

Verlust von Zulassung und Approbation – Grundsätze und praktische Überlegungen

Die ärztliche Approbation sowie ggf. die vertragsärztliche Zulassung sind Voraussetzung für die Tätigkeit als niedergelassener Kinder- und Jugendarzt. Der Verlust bedroht die berufliche Existenz. Unter welchen Voraussetzungen ein Arzt seine Zulassung bzw. die Approbation überhaupt verlieren kann und welchem Zweck eine Entziehung dient, soll der vorliegende Beitrag darstellen. Die gesetzlichen Grundlagen werden durch die Rechtsprechung präzisiert, wobei insbesondere zur vertragsärztlichen Zulassung jüngst einige relevante Entscheidungen ergangen sind.



**Dr. iur. Juliane
Netzer-Nawrocki**



Dr. iur. Daniel Gröschl

men, widerrufen und/oder zum Ruhen gebracht werden.

Eine Rücknahme kommt immer dann in Betracht, wenn im Zeitpunkt der Approbationserteilung die erforderlichen Voraussetzungen gar nicht vorlagen (§ 5 Abs. 1 Bundesärzteordnung, BÄO), wenn also die Approbation zu Unrecht erteilt wurde.

Widerrufen werden kann die Approbation, wenn der betreffende Arzt in gesundheitlicher Hinsicht nicht zur Ausübung des Berufs geeignet ist (§ 5 Abs. 2 Satz 2 BÄO). Des Weiteren ist die Approbation zu widerrufen (§ 5 Abs. 2 Satz 1 BÄO), wenn sich der Arzt berufsbezogen oder auch, je nach Schwere, außerhalb seiner beruflichen Tätigkeit eines Verhaltens schuldig gemacht hat, aus dem sich seine Unzuverlässigkeit oder Unwürdigkeit zur Ausübung des ärztlichen Berufes ergibt (st. Rspr. BVerwG v. 16.2.2016 - 3 B 68/14, Rn. 6).

Das ist beispielsweise der Fall

- beim Besitz kinder- und/oder jugendpornographischer Schriften;
 - bei sexuellem Missbrauch von Patientinnen;
 - bei Verstößen gegen das Betäubungsmittelgesetz, die ihrerseits Zweifel an der gesundheitlichen Eignung begründen können;
 - bei erheblicher Verletzung des fachärztlichen Standards;
 - bei Tätigwerden ohne ärztliche Berufshaftpflichtversicherung.
- Möglich ist der Widerruf der Approbation auch bei einer Verurteilung wegen Bestechlichkeit (§ 299a StGB) oder Bestechung (§ 299b StGB) im Gesund-

heitswesen. Gerichtliche Entscheidungen hierzu liegen – soweit ersichtlich – seit Inkrafttreten des sogenannten Anti-Korruptionsgesetzes (noch) nicht vor.

Anstelle des Widerrufs kann gemäß § 6 Abs. 1 BOÄ das Ruhen der Approbation als vorläufiges Berufsverbot angeordnet werden, wenn

- gegen den Arzt wegen des Verdachts einer Straftat, aus der sich seine Unwürdigkeit oder Unzuverlässigkeit zur Ausübung des ärztlichen Berufs ergeben kann (s.o.), ein Strafverfahren eingeleitet ist,
- nach einmal erteilter Approbation die gesundheitliche Geeignetheit des Arztes zur Ausübung des ärztlichen Berufes weggefallen ist oder hierüber Zweifel bestehen und der Arzt sich weigert, sich einer angeordneten amts- oder fachärztlichen Untersuchung zu unterziehen,
- sich ergibt, dass der Arzt nicht über die Kenntnisse der deutschen Sprache verfügt, die für die Ausübung der Berufstätigkeit in Deutschland erforderlich sind oder
- sich ergibt, dass der Arzt nicht ausreichend gegen die sich aus seiner Berufsausübung ergebenden Haftpflichtgefahren versichert ist, sofern kraft Landesrechts oder kraft Landesrechts eine Pflicht zur Versicherung besteht.

2. Wiedererlangung der Approbation und Berufserlaubnis

Bei (rechtskräftigem) Widerruf der Approbation, darf der Betroffene seinen ärztlichen Beruf nicht mehr ausüben (§ 2 BÄO).

Der Verlust der Approbation

1. Rücknahme, Widerruf und Ruhen der Approbation

Die ärztliche Approbation ist – von ganz seltenen Ausnahmen abgesehen – Voraussetzung zur Ausübung des sowohl privat- als auch vertragsärztlichen Berufs. Die Approbation kann zurückgenom-

Dies muss aber kein endgültiger Zustand sein. In der Folgezeit besteht die Möglichkeit, einen Antrag auf Wiedererteilung der Approbation zu stellen (§ 8 Abs. 1 BÄO). Die Approbation darf nämlich nicht länger verwehrt werden, als es die den Widerruf tragenden Gründe erfordern. Hat der Betroffene die Würdigkeit oder Zuverlässigkeit zur Ausübung des ärztlichen Berufs zweifelsfrei wiedererlangt und liegt auch sonst kein Versagungsgrund vor, hat er einen Anspruch auf erneute Erteilung der Approbation (vgl. BVerwG v. 15.11.2012 – 3 B 36/12, Rn. 6).

Je nach Fallkonstellation kann die zuständige Approbationsbehörde für den Zeitraum zwischen (rechtskräftigem) Widerruf und Wiedererteilung der Approbation auf Antrag eine **Erlaubnis zur vorübergehenden Ausübung des Arztberufs** erteilen (§§ 8 Abs. 1 und 2, 10 Abs. 1 BÄO). Sie kann diese Berufserlaubnis auf bestimmte Tätigkeiten und Beschäftigungsstellen beschränken (§ 8 Abs. 2 BÄO), so beispielsweise darauf, nur noch gutachterlich tätig werden zu dürfen.

Entziehung, Ruhen und Wiedererlangung der vertragsärztlichen Zulassung

Die Zulassungsentziehung dient dazu, das System der vertragsärztlichen Versorgung vor Störungen zu bewahren und funktionsfähig zu halten. Deshalb dürfen Ärzte, die zur vertragsärztlichen Tätigkeit objektiv ungeeignet sind oder sich nachträglich als ungeeignet erweisen, keine gesetzlich versicherten Patienten versorgen. Um dies sicherzustellen, regelt § 95 Abs. 6 SGB V, dass eine Zulassung zu entziehen ist, wenn

- die Voraussetzungen für ihre Erteilung nicht oder nicht mehr vorliegen,
- ein Vertragsarzt die vertragsärztliche Tätigkeit nicht aufnimmt oder nicht mehr ausübt und/ oder
- ein Vertragsarzt seine vertragsärztlichen Pflichten gröblich verletzt.

Nichtvorliegen der Zulassungsvoraussetzungen

- Die Entziehung einer Zulassung ist zwingend, wenn die Approbation (Voraussetzung zur Eintragung ins Arztregister) rechtskräftig widerrufen wurde (vgl. oben Ziff. I), also nicht mehr vorliegt oder wenn sich nachträglich herausstellt, dass keine ärztliche Ap-

probation vorlag oder es an der Weiterbildung zum Facharzt fehlt.

Gleiches gilt, wenn der Arzt wegen der konkreten Folgen gesundheitlicher oder sonstiger in seiner Person liegender schwerwiegender Gründe nicht nur vorübergehend unfähig ist, die vertragsärztliche Tätigkeit ordnungsgemäß auszuüben (vgl. BSG v. 13.02.2019 - B 6 KA 14/18 B, Rn. 12 – dort eine bestehende Demenzerkrankung des Arztes). Das ist insbesondere zu vermuten, wenn er drogen- oder alkoholabhängig ist.

Auch die Ausübung einer weiteren – und sei es ehrenamtlichen – Tätigkeit kann zur Zulassungsentziehung führen, wenn der Vertragsarzt zur Versorgung der Versicherten nicht ausreichend zur Verfügung steht. Er muss mindestens die aus seinem Versorgungsauftrag folgenden Mindestsprechstundenzeiten zu den in der vertragsärztlichen Versorgung üblichen Zeiten anbieten (vgl. BT-Drs. 17/6906, S. 104).

Die Zulassung kann auch entzogen werden, wenn der Vertragsarzt seine Tätigkeit nicht in „freier Praxis“ ausübt. Das ist der Fall, wenn er Inhalt und Umfang seiner ärztlichen Tätigkeit und den Einsatz sachlicher sowie persönlicher Mittel der Praxis nicht selbst bestimmt und insoweit der Einflussnahme durch andere unterliegt oder wenn er vertraglich seine Unabhängigkeit z.B. durch Honorarbeteiligungen oder Honorarabführungen an Dritte aufgibt.

Keine Ausübung der vertragsärztlichen Tätigkeit

Die Zulassung ist auch zu entziehen, wenn der Vertragsarzt nach Erteilung der Zulassung durch die zuständigen Zulassungsgremien die vertragsärztliche Tätigkeit gar nicht erst aufnimmt oder nach deren Aufnahme nicht mehr ausübt. So verhält es sich, wenn der Vertragsarzt die ihm obliegenden Hauptpflichten wie die Behandlung der Versicherten, das Abhalten und Anbieten von Sprechstunden sowie Bestellung eines Vertreters bei Abwesenheit über einer Woche nicht erfüllt.

Die Nichteinhaltung der **vertragsärztlichen Mindestsprechstundenzeiten** hat durch das am 11. Mai 2019 in Kraft getretene Termindeservice- und Versorgungsgesetz (TSVG) weiter an Bedeutung gewonnen. Bei wiederholter Nichteinhaltung der vertragsärztlichen Mindestsprechstundenzeiten hat der zuständige Zulassungsausschuss gemäß § 19a Abs. 4

Ärzte-ZV die Zulassung des Vertragsarztes je nach Umfang der nicht eingehaltenen Sprechstundenzeiten zu einem Viertel, hälftig oder voll zu entziehen.

Für die Annahme der Nichtausübung kann es ferner ausreichen, dass **ein Arzt mit vollem Versorgungsauftrag die durchschnittliche Fallzahl seiner Facharztgruppe um mehr als die Hälfte unterschreitet**, es sei denn, es liegen besondere rechtfertigende Umstände vor (so BSG v. 24.10.2018 – B 6 KA 28/17 R, Rn. 23). In solchen Fällen lässt sich eine Zulassungsentziehung einfach verhindern. Einerseits kann der Vertragsarzt seine Fallzahl steigern. Andererseits kann er seinen vollen Versorgungsauftrag durch Erklärung gegenüber dem Zulassungsausschuss auf die Hälfte beschränken (§ 19a Abs. 2 Ärzte-ZV), um den Umfang seines Versorgungsauftrages an die tatsächlichen Gegebenheiten anzupassen. Des Weiteren besteht gegebenenfalls die Möglichkeit zur Beschäftigung eines Entlastungsassistenten.

In einer **Berufsausübungsgemeinschaft** kann eine Nichtausübung der vertragsärztlichen Tätigkeit anzunehmen sein, wenn der Tätigkeitsumfang einzelner Mitglieder der Berufsausübungsgemeinschaft so gering ist, dass er die Grenze der Implausibilität überschreitet, der „Vertragsarztsitz in der BAG [also] als nicht mehr erforderlich angesehen“ werden kann (BSG v. 27.6.2018 – B 6 KA 46/17 R, Rn. 39).

Gröbliche Pflichtverletzung

Im Übrigen ist die Zulassung bei allen gröblichen Pflichtverletzungen zu entziehen. Solche liegen vor, wenn infolge des Handelns des betroffenen Arztes das Vertrauen der vertragsärztlichen Institutionen in die ordnungsgemäße Behandlung der Versicherten und in die Rechtmäßigkeit der Abrechnungen durch den Vertragsarzt in unzumutbarer Weise gestört ist (BSG v. 11.2.2015 – B 6 KA 37/14 B, Rn. 11). Das kann insbesondere der Fall sein bei:

- Verurteilung wegen eines Verbrechens
- Verstoß gegen die Pflicht zur peinlich genauen Abrechnung
- Abrechnung von „Phantompatienten“
- nachhaltige Verstöße gegen das Wirtschaftlichkeitsgebot
- Weigerung an der Mitwirkung der Qualitätssicherung
- Verletzung der ärztlichen Fortbildungspflicht

Bei gröblichen Pflichtverletzungen wird die Zulassung stets im vollen Umfang entzogen. Eine hälftige Zulassungsentziehung würde zu dem widersinnigen Ergebnis führen, dass die vertragsärztliche Tätigkeit trotz schwerwiegender Pflichtverletzungen jedenfalls „zur Hälfte fortgesetzt werden könnte“ (BSG v. 17.10.2012 – B 6 KA 19/12 B, Rn. 9). Die Entziehung der Zulassung ist ein Eingriff in die Berufsfreiheit. Er ist nur als ultima ratio gerechtfertigt. Als gegebenenfalls milderes Mittel kommen das Ruhen der Zulassung oder Disziplinarmaßnahmen in Betracht.

Ruhen der Zulassung

Die Anordnung des Ruhens der Zulassung durch den Zulassungsausschuss

setzt voraus, dass die (Wieder-)Aufnahme der ordnungsgemäßen vertragsärztlichen Tätigkeit in „angemessener Frist“ zu erwarten ist. Dafür muss der Vertragsarzt Gründe angeben. Als private Gründe kommen z.B. Erkrankung, familiäre Ereignisse wie Kindererziehung, auch Schulprobleme der Kinder, Pflege Angehöriger und Eheprobleme oder Fortbildungsinteressen oder auch eine Forschungstätigkeit in Betracht. Selbstverständlich sind objektive Gründe wie die Zerstörung von Praxisräumen, Unglücksfälle oder verspätete Fertigstellung von Praxisräumen gleichermaßen zu berücksichtigen.

Wiedererlangung einer Zulassung

Die Zulassungsverordnung für Ärzte differenziert nicht zwischen erstmaliger

Zulassung und Wiederzulassung. Bei der Wiederzulassung gelten daher grundsätzlich die gleichen Anforderungen wie bei der erstmaligen Zulassung.

Korrespondenzanschrift:

*Dr. iur. Juliane Netzer-Nawrocki
Rechtsanwältin und Fachanwältin für
Medizinrecht*

*Dr. iur. Daniel Gröschl, Rechtsanwalt und
Fachanwalt für Medizinrecht*

*Möller & Partner – Kanzlei für Medizinrecht
(www.moellerpartner.de)*

*Die Anwälte der Kanzlei sind als
Justiziare des BVKJ e.V. tätig.*

Red.: WH
