sondern es hebt den Verwaltungsakt auf und verweist die Angelegenheit zur Neubescheidung an die Behörde zurück (Ausnahme: Ermessensreduzierung auf null, s. o.).

Auf einen Blick: Ermessensfehler

2.3.5.1 Ermessensüberschreitung

Die Behörde wählt eine Rechtsfolge, die nicht mehr im Rahmen der Ermessensvorschrift liegt.

Beispiel 1): Der Disziplinarausschuss setzt eine Geldbuße von 50.000,00 € fest. Das Gesetz (§ 80 Abs. 5 SGB V) sieht eine Höchstgrenze für eine Geldbuße von 10.000,00 € vor.

Beispiel 2): Der Disziplinarausschuss verhängt neben einer Geldbuße auch noch einen Verweis. Da das Gesetz von einer Alternative der Sanktionen ausgeht, ist eine Kumulation unzulässig (BSG vom 09.03.1999, s. o.)

2.3.5.2 Ermessensnichtgebrauch

Die Behörde nimmt irrtümlich an, für eine bestimmte hoheitliche Maßnahme nicht zuständig zu sein und lehnt daher eine Maßnahme ab.

2.3.5.3 Ermessensfehlgebrauch

Die Behörde lässt sich bei der Entscheidung nicht allein vom Zweck der Vorschrift leiten oder stellt die erforderlichen Erwägungen nicht an.

2.3.6 Das Verwaltungsverfahren

Das Verwaltungsverfahren (im engeren Sinne) beschreibt die nach außen wirkende Tätigkeit der Behörde, die auf den Erlass eines Verwaltungsaktes oder auf den Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrages gerichtet ist, § 10 VwVfG, § 9 SGB X. Das Verwaltungsverfahren ist von Bedeutung, insbesondere für die formelle Rechtmäßigkeit des Verwaltungsaktes. Folgende Grundsätze sind für ein rechtmäßiges Verwaltungsverfahren zu beachten:

I. Form

- Die Nichtförmlichkeit des Verwaltungsverfahrens ist der Regelfall, gilt auch in sozialrechtlichen Verwaltungsverfahren (§ 9 SGB X), d. h. es ist an keine bestimmte Form gebunden, das Verfahren soll einfach, zweckmäßig und zeitnah durchgeführt werden.

Ausnahmen:

- Das förmliche Verwaltungsverfahren wird nur durchgeführt, wenn es gesetzlich vorgeschrieben ist (z. B. bei Vorschriften im Bundesimmissionsschutzgesetz, i. V. m. §§ 63 ff. VwVfG).
- Planfeststellungsverfahren, wenn es gesetzlich vorgeschrieben ist, §§ 72 VwVfG

II. Beteiligungsfähigkeit (§ 11 VwVfG, § 10 SGB X)

Beteiligungsfähig am Verfahren sind:

- natürliche und juristische Personen
- Vereinigungen, soweit ihnen ein Recht zustehen kann
- Behörden

III. Beteiligte (§ 13 VwVfG, § 12 SGB X)

Beteiligte am Verfahren sind

- Antragsteller oder Antragsgegner
- Adressat der Amtshandlung
- Dritte, soweit der Ausgang des Verfahrens rechtsgestaltende Auswirkungen auf sie haben kann

IV. Vertretung durch Bevollmächtigten (§ 14 VwVfG, § 13 SGB X)

- es besteht kein Vertretungszwang
- es kann ein Vertreter/Beistand sein, eine natürliche Person, nicht zwingend ein Rechtsanwalt

V. Ausschluss von bestimmten Personen/Befangenheit (§§ 16, 17 SGB X, §§ 20, 21 VwVfG)

- Zur Vermeidung von Interessenkollisionen
- wenn Grund für Misstrauen gegen eine unparteiische Ausführung besteht

VI. Untersuchungsgrundsatz (§ 24 VwVfG, § 20 SGB X)

- die Behörde muss den Sachverhalt von Amts wegen ermitteln
- die Behörde kann sich hierbei auch bestimmter Beweismittel bedienen, die sie nach pflichtgemäßem Ermessen für erforderlich hält

VII. Anhörungsgrundsatz (§ 28 VwVfG, § 24 SGB X)

- der Betroffene, in dessen Recht eingegriffen werden soll, muss vor der Entscheidung der Behörde angehört werden
- dient dem Schutz des Bürgers vor unerwarteten Entscheidungen
- Verstoß gegen Anhörungspflicht führt zur Rechtswidrigkeit der Maßnahme
- Fehlende Anhörung kann nachgeholt werden

VIII. Akteneinsichtsrecht Beteiligter (§ 29 VwVfG, § 25 SGB X)

- die am Verwaltungsverfahren Beteiligten können Akteneinsicht verlangen, wenn die Kenntnis für die Rechtsverteidigung maßgeblich ist (rechtliches Interesse)
- die gilt nicht für vorbereitende Handlungen, wie Bescheidentwürfe oder interne Stellungnahmen anderer Abteilungen

2.4 Die Lehre vom Verwaltungsakt

2.4.1 Der Verwaltungsakt

Hoheitliches Handeln einer Verwaltungsbehörde erfolgt regelmäßig dem Einzelnen gegenüber in Form des **Verwaltungsaktes**. Von großer Bedeutung für das tägliche Handeln einer Behörde ist der **Begriff des Verwaltungsaktes**, der in § 35 VwVfG, §§ 31 ff. SGB X eine gesetzliche Definition und auch im Übrigen durch Rechtsprechung nähere Ausgestaltungen erfahren hat.

Wegen dieser besonderen Bedeutung ist der Inhalt des Verwaltungsaktes, seine notwendige Begründung, Bekanntgabe, der Eintritt seiner Bindungswirkung und die Folgen von Mängeln Gegenstand einer ausführlichen Betrachtung. Diese Merkmale sind häufig Gegenstand von Widerspruchs- und Gerichtsverfahren. Liegt hingegen nach den aufgezeigten Kriterien kein Verwaltungsakt vor, kann sich der Bürger auch nicht mit dem Rechtsbehelf des Widerspruchs gegen diese Maßnahme wehren.

Der Verwaltungsakt

schließt **Verwaltungsverfahren** ab

konkretisiert die **abstrakt-generellen gesetzlichen Regelungen** im Verhältnis **Verwaltung – Bürger**; durch ihn wird geregelt, was im Einzelfall gelten soll

bindet **Behörde und Adressaten**

gewährleistet **Rechtssicherheit** für die Beteiligten

bietet **Überprüfungsmöglichkeiten** vor Klageerhebung (**Widerspruch**)

Abbildung 6: Funktionen des Verwaltungsaktes

Die Legaldefinition für den Verwaltungsakt findet sich in § 35 VwVfG, für das Sozialrecht im Spezialgesetz des § 31 Satz 1 SGB X:

§ 31 SGB X – Begriff des Verwaltungsaktes

*Verwaltungsakt ist jede **Verfügung**, Entscheidung oder andere **hoheitliche Maßnahme**, die eine **Behörde** zur **Regelung** eines **Einzelfalles** auf dem Gebiet des **öffentlichen Rechts** trifft und die auf **unmittelbare Rechtswirkung** nach **außen** gerichtet ist. (...)*

Beispiel: Ein Arzt wird als Vertragsarzt zugelassen (§ 95 Abs. 1–3 SGB V). Die Vergütung für eine bestimmte ärztliche Leistung wird – weil eine erforderliche Genehmigung nicht vorliegt –, nicht gewährt (Rechtsgrundlage: entsprechende Bestimmung des EBM, Richtlinie der KBV).

Anhand folgender Merkmale kann man also unterscheiden, ob es sich um ein für den Bürger mit Widerspruch und Klage anfechtbares Vorgehen handelt.

Ein Verwaltungsakt (VA) ist

- jede Verfügung, Entscheidung oder andere hoheitliche Maßnahme, die
- eine Behörde
- zur Regelung
- eines Einzelfalles
- auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts trifft
- und die auf unmittelbare Rechtswirkung
- nach außen gerichtet ist.

Die Merkmale des Verwaltungsakts dienen der Abgrenzung des jeweiligen Behördenhandelns gegenüber

- Gesetzen/Verordnungen
- „schlichtem Verwaltungshandeln“
- fiskalischem Verwaltungshandeln
- internem Verwaltungshandeln

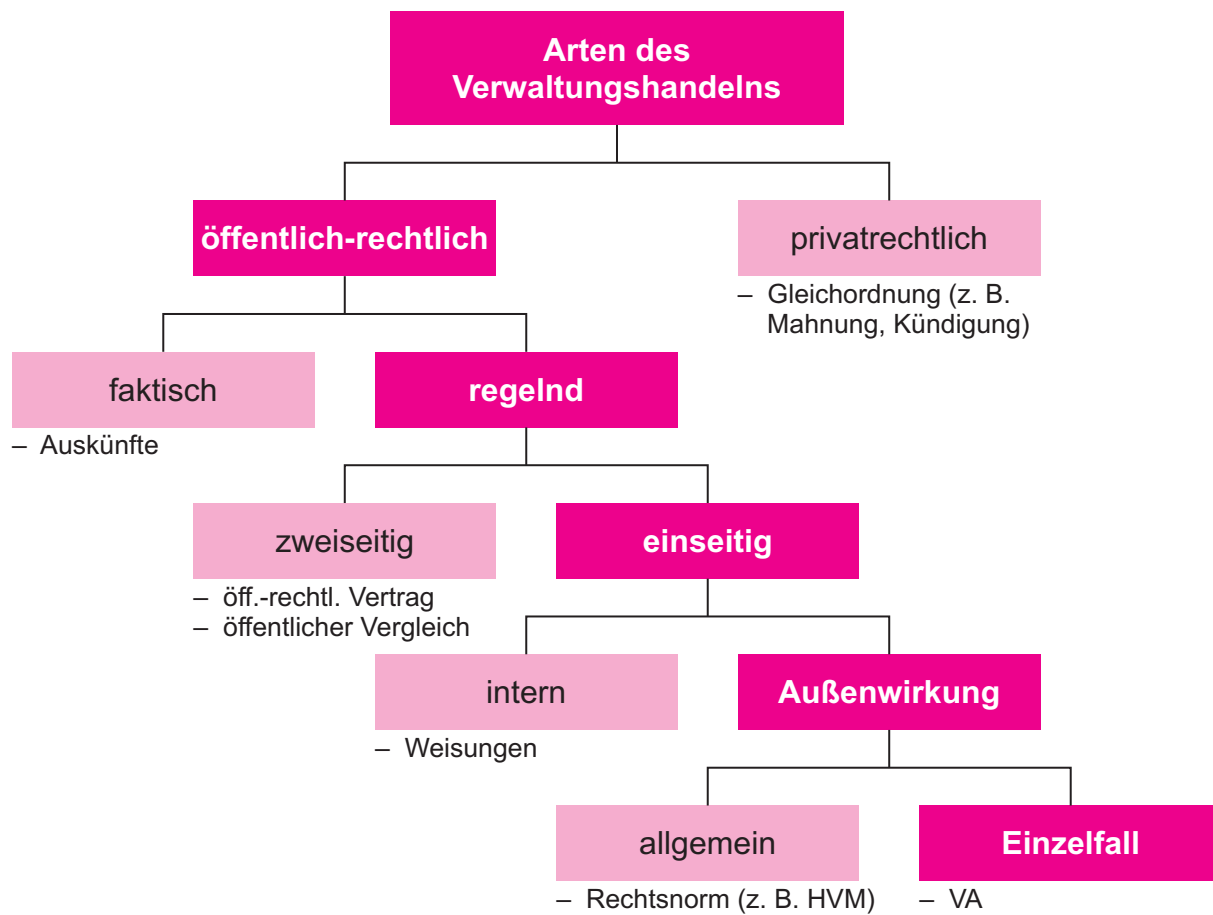


Abbildung 7: Der Verwaltungsakt

Verwaltungsakt Merkmal § 35 VwVfG, § 31 Satz 1 SGB X	Inhalt	Beispiel VA-Qualität	Beispiel keine VA-Qualität
Verfügung, Entscheidung oder andere <u>hoheitliche</u> Maßnahme	<ul style="list-style-type: none"> ■ einseitig diktierend (Über-/Unterordnungsverhältnis) ■ zweckgerichtetes Handeln mit Erklärungsgehalt ■ kann ausdrücklich oder konkludent ergehen ■ dient unmittelbar zur Erfüllung der Aufgaben des öffentlichen Rechts 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Entscheidung, ob Unterlagen herausgegeben werden ■ Entscheidung, ob Akteneinsicht gewährt werden soll 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Herausgabe von Unterlagen, Gewährung der Akteneinsicht ■ Ankauf von Büromöbeln ■ öffentlich-rechtlicher Vertrag (nicht einseitig diktierend)
einer Behörde	<ul style="list-style-type: none"> ■ jede Stelle, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt ■ Stellen der unmittelbaren oder mittelbaren Staatsverwaltung 	auch Körperschaften, Anstalten des öffentlichen Rechts	Privatpersonen, Private Unternehmen, Vereine
zur Regelung	Maßnahme ist nach ihrem Erklärungsgehalt darauf ausgerichtet, eine verbindliche Rechtsfolge zu setzen Wirkung: belastend oder begünstigend	<ul style="list-style-type: none"> ■ Honorarbescheid ■ Abrechnungsgenehmigung ■ Befreiung vom Bereitschaftsdienst ■ Honorarrückforderungsbescheid ■ Schiedssprüche (gegenüber den Vertragspartnern) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ schlicht hoheitliches Handeln ■ Auszahlung des Honorars ■ Auskunftserteilung
eines Einzelfalles	<ul style="list-style-type: none"> ■ konkret individuelle Maßnahme ■ Sonderfall: Allgemeinverfügung: Maßnahme richtet sich zwar auf einen konkreten Sachverhalt, aber an einen abstrakten jedoch bestimmbareren Personenkreis (Verkehrsschild) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Genehmigung zur Abrechnung von Spezialleistungen ■ Erteilung einer Zulassung ■ Einteilung zum Bereitschaftsdienst durch die KV 	Rechtsnorm, die sich an eine unbestimmte Zahl von Fällen an eine unbestimmte Zahl von Adressaten richtet („abstrakt-generell“)
auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts	eine solche Maßnahme liegt vor, wenn entweder eine öffentlich-rechtliche Rechtsgrundlage oder eine eindeutig hoheitliche Handlungsform vorliegt	Dient der Abgrenzung zum Handeln auf dem Gebiet des Privatrechts	z. B. fiskalisches Handeln der Behörde oder rein privatwirtschaftliche Tätigkeiten <ul style="list-style-type: none"> ■ Ankauf eines PC ■ Anmieten von Büroräumen
auf unmittelbare Rechts- wirkung nach außen gerichtet	angestrebte Rechtsfolge tritt unmittelbar, d. h. ohne weiteren Umsetzungsakt ein	Handeln richtet sich mit seiner Rechtsfolge direkt an den Bürger/das Mitglied, z. B. durch die Entscheidung des Zulassungsausschusses ist der Arzt unmittelbar zur Teilnahme an der vertrags- ärztlichen Versorgung berechtigt und verpflichtet	innerbehördliche Maßnahme: Änderung in der organisatorischen Zuständigkeit, Entwürfe, innerdienstliche Weisungen

Abbildung 8: Merkmale des Verwaltungsaktes

2.4.2 Die Allgemeinverfügung

Als Unterfall des Verwaltungsaktes gibt es die **Allgemeinverfügung** (§ 35 Satz 2 VwVfG, § 31 Satz 2 SGB X). Hier richtet sich ein VA nicht an eine Einzelperson, sondern „gebündelt“ an einen nach allgemeinen Merkmalen bestimmten oder bestimmbaren Personenkreis (klassisches Beispiel: der Polizeibeamte gibt durch Armzeichen die Straße für eine Verkehrsrichtung frei; Adressaten einer solchen „Allgemeinverfügung“ sind die zufällig an der Straßenkreuzung vorhandenen Verkehrsteilnehmer; ebenso: Verkehrsschild).

Im Rahmen der vertragsärztlichen Versorgung ist die Allgemeinverfügung jedoch weitgehend bedeutungslos.

2.4.3 Nebenbestimmungen zum Verwaltungsakt

Ein Verwaltungsakt darf **Nebenbestimmungen** enthalten, wenn sie entweder durch Rechtsvorschrift zugelassen sind oder sicherstellen sollen, dass die gesetzlichen Voraussetzungen des Verwaltungsaktes erfüllt werden (§ 32 SGB X).

Wir unterscheiden als zulässige Nebenbestimmungen

- die **Befristung** (Bestimmung eines Anfangs- und Endtermins bzw. Gestaltungszeitraums)

Beispiel: Befristung der Ermächtigung gemäß § 95 Abs. 4 SGB V (durch Rechtsvorschrift ausdrücklich zugelassen: § 31 Abs. 7 Ärzte-ZV);
- die **Bedingung** (Wirksamwerden einer Entscheidung ist abhängig von einem zukünftigen ungewissen Ereignis)

Beispiel: Zusage der finanziellen Förderung der Niederlassung eines Arztes an einem dringlich zu besetzenden Vertragsarztort nur unter der Bedingung, dass die Zulassung des Arztes rechtskräftig wird;
- der **Widerrufsvorbehalt**, räumt die Möglichkeit der Überprüfung der Voraussetzungen des VA ein

Beispiel: Der gesundheitliche Zustand eines Arztes lässt die Teilnahme am ärztlichen Bereitschaftsdienst nicht zu; die Freistellung von der Pflicht zur Teilnahme am ärztlichen Bereitschaftsdienst erfolgt mit der Maßgabe des jederzeitigen Widerrufs; wenn sich also der Gesundheitszustand des befreiten Arztes entscheidend verbessert, wird er zum Dienst wieder eingeteilt.
- die **Auflage**, enthält eigene Sachregelung zum Grund-VA

Beispiel: Einem Arzt wird aufgegeben, zur Vervollständigung seiner bei der KV geführten Arztregisterakte noch ein bestimmtes Zeugnis nachzureichen, die Eintragung in das Arztregister erfolgt gleichwohl;
- Während das Schicksal des Verwaltungsaktes vom Eintritt der Bedingung abhängig ist, bildet die **Auflage** eine von der Wirksamkeit des VA unabhängige selbständige Nebenbestimmung.

2.4.4 Bekanntgabe und Wirksamwerden des Verwaltungsaktes

Ein Verwaltungsakt (z. B. Widerspruchsbescheid, Entscheidung des Zulassungsausschusses) wird nicht schon mit der Beschlussfassung, sondern erst mit seiner Bekanntgabe an den Betroffenen existent und wirksam (§ 37 Abs. 1, § 39 Abs. 1 SGB X). Die Bekanntgabe erfolgt in der Regel durch die schriftliche Bekanntgabe der Entscheidung (z. B. Übersendung des Honorarbescheides, Widerspruchsbescheides). Etwas anderes gilt nur dann, wenn die Entscheidung bereits im Anschluss an die mündliche Verhandlung mündlich bekannt gegeben worden ist (z. B. im Zulassungsausschuss).

2.4.5 Bestandskraft des Verwaltungsaktes

Der bekannt gegebene Verwaltungsakt und damit wirksam gewordene Bescheid (z. B. über die Genehmigung zur Durchführung von Röntgenleistungen) bleibt – selbst wenn er fehlerhaft ist – so lange wirksam, wie er nicht aufgehoben wird oder durch Zeitablauf (z. B. befristete Ermächtigung) erledigt ist (§ 39 SGB X). Ein regelmäßig mit einer Rechtsbehelfsbelehrung (vgl. § 36 SGB X, § 66 SGG) zu versehender Verwaltungsakt wird unter den Beteiligten bindend, wenn der Rechtsbehelf nicht oder erfolglos eingelegt wird (§ 80b VwGO, § 77 SGG). So kann ein ordnungsgemäß mit einer Rechtsbehelfsbelehrung versehener Honorarbescheid der KV nach Ablauf der einmonatigen Rechtsbehelfsfrist grundsätzlich nicht mehr angefochten werden. Der Einwand der Fehlerhaftigkeit des VA ist nicht mehr möglich (Ausnahme: es liegen Gründe für eine sog. „Wiedereinsetzung in den vorigen Stand“ vor, wenn die Rechtsbehelfsfrist schuldlos versäumt wurde). Die „Bindungswirkung“ des Bescheides erlaubt der KV z. B., vorsorglich zurückgestellte Honorarmittel nunmehr zur Honorarverteilung freizugeben.



Abbildung 9: Bestandskraft des Verwaltungsaktes

2.4.6 Nichtigkeit des Verwaltungsaktes

Ein **Verwaltungsakt** mit besonders schwerwiegenden Fehlern (z. B. nicht der Zulassungsausschuss, sondern der Prüfungsausschuss spricht einem Vertragsarzt die Zulassung aus) **ist nichtig**, wenn dies bei verständiger Würdigung aller in Betracht kommender Umstände offenkundig ist (§§ 40 Abs. 1 SGB X, 44 Abs. 1 VwVfG). Besondere **Nichtigkeitsgründe** liegen nach §§ 40 Abs. 2 SGB X, 44 Abs. 1 VwVfG vor, wenn

- bei einem schriftlich erlassenen Verwaltungsakt die erlassende Behörde nicht zu erkennen ist
- für den Verwaltungsakt eine bestimmte Urkunde vorgesehen ist, dieser Form aber nicht genügt wird
- der Inhalt des Verwaltungsaktes tatsächlich nicht durchführbar ist
- die Begehung einer rechtswidrigen Tat verlangt wird, die einen Straf- oder Bußgeldtatbestand verwirklicht
- der Verwaltungsakt gegen die guten Sitten verstößt (praktische Bedeutung ausgesprochen gering; sehr konstruierter Fall: Die KV ist bereit, z. B. eine Zweigpraxisberechtigung nur dann zu erteilen, wenn der Vertragsarzt verspricht, zukünftig gegen Honorarabrechnungsbescheide keinen Widerspruch [mehr] einzulegen).

Folge: Ein nach diesen Bestimmungen nichtiger und damit rechtlich nicht existenter Verwaltungsakt ist für den Betroffenen (Adressaten) unverbindlich und unbeachtlich.

2.4.7 Anfechtbarkeit des Verwaltungsaktes

Fälle der Nichtigkeit eines VA sind eher selten; viel häufiger liegt der Fall vor, dass der VA sachliche oder rechtliche Mängel enthält. Aufhebungsgründe für einen derartigen (rechtswidrigen) Verwaltungsakt können sein

- fehlende Begründung z. B. für die Ablehnung einer Zweigarztpraxisgenehmigung (§ 44 VwVfG, § 35 SGB X),
- Fehlen einer Entscheidungsvoraussetzung (es wurde ohne Antrag des Berechtigten eine Ermächtigung ausgesprochen, vgl. § 45 Abs. 1 Nr. 1 VwVfG, § 41 Abs. 1 Nr. 1 SGB X),
- falsche Sachverhaltsfeststellung (der Zulassungsausschuss ist bei der ausgesprochenen Ermächtigung und der Bedarfsfeststellung von falschen Zahlen ausgegangen),
- fehlende Rechtsgrundlage (der Disziplinarausschuss verhängt – entgegen § 81 Abs. 5 SGB V – eine Geldbuße von EUR 45.000),
- falsche Rechtsanwendung (z. B. sachlich-rechnerischer Berichtigung fachfremder Leistungen, die gar nicht fachfremd sind),
- Ermessensfehler,

- Unbestimmtheit oder Unverhältnismäßigkeit des im Verwaltungsakt zum Ausdruck gebrachten Verlangens (die KV erlässt einen Honorarrückforderungsbescheid, ohne den Betrag zu nennen),
 - unterlassene Anhörung (§ 45 Abs. 1 Nr. 3 VwVfG, § 41 Abs. 1 Nr. 3 SGB X), etwa bevor ein Rückforderungsbescheid erlassen wird,
 - sonstige Verfahrensfehler (ein betroffener Arzt hat im Prüfungsausschuss in eigener Sache – entgegen § 18 Abs. 1 Nr. 1 VwVfG, § 16 Abs. 1 Nr. 1 SGB X – mitentschieden).
- **Verfahrensfehler** führen zur **formellen Rechtswidrigkeit** des Verwaltungsaktes, können aber unter bestimmten im Gesetz definierten Voraussetzungen „geheilt“ werden (§ 45 VwVfG, § 41 SGB X), wenn fehlende Formerfordernisse nachgeholt werden:

- bei nachträglichem Antrag, soweit für den Erlass ein VA erforderlich
- bei nachträglicher Begründung
- nachgeholter Anhörung eines Beteiligten
- nachgeholter Mitwirkung einer anderen Behörde.

Beachte:

Es besteht bei **Verfahrens- und Formfehlern** die Besonderheit, dass sie bis zur letzten Tatsacheninstanz eines sozial- oder verwaltungsgerichtlichen Verfahrens nachgeholt und damit geheilt werden können (§ 45 VwVfG, § 41 SGB X) und zur Aufhebung des Verwaltungsaktes nur dann führen, wenn in der Sache eine andere Entscheidung hätte ergehen können (§ 46 VwVfG, § 42 SGB X). Gleichwohl ist die Behörde in diesen Fällen verpflichtet, dem Widerspruchsführer die notwendigen Aufwendungen für die zweckentsprechende Rechtsverfolgung oder Rechtsverteidigung zu erstatten (§ 80 VwVfG, § 63 Abs. 1 und 2 SGB X).

2.4.8 Rechtsgrundlagen für die Aufhebung von (bestandskräftigen) Verwaltungsakten

Verwaltungsakte können von der Verwaltungsbehörde, die sie erlassen hat, auch nach Eintritt der Bestandskraft grundsätzlich **widerrufen** bzw. **zurückgenommen** werden. Hierfür müssen bestimmte Voraussetzungen (vgl. §§ 48 ff. VwVfG, §§ 44 ff. SGB X) vorliegen. Die Verwaltung muss sich nämlich einer geänderten, neuen Sachlage oder Rechtslage anpassen. Eine solche Aufhebung des Verwaltungsaktes darf jedoch nicht gegen die berechtigten Interessen der Beteiligten verstoßen. Wegen der damit verbundenen unterschiedlichen Folgen für den Adressaten wird unterschieden zwischen **Widerruf** (Aufhebung eines **fehlerfreien** Verwaltungsaktes) und **Rücknahme** (Aufhebung eines **rechtswidrigen** Verwaltungsaktes). Dabei spielt eine besondere Rolle, ob der Verwaltungsakt einen begünstigenden Inhalt hat (z. B.

Genehmigung eines Assistenten, Genehmigung einer Zweigpraxis) oder ob der Verwaltungsakt den Betroffenen belastet (z. B. Honorarrückforderungsbescheid, Entzug der Zulassung als Vertragsarzt).

Für den **Widerruf fehlerfreier Verwaltungsakte** gilt Folgendes:

- Bei **nicht begünstigenden** Verwaltungsakten ist eine Aufhebung grundsätzlich mit Wirkung für die Zukunft möglich (§ 49 Abs. 1 VwVfG, § 46 SGB X).
- Bei **begünstigenden** Verwaltungsakten kommt ein Widerruf unter nur sehr viel engeren Voraussetzungen in Betracht, wenn z. B. der Widerruf durch Rechtsvorschrift ausdrücklich zugelassen ist (§ 49 Abs. 2 VwVfG, § 47 SGB X). Für den Begünstigten besteht der unter den dort genannten Voraussetzungen dargestellte Vertrauensschutz.

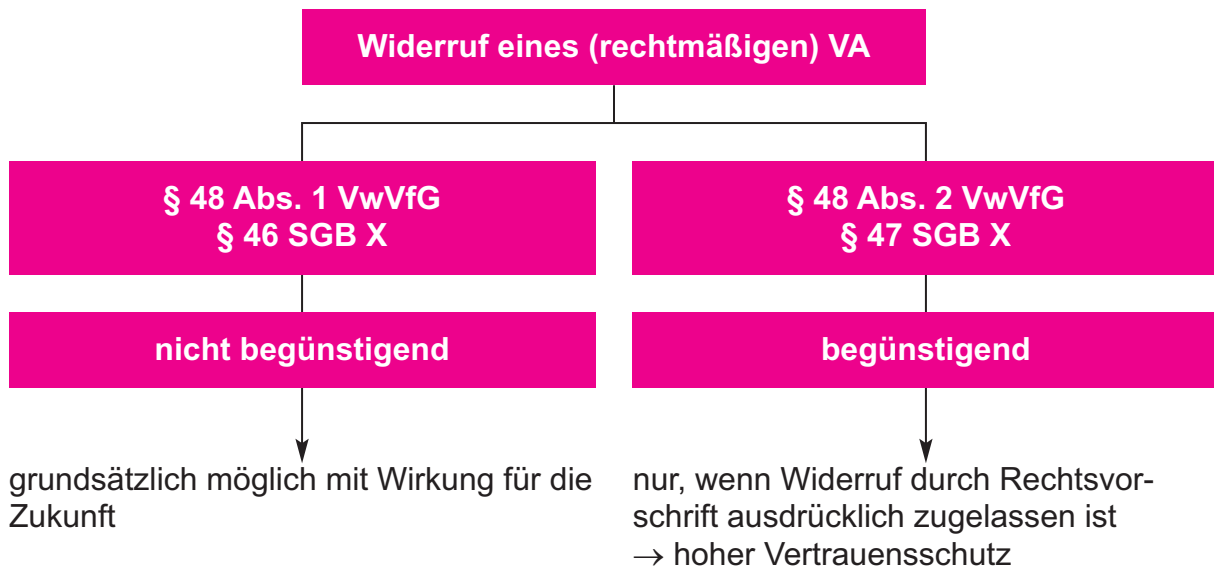


Abbildung 10: Widerruf eines (rechtmäßigen) VA

Rücknahme eines rechtswidrigen Verwaltungsaktes

Für die Rechtsanwendung wird unterschieden zwischen Rücknahme rechtswidriger begünstigender und nicht begünstigender Verwaltungsakte.

■ **Nicht begünstigender Verwaltungsakt, § 48 VwVfG, § 44 Abs. 2 SGB X**

Danach **kann** ein nicht begünstigender bestandskräftiger Verwaltungsakt mit Wirkung für die Vergangenheit bzw. für die Zukunft unter den in § 48 VwVfG, § 44 SGB X genannten Voraussetzungen zurückgenommen werden. „Kann“ bedeutet, dass die Behörde (KV) ihre hierüber getroffenen Entscheidung ermessensfehlerfrei (vgl. Ermessen) im Bescheid begründen muss.

Beispiel: Für den häufigsten Anwendungsbereich im vertragsärztlichen Bereich des Antrages der Nachvergütung von Leistungen bei bestandskräftigen (rechtswidrigen) Honorarbescheiden hat das BSG (vgl. Urteil vom 17.09.2008, Az.: B 6 Ka 28/07 R) entschieden, dass es nicht ermessensfehlerhaft ist, wenn die KV die Abwägung zu Lasten des Betroffe-

nen vornimmt, weil sie für die Nachzahlungen erhebliche Gesamtvergütungsanteile für Leistungen aus lang zurückliegenden Quartalen aufwenden müsste.

Besonderheit Vertragsarztrecht:

Das BSG hat in ständiger Rechtsprechung festgestellt, dass die Vorschriften des SGB X grundsätzlich auf das Vertragsarztrecht anzuwenden sind, jedoch von den Vorschriften des Bundesmantelvertrages-Ärzte (§ 45 BMV-Ä) verdrängt werden. Ausnahmen hiervon bestehen nur in den Konstellationen, in denen das BSG einen Vertrauensschutz aufgrund bestimmter Umstände zugunsten des Mitgliedes festgestellt hat (z. B. nach bereits erfolgter Prüfung bestimmter EBM-Ziffern erneute Korrektur dieser EBM-Ziffer).

Literaturempfehlung: Ulrich Wenner, Vertragsarztrecht nach der Gesundheitsreform, C.H. Beck, München 2008, § 21, 3. Rn. 73–77).

- Die Rücknahme eines **rechtswidrigen begünstigenden** VA kommt nur unter den Voraussetzungen der §§ 49 VwVfG, 45 SGB X in Betracht. Hier gilt der Grundsatz, dass eine Rücknahme eines (Leistungs-) Bescheides ausscheidet, wenn der Adressat auf den Bestand des VA vertraut hat und sein Vertrauen auch schutzwürdig ist.

Nicht schutzwürdig ist sein Vertrauen, wenn der Adressat die Begünstigung durch arglistige Täuschung, Drohung oder Bestechung erwirkt hat, der VA auf vorsätzlich oder grob fahrlässig falschen Angaben beruht oder er die Rechtswidrigkeit des VA kannte oder grob fahrlässig nicht kannte. Hierbei sind besondere Fristen zu beachten.

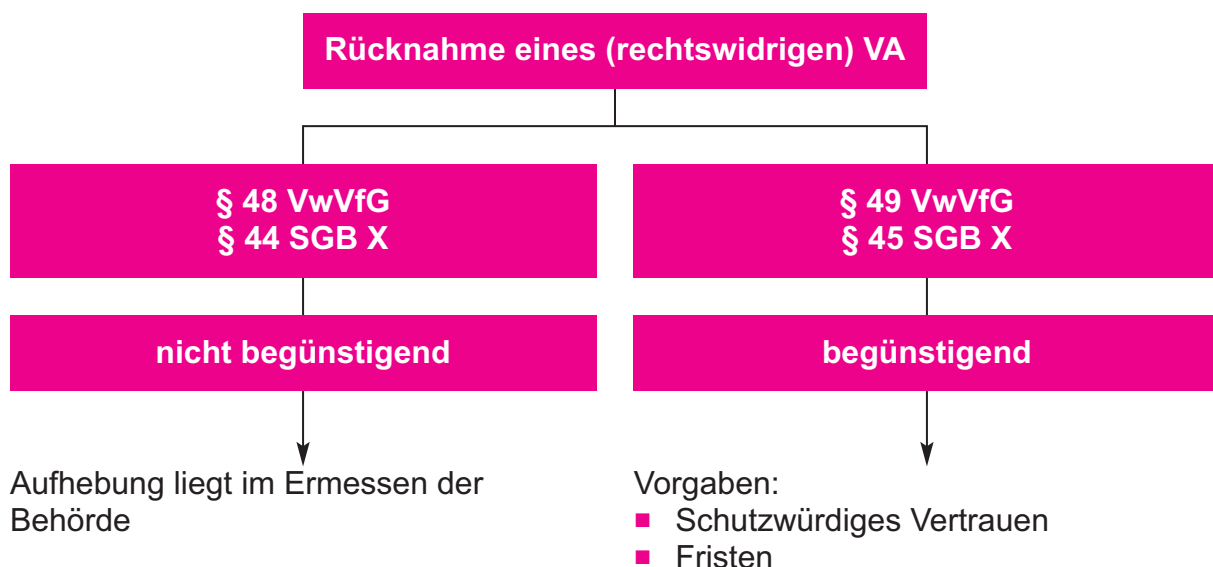


Abbildung 11: Rücknahme eines (rechtswidrigen) VA

2.4.9 Rechtsbehelfe und Rechtsmittel

Es ist zwischen **Rechtsbehelfen** und **Rechtsmitteln** zu unterscheiden: **Rechtsbehelfe** sind formale Einwendungen **gegen Verwaltungsakte** (§ 77 SGG: „wird der gegen einen Verwaltungsakt gegebene Rechtsbehelf nicht eingelegt ...“). **Rechtsmittel** (Berufung, Beschwerde, Revision) richten sich demgegenüber **gegen gerichtliche Entscheidungen**.

Das **Rechtsbehelfsverfahren** dient der Überprüfung der Rechtmäßigkeit und Zweckmäßigkeit von Verwaltungsmaßnahmen. Dies ist regelmäßig das **Widerspruchsverfahren**. Es ist zum einen ein echtes Verwaltungsverfahren, weil es von der Verwaltungsbehörde durchgeführt wird, aber auch ein verwaltungsgerichtliches Vorverfahren darstellt. So verweisen die Vorschriften der Verfahrensgesetze auf die Regelungen der Gerichtsverfahren (§ 79 VwVfG i. V. m. §§ 86 ff. VwGO; § 62 SGB X i. V. m. §§ 77 ff. SGG). Das Vorverfahren beginnt mit der Erhebung des (fristgemäßen) Widerspruchs. Der Widerspruch sollte mit einer Begründung versehen werden, muss es aber nicht.

Belastende Verwaltungsakte müssen eine Rechtsbehelfsbelehrung enthalten, um die Möglichkeit seiner Überprüfung aufzuzeigen (§§ 36 SGB X, 37 Abs. 6 VwVfG). So beginnt die Frist für einen Rechtsbehelf dann zu laufen, wenn eine ordnungsgemäße Rechtsbehelfsbelehrung erteilt wurde (§§ 58 Abs. 1 VwGO, 66 Abs. 1 SGG). Ist die Belehrung unterblieben oder unrichtig erteilt, kann der Rechtsbehelf innerhalb eines Jahres seit Bekanntmachung erhoben werden (§§ 58 Abs. 2 VwGO, 66 Abs. 2 SGG). Auch Widerspruchsbescheide (z. B. der KV, des Zulassungsausschusses des Beschwerdeausschusses oder des Berufungsausschusses) sind mit einer Rechtsbehelfsbelehrung zu versehen (§ 85 Abs. 3 Satz 3 SGG).

Muster

Rechtsbehelfsbelehrung in einem Erstbescheid:

Gegen diesen Bescheid kann binnen eines Monats nach Bekanntgabe schriftlich oder zur Niederschrift der Geschäftsstelle Widerspruch bei der Kassenärztlichen Vereinigung ..., ... (Straße), ... (Sitz), erhoben werden.

Rechtsbehelfsbelehrung in einem Widerspruchsbescheid:

Gegen diesen Widerspruchsbescheid kann innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe schriftlich oder zur Niederschrift des Urkundsbeamten der Geschäftsstelle Klage beim Verwaltungs-/Sozialgericht ..., ... (Straße), ... (Sitz), erhoben werden.

Hinweis: Noch nicht höchstrichterlich entschieden ist die Frage, ob in der Rechtsbehelfsbelehrung auf die Möglichkeit der Klagerhebung auf elektronischem Wege hingewiesen werden muss bzw. ob bei Fehlen des Hinweises die Rechtsbehelfsbelehrung als fehlerhaft anzusehen ist. Während einige Ver-

waltungsgerichte (Trier, Neustadt) dies bejaht haben, hat das SG Marburg festgestellt, dass ein entsprechender Hinweis nicht zwingend erforderlich ist (Urteil vom 15.06.2011, Az.: S 12 Ka 295/10) und der fehlende Hinweis in der Rechtsbehelfsbelehrung diese nicht rechtswidrig macht. Denn es besteht zwar bei einigen Gerichten die Möglichkeit, die Rechtsbehelfe auf elektronischem Wege einzureichen (z. B. in Hessen), allerdings bestehen in der Regel sehr hohe Anforderungen an Übermittlungsart und Signatur der Dokumente. Daher werde das Verfahren nur von wenigen Rechtsanwälten genutzt. Die Rechtsbehelfsbelehrung soll dem Zweck Rechnung tragen, dem Betroffenen den richtigen und regelmäßigen Weg des Widerspruchs und der Klagerhebung aufzuzeigen; es müssen mithin nicht alle Möglichkeiten zur fristwährenden Klagerhebung aufgezeigt werden.

Gem. § 80 VwGO und § 86a Abs. 1 SGG haben Widerspruch und Klage gegen belastende Verwaltungsakte **grundsätzlich aufschiebende Wirkung**. Die aufschiebende Wirkung hat zur Folge, dass der Verwaltungsakt in seiner Wirksamkeit/Vollziehbarkeit gehemmt wird³. Ausnahmen hiervon sind in §§ 80 Abs. 2 VwGO und 86a Abs. 2 SGG geregelt. Danach entfällt die aufschiebende Wirkung beispielsweise in den durch Bundesgesetz vorgeschriebenen Fällen.

Beispiel: So haben gemäß § 85 Abs. 4 SGB V Widerspruch und Klage gegen die **Honorarfestsetzung** sowie ihre Änderung oder Aufhebung **keine aufschiebende Wirkung**. Auch die Klage gegen die Entscheidungen des Beschwerdeausschusses wegen Honorarkürzung bzw. Richtgrößenprüfung/Verordnungsweise hat gem. § 106 Abs. 5 Satz 7, Abs. 5a Satz 11, Abs. 7 Satz 11 SGB V keine aufschiebende Wirkung. Im Gegensatz dazu entfaltet der Widerspruch gegen Entscheidungen der Prüfstelle aufschiebende Wirkung (§ 106 Abs. 5 Satz 4 SGB V).

Gemäß §§ 80 Abs. 2 VwGO, 86a Abs. 2 SGG kann die Behörde auch die **sofortige Vollziehung** des Bescheides im öffentlichen Interesse oder im überwiegenden Interesse eines Beteiligten anordnen. Das besondere Interesse an der sofortigen Vollziehung ist schriftlich zu begründen.

Ein Antrag des Betroffenen auf Aussetzung der Vollziehung gemäß §§ 80b VwGO, 86b SGG bei der Behörde ist ebenfalls möglich. Als „Herrin des Verwaltungsverfahrens“ ist z. B. die KV jederzeit befugt, ihre Entscheidungen zu ändern oder aufzuheben (zu den Besonderheiten bei den Zulassungsinstanzen siehe Schallen, Zulassungsverordnung, § 44 Rn. 2 ff.).

3 Literaturempfehlung: Kopp/Schenke, VwGO-Kommentar, § 80 Rn. 22; Hintz/Lowe, SGG-Kommentar, § 86a Rn. 6

2.5 Der öffentlich-rechtliche Vergleich

Vergleich gemäß §§ 55 VwVfG, 54 SGB X

Bei Erfüllung seiner Voraussetzungen kann ein Vergleich ein sehr angemessenes Mittel sein, das Verwaltungsverfahren und darüber hinausgehende Streitfragen zu erledigen.

Hierbei ist zu beachten:

- Die Beteiligten müssen über den Gegenstand des Vergleichs verfügen können.
- Unzulässig ist der Vergleich, wenn zwingende Gesetze oder allgemeine Grundsätze des öffentlichen Rechts oder überwiegende öffentliche Interessen entgegenstehen.
- Der Sachverhalt ist nicht eindeutig klärbar und/oder die rechtliche Würdigung ist fraglich.

Voraussetzungen:

Nach §§ 55 VwVfG, 54 SGB X kann ein Vergleich geschlossen werden, durch den eine bei verständiger Würdigung des Sachverhalts oder der Rechtslage bestehenden Ungewissheit durch gegenseitiges Nachgeben beseitigt wird, wenn die Behörde einen Abschluss des Vergleichs zur Beseitigung der Ungewissheit nach pflichtgemäßem Ermessen für zweckmäßig hält.

1. Ungewissheit der Sachlage

Dies setzt zunächst aufgrund der Amtsermittlungspflicht voraus, dass der Sachverhalt von Amts wegen umfassend ermittelt wird. Eine Ausnahme, auf eine weitere Aufklärung zu verzichten und einen Vergleich abzuschließen, kann vorliegen, wenn z. B. der Aufwand der Sachverhaltsaufklärung nicht gerechtfertigt wäre. Eine Ungewissheit der Sachlage ist anzunehmen, wenn zumindest eine für die Sachentscheidung rechtserhebliche Tatsache zur Überzeugung der Behörde (objektiv) nicht festgestellt werden konnte. Eine leicht zu behebbende Ungewissheit reicht nicht als Voraussetzung für einen Vergleich aus.

o d e r

2. ungewisse Rechtslage

Die Behörde ist auch dann grundsätzlich zum Abschluss eines Vergleichs befugt, wenn der Sachverhalt zwar feststeht, die Rechtslage bei verständiger Würdigung aber ungewiss ist. Davon kann bei erheblichen Zweifeln über die anzuwendenden Rechtsätze im Einzelfall oder schwerwiegenden Auslegungsunsicherheiten mangels Vorliegens höchstrichterlicher Rechtsprechung ausgegangen werden. Es gehört aber auch grundsätzlich zu den Aufgaben der Verwaltung, noch nicht geklärte Auslegungsfragen zu entscheiden. Auch das allgemein bestehende Verfahrensrisiko steht der Ungewiss-

heit der Rechtslage nicht grundsätzlich gleich, berechtigt also nicht grundsätzlich zum Abschluss eines Vergleichs.

3. Gegenseitiges Nachgeben

Die Ungewissheit und das Nachgeben müssen sich auf denselben Punkt beziehen, weil Zweck des Vergleichs ist, die bestehende Ungewissheit durch gegenseitiges Nachgeben zu überbrücken. Unschädlich ist es, wenn die Parteien in unterschiedlichem Umfang nachgeben.

4. Zweckmäßigkeit

Die Behörde muss den Abschluss des Vergleichs zur Beseitigung der Ungewissheit nach pflichtgemäßem Ermessen für zweckmäßig halten. Diese Prüfung soll bewirken, dass die Behörde den für die Behebung der Ungewissheit voraussichtlichen weiteren Aufwand gegenüber dem Nutzen des Vergleichs abwägt.

5. Ermessensentscheidung

Das Ermessen bezieht sich auf die Frage, ob überhaupt ein Vergleichsvertrag abgeschlossen und welchen Inhalt er erhalten soll.

6. Rechtsfolge, Wirksamkeit, Form und Inhalte

Mit dem Abschluss des Vergleichs wird eine ungewisse Sach- und/oder Rechtslage durch die getroffene Vereinbarung ersetzt. Die Wirksamkeit des Vergleichs beurteilt sich nach den allgemein für öffentlich-rechtliche Verträge geltenden Bestimmungen und Grundsätzen.

2.6 Der öffentlich-rechtliche Vertrag

Das Handeln der Verwaltung vollzieht sich nach außen im Regelfall durch Verwaltungsakte; daneben können aber auch **öffentlich-rechtliche Verträge** (§§ 54 VwVfG, 53 SGB X) abgeschlossen werden. Diese Verträge spielen im Vertragsarztrecht z. B. in Form des Gesamtvertrages (§ 83 SGB V) oder der Prüfvereinbarung (§ 106 Abs. 3 Satz 1 SGB V) eine nicht unbedeutende Rolle. Inhalt eines derartigen öffentlich-rechtlichen Vertrages könnte z. B. auch eine Vereinbarung zwischen Ärztekammer und Kassenärztlicher Vereinigung über die gemeinsame Herausgabe eines Ärzteblattes sein. Wirksamkeitsvoraussetzung hierfür ist die Einhaltung der Schriftform.

Literaturverzeichnis

Sozialgesetzbuch – Fünftes Buch (SGB V) – Gesetzliche Krankenversicherung

Sozialgesetzbuch – Zehntes Buch (SGB X) – Verwaltungsverfahren

Zulassungsverordnung für Vertragsärzte (Ärzte-ZV)

Rechtswörterbuch von Creifelds, C. H. Beck, 21. Auflage, 2014

Verwaltungsverfahrensgesetz

Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, C.H. Beck, 18. Auflage, 2011

Kopp/Schenke, VwGO-Kommentar, C.H. Beck, 19. Auflage, 2013

Hintz/Lowe, SGG-Kommentar, Vahlen, 2012

Ulrich Wenner, Vertragsarztrecht nach der Gesundheitsreform, C. H. Beck, 2008

Schallen, Zulassungsverordnung-Kommentar, C.F. Müller, 8. Auflage, 2012

Fragen zur Selbstkontrolle

1. Benennen Sie die Elemente der staatlichen Gewaltenteilung.
2. Auf welchem geistigen Wegbereiter geht das Gewaltenteilungsprinzip zurück und wann hat er gelebt?
3. Welches sind die Anforderungen der Verwaltungsorganisation?
4. Welches ist der Unterschied zwischen Staats- und Selbstverwaltung?
5. Welche Arten staatlicher Aufsicht über die Selbstverwaltung gibt es? Welcher unterliegen der KVen/KBV?
6. Beschreiben Sie die Arten des Verwaltungshandelns.
7. Benennen Sie 7 Rechtsquellen des Verwaltungsrechts entsprechend ihrer hierarchischen Bedeutung.
8. Welche Prinzipien tragen den Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung?
9. Beschreiben Sie die Merkmale des unbestimmten Rechtsbegriffs.
10. Welche Formen der Ermessensausübung gibt es?
11. Benennen Sie die möglichen Ermessensfehler.
12. Beschreiben Sie die charakteristischen Merkmale des Verwaltungsakts.
13. Was ist Wirksamkeitsvoraussetzung für einen Verwaltungsakt?
14. Wann ist ein Verwaltungsakt nichtig?
15. Nennen Sie drei Fehler, die zur Rechtswidrigkeit eines Verwaltungsakts führen.
16. Wann können mit Formfehlern behaftete Verwaltungsakte „geheilt“ werden?
17. Benennen Sie die Möglichkeiten der Aufhebung eines rechtsgültigen/rechtswidrigen Verwaltungsaktes und ihre Voraussetzungen.
18. Welches ist der Rechtsbehelf gegen einen belastenden Verwaltungsakt?
19. Welche Folgen hat eine fehlende oder fehlerhafte Rechtsbehelfsbelehrung?
20. Welche Voraussetzungen müssen für einen öffentlich-rechtlichen Vergleich vorliegen?

Schlagwortverzeichnis

Schlagwort	Seite
Akteneinsichtsrecht	22
Allgemeine Verwaltungsgrundsätze	17
Allgemeinverfügung	27
Anfechtbarkeit	29
Anhörung	22
Anstalten des öffentlichen Rechts	11
Ärzttekammern	16
Auflage	27
aufschiebende Wirkung	34
Aufsichtsanordnung	14
Auftragsangelegenheiten	13
Bedingung	27
Befangenheit	22
Befristung	27
Behörden	10
Bekanntgabe und Wirksamwerden des Verwaltungsaktes	28
Beliehene	13
Bestandskraft des Verwaltungsaktes	28
Bestimmtheitsgebot	17
Beteiligte	22
Beurteilungsspielraum	19
Bevollmächtigte	22
Bundesrecht	16
Bundesverfassungsgericht	15
Disziplinarordnung	13
Disziplinarordnungen	19
Ermessen	19
Ermessensfehler	20
Ermessensfehlgebrauch	21

Ermessensnichtgebrauch	21
Ermessensüberschreitung	21
Exekutive Verwaltung	9
Fachaufsicht	13
Finanzgerichte	16
Form	22
Gebietskörperschaften	10
Gemeinden	10
Gerichte	9, 15
Gesetzgebung	9
Gesetzgebungskompetenzen	16
Gewaltentrennung	9
Gewohnheitsrecht	16
Gleichordnung	14
Grundgesetz	9, 16
hoheitlich	14
Honorarverteilungsmaßstab	13
Judikative	9
juristische Personen des öffentlichen Rechts	10
Körperschaft des öffentlichen Rechts	9
Körperschaften	10
Landesrecht	16
Legalitätsprinzip	18
Legislative Gesetzgebung	9
mittelbare Staatsverwaltung	10
Nebenbestimmungen zum Verwaltungsakt	27
Nichtigkeit des Verwaltungsaktes	29
Öffentlich-rechtlich	14
öffentlich-rechtliche Stiftungen	11
öffentlich-rechtlicher Vergleich	35
öffentliches Recht	14
Opportunitätsprinzip	18

Personenkörperschaften	10
Privatrechts	14
Rechtsaufsicht	13
Rechtsbehelfe	33
Rechtsbehelfsbelehrung	33
Rechtsmittel	33
Rechtsprechung	9
Rechtsquellen	16
Rechtsverordnung	16
Richtlinien	14
Rücknahme eines rechtswidrigen Verwaltungsaktes	31
Satzung	13
Satzungsrecht	16
Selbstverwaltung	13
Selbstverwaltungsautonomie	13
sofortige Vollziehung	34
Sozialgerichte	15
staatliche Aufsicht	13
Staatsaufbau	9
Staatsverwaltung	13
Teilrechtsfähige Verwaltungseinheiten	13
Treu und Glauben	17
Über-/Unterordnungsverhältnis	14
Unbestimmter Rechtsbegriff	19
unmittelbare Staatsverwaltung	10
Untersuchungsgrundsatz	22
Verfahrensfehler	30
Verfassungsgerichte	15
Verhältnismäßigkeit	17
Vertreterversammlung	14
Verwaltung	9
Verwaltungsgerichte	15

Verwaltungshandeln	14, 18
Verwaltungsorganisation	10
Verwaltungsverfahren	21
Vorbehalt des Gesetzes	18
Widerruf fehlerfreier Verwaltungsakte	31
Widerrufsvorbehalt	27
Widerspruchsverfahren	33

Übersicht der bereits erschienenen KBV-Fortbildungshefte

(Stand: August 2014)

- Heft 1 Aufgaben und Organisation ärztlicher Körperschaften und Verbände
Autor: Dipl.-Ök. I. Quasdorf
Stand: 2014
- Heft 2 Die gesetzliche Krankenversicherung
Autor: Dipl.-Ök. I. Quasdorf
Stand: 2014
- Heft 3 Einführung in das Vertragsarztrecht
Autor: Ass. jur. B. Berner
Stand: 2014
- Heft 4 Die Teilnahme an der vertragsärztlichen Versorgung
Autor: Ass. jur. B. Hartz
Stand: 2014
- Heft 5 Die Bundesmantelverträge
Autoren: RA Dr. jur. G. Nösser
 Ass. jur. E. Jolitz
Stand: 2009
- Heft 6 Gesamtverträge und Gesamtvergütung
Autor: Dr. rer. soc. Th. Kriedel
Stand: 2012
- Heft 7 Die Datenwelt der vertragsärztlichen Versorgung
Autor: Dipl.-Kfm. K. Wilkening
Stand: 2007
- Heft 8 Grundbegriffe des Verwaltungsrechts
Autor: Ass. jur. A. Genzel
Stand: 2014
- Heft 9 Die Wirtschaftlichkeit in der vertragsärztlichen Versorgung und die
Wirtschaftlichkeitsprüfung
Autor: Dipl.-Vwt. S. Freund
Stand: 2013
- Heft 10 Der Gemeinsame Bundesausschuss und seine Richtlinien zur
vertragsärztlichen Versorgung
Autor: Dr. med. P. Rheinberger
Stand: 2009

- Heft 11 Qualität in der vertragsärztlichen Versorgung
Autor: Dr. habil. R. Pfandzelter
Stand: 2014
- Heft 12 Abrechnung vertragsärztlicher Leistungen, Fremdkassenzahlungs-
ausgleich und Honorarverteilung
Autor: Dipl.-Vwt. D. Bollmann
Stand: 2008