

BUNDESSOZIALGERICHT



Im Namen des Volkes

Urteil

in dem Rechtsstreit

Az: 14a/6 RKa 3/91

.....,

Klägerin und Revisionsklägerin,

Prozeßbevollmächtigte:,

g e g e n

Minister für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen,
Düsseldorf 1, Horionplatz 1,

Beklagter und Revisionsbeklagter.

Der 14a Senat des Bundessozialgerichts hat auf die mündliche Verhandlung vom
14. Oktober 1992 durch den Vorsitzenden Richter S c h n e i d e r -



JLaw – Gesetze und Urteile
Kostenlos
Über 200 Gesetze
Über 100.000 Urteile
[\(mobile App\)](#)



[JLaw – für Android](#)



[JLaw – für iOS](#)

D a n w i t z, die Richter Dr. L a d a g e und Dr. U d s c h i n g sowie die ehrenamtlichen Richter Dr. H a s s e l k u ß und Dr. M ö c k l i n g h o f f für Recht erkannt:

Die Revision der Klägerin gegen das Urteil des Sozialgerichts Münster vom 14. November 1989 wird zurückgewiesen.

Kosten sind nicht zu erstatten.



JLaw – Gesetze und Urteile
Kostenlos
Über 200 Gesetze
Über 100.000 Urteile
[\(mobile App\)](#)



[JLaw – für Android](#)



[JLaw – für iOS](#)

G r ü n d e :

I

Die Klägerin, eine Kassenzahnärztliche Vereinigung (KZÄV), begehrt von der beklagten Aufsichtsbehörde die Genehmigung einer Satzungsergänzung.

Die Vertreterversammlung der KZÄV beschloß am 4. Juli 1981, § 6 Abs 8 der Satzung um folgenden Satz 2 zu ergänzen:

"Die Mitglieder erhalten im Verfahren vor der nach § 85 SGG bestimmten Widerspruchsstelle keinen Ersatz ihrer Aufwendungen."

Der Beklagte versagte dieser Satzungsergänzung die Genehmigung (Bescheid vom 30. Dezember 1982). Er vertrat die Auffassung, § 63 Sozialgesetzbuch Zehntes Buch - Verwaltungsverfahren - (SGB X) könne durch eine Satzungsbestimmung nicht abbedungen werden. Die hiergegen gerichtete Klage hatte das Sozialgericht (SG) Münster in einem früheren Verfahren abgewiesen (Urteil vom 22. Januar 1985). Nachdem der Klägerin mitgeteilt worden war, daß sie die Frist zur Begründung der gegen dieses Urteil gerichteten Sprungrevision nicht eingehalten habe, hat sie diese Klage zurückgenommen.

Im August 1985 beantragte die Klägerin unter Hinweis auf neuere Literatur- und Rechtsprechungsmeinungen erneut die Genehmigung der Satzungsergänzung. Der Beklagte lehnte eine Genehmigung mit Bescheid vom 20. August 1985 erneut ab.

Das SG Münster hat die hiergegen gerichtete Klage abgewiesen (Urteil vom 14. November 1989). Es hat die Auffassung vertreten, die Satzungsautonomie der Klägerin zur Regelung von Rechten und Pflichten der Mitglieder sei keine hinreichende Ermächtigungsnorm zum Ausschluß des § 63 SGB X.

Mit der vom SG zugelassenen Revision beantragt die Klägerin,
das Urteil des SG Münster vom 14. November 1989 und den Bescheid des Beklagten vom 20. August 1985 aufzuheben sowie den Beklagten zu verpflichten, den Sechsten Nachtrag der Satzung der KZÄV Westfalen-Lippe (§ 6 Abs 8 Satz 2 der Satzung) zu genehmigen.

Der Beklagte beantragt,
die Revision zurückzuweisen.

Er hält das angefochtene Urteil für zutreffend.



II

Die Sprungrevision ist nicht begründet.

1) Der Beklagte war nicht nach § 44 Abs 2 SGB X verpflichtet, seinen die Genehmigung der Satzungsergänzung versagenden Bescheid vom 30. Dezember 1982 aufzuheben und die Genehmigung gem § 368m Abs 1 der Reichsversicherungsordnung <RVO> (§ 81 Abs 1 Satz 2 Fünftes Buch Sozialgesetzbuch <SGB V>) zu erteilen. Die Vorschriften des Ersten Kapitels des SGB X mit der Überschrift "Verwaltungsverfahren" gelten für die öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit der Behörden, die nach dem SGB ausgeübt wird. Hierzu gehört auch die Erteilung der nach § 368m Abs 1 Satz 1 RVO (§ 81 Abs 1 Satz 2 SGB V) erforderlichen Genehmigung der Satzung einer KZÄV durch die Aufsichtsbehörde. Die Ablehnung einer Satzungsgenehmigung ist ein nicht begünstigender Verwaltungsakt iS des § 44 SGB X. Die Genehmigung ist keine Sozialleistung iS des § 44 Abs 1 SGB X. Der Anspruch auf Rücknahme richtet sich deswegen nach § 44 Abs 2 SGB X. Dieser Anspruch setzt - wie der nach Abs 1 - voraus, daß der Ausgangsverwaltungsakt rechtswidrig war. Dies war bei der Ablehnung der Genehmigung jedoch nicht der Fall; denn der Beklagte hatte der Satzungsänderung gemäß § 368k Abs 3 Satz 4 RVO (§ 78 Abs 3 Satz 1 SGB V) zu Recht die Genehmigung versagt, da sie gegen höherrangiges Recht verstoßen hätte. § 368m Abs 1 Satz 2 Nr 3 RVO stellte für die von der Beklagten beabsichtigte Satzungsänderung keine ausreichende Rechtsgrundlage dar.

Das Bundessozialgericht (BSG) geht in ständiger Rechtsprechung davon aus, daß die die Kostenerstattung im Widerspruchsverfahren betreffende Regelung in § 63 SGB X grundsätzlich auch auf Verwaltungsverfahren im Bereich der kassen- und vertragsärztlichen Versorgung anwendbar ist, soweit Abweichendes nicht bestimmt ist (BSGE 59, 211, 212 = SozR 2200 § 368n Nr 40; SozR 1300 § 63 Nrn 7 und 12). Der Vorrang abweichender Regelungen ergab sich zur Zeit der ursprünglichen Versagung der Genehmigung aus § 1 Abs 1 Satz 1 SGB X in der bis zum 30. Juni 1983 geltenden Fassung. Danach galten die Vorschriften des Ersten Kapitels des SGB X, zu denen auch § 63 gehört, nur, soweit sich ua aus den besonderen Teilen des SGB nichts Abweichendes ergab. Eine entsprechende Regelung befindet sich mit Wirkung seit dem 1. Juli 1983 in § 37 Satz 1 SGB, Erstes Buch - Allgemeiner Teil - (SGB I).

Zu den besonderen Teilen des SGB gehört auch das Kassenarztrecht als Teilgebiet des Rechts der gesetzlichen Krankenversicherung (BSG SozR 1300 § 63 Nr 12). Das BSG hat bereits entschieden, daß nicht nur gesetzliche Bestimmungen, sondern auch solche vom SGB X inhaltlich abweichende Vorschriften verdrängende Wirkung haben können,



die nicht unmittelbar im SGB enthalten, aber aufgrund einer darin geregelten Ermächtigung erlassen worden sind (BSGE 59, 211, 213; SozR 3-2500 § 85 Nr 2; SozR 1300 § 63 Nr 12). Das gilt jedenfalls für solche untergesetzlichen Normen, die vor dem Inkrafttreten des SGB X erlassen wurden.

Nach dem Inkrafttreten des SGB X erlassene untergesetzliche Normen können nicht ohne weiteres den Vorrang nach § 37 SGB I beanspruchen. Vielmehr ist der Grundsatz zu beachten, daß in der Regel nur zu einer Regelung in den Grenzen des höherrangigen Rechts ermächtigt wird, soweit nicht deutlich etwas anderes bestimmt ist. Insoweit gelten die allgemeinen Grundsätze über die Vereinbarkeit untergesetzlicher Normen mit höherrangigem Recht. Wenn das höherrangige Recht Einschränkungen der Art enthält wie etwa § 9 SGB X "soweit keine besonderen Rechtsvorschriften bestehen", geht auch Satzungsrecht vor. So könnte in der Satzung etwa - abweichend von dem in § 9 Satz 1 SGB X enthaltenen Grundsatz - eine besondere Form des Verfahrens (zB mündliche Verhandlung) geregelt werden. Fehlt es an einem solchen Vorbehalt, wie das bei § 63 SGB X der Fall ist, so gilt grundsätzlich der Vorrang des Gesetzes vor der Satzung. Das Satzungsrecht geht ausnahmsweise nur dann vor, wenn (a) der Ermächtigungsnorm selbst Vorrang zukommt, wenn sie also zu einem der besonderen Teile des SGB gehört, so daß in ihr eine abweichende Regelung hätte getroffen werden dürfen, und wenn (b) die Ermächtigungsnorm eindeutig zu einer vom Gesetz (hier von § 63 SGB X) abweichenden Regelung ermächtigt.

Bestimmungen in Satzungen juristischer Personen des öffentlichen Rechts scheiden entgegen einer im Schrifttum verbreiteten Auffassung dagegen als abweichende Regelungen nicht eo ipso aus; etwa weil sie, wie Peters (Handbuch der Krankenversicherung I/3, § 1 SGB X Anm 4) annimmt, nur dem Rechtsträger zugeordnet werden können, der sie erlassen hat oder wegen genereller Grenzen unterstaatlicher Rechtssetzungsautonomie (Bley, Sozialversicherung/Sozialgesetzbuch-Gesamtkommentar § 37 SGB I Anm 4b bb; ähnlich: Schnapp, Bochumer Kommentar, SGB-AT, § 37 RdNr 2; anders derselbe in SGB 1985, 89, 93 f). Die Begrenzung der Rechtssetzungsautonomie auf den internen Wirkungsbereich der juristischen Person besagt noch nichts darüber, ob die Ermächtigungsnorm für diesen Wirkungsbereich Abweichungen von Normen des SGB X zuläßt. Rechtssystematische Gründe, die eine verdrängende Wirkung nur bestimmten untergesetzlichen Regelungen (zB Rechtsverordnung und gesamtvertragliche Regelung) zubilligen und einem Ausschluß durch autonomes Satzungsrecht entgegenstehen, sind nicht erkennbar (so auch Schnapp, SGB 1985, 89, 93 f). Andererseits ergibt sich allein aus dem Selbstverwaltungsrecht öffentlich-rechtlicher Körperschaften noch keine Ermächtigung für abweichende Regelungen. Dieses ermächtigt zwar prinzipiell zur Regelung der Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises; es schließt jedoch auch in diesem Bereich die Bindung an staatliche Regelungsvorgaben nicht aus. So entbindet auch das



verfassungsrechtlich verankerte (Art 28 Grundgesetz <GG>) Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden nicht von der Geltung staatlichen Verwaltungsverfahrensrechts (der Länder).

Hätte die RVO eine eindeutige Ermächtigung enthalten, in der Satzung der KZÄV die Kostenerstattung für das Vorverfahren abweichend von § 63 SGB X zu regeln, so käme der Satzungsregelung Vorrang zu. Soweit eine Ermächtigung aus der RVO abgeleitet werden kann, gilt deren Vorrang vor dem SGB X nach § 1 Abs 1 SGB X aF (bzw nach § 37 Satz 1 SGB I), da die RVO als besonderes Buch des SGB galt (Art II § 1 Nr 4 SGB I). Der RVO kann indes eine solche Regelung nicht entnommen werden. Damit bleibt es bei dem Grundsatz, daß die Satzung Regelungen nur in den Grenzen des höherrangigen Rechts treffen kann.

§ 368m Abs 1 Satz 2 Nr 3 RVO ("die Satzung muß Bestimmungen enthalten über ... Rechte und Pflichten der ordentlichen und der außerordentlichen Mitglieder") enthält auch in der Zusammenschau mit § 368n Abs 5 Satz 3 keine Ermächtigung, die Erstattung von Vorverfahrenskosten in der Satzung auszuschließen. Nach § 368n Abs 5 Satz 3 RVO vereinbaren die Vertragsparteien des Gesamtvertrages hinsichtlich der Wirtschaftlichkeitsprüfung das "Verfahren vor den Ausschüssen". Hieraus hat das BSG (BSGE 59, 211 und SozR 1300 § 63 Nr 12) abgeleitet, daß eine auf § 368n Abs 5 Satz 3 RVO gestützte Verfahrensordnung für die Wirtschaftlichkeitsprüfung die Erstattung von Kosten des Widerspruchsverfahrens abweichend regeln und die Anwendbarkeit von § 63 SGB X ausschließen kann, weil auch die Regelung der Kostenerstattung bei ob-siegenderm Widerspruch zum "Verfahren vor den Ausschüssen" zähle. Der Senat geht davon aus, daß die enge Verbindung zwischen der Prüfung der Gebühren-ordnungsmäßigkeit und der Wirtschaftlichkeit trotz der unterschiedlichen Zuständigkeiten im übrigen eine einheitliche Regelung des Verfahrens nahelegt. Das rechtfertigt es, § 368n Abs 5 Satz 3 RVO bei der hier notwendigen Auslegung des § 368m Abs 1 Satz 2 Nr 3 RVO einzubeziehen. Ob die ihrem Wortlaut nach weit gefaßte Ermächtigung zur Regelung des Verfahrens vor den Ausschüssen in § 368n Abs 5 Satz 3 RVO auch die Befugnis enthielt, durch autonome untergesetzliche Normsetzung solche verfahrensrechtlichen Grundsätze wie die Kostenerstattung im Vorverfahren gesetzesabweichend zu regeln - wie vom 6. Senat angenommen -, erscheint bereits zweifelhaft. In jedem Fall verbietet sich jedoch eine Ausdehnung dieser Rechtsprechung auf das von § 368n Abs 5 Satz 3 RVO unmittelbar nicht erfaßte kassenzahnärztliche Widerspruchsverfahren außerhalb der Wirtschaftlichkeitsprüfung.

Seit dem Inkrafttreten des SGB V am 1. Januar 1989 kann eine Diskrepanz zwischen der Kostenerstattung in den beiden Verfahrensarten ohnehin nicht mehr auftreten. Nach § 106 Abs 3 Satz 5 SGB V steht den Vertragspartnern zwar weiterhin die Kompetenz zu, gemeinsam "die Verfahren zur Prüfung der Wirtschaftlichkeit" zu vereinbaren; nicht aber, "das Verfahren vor den Ausschüssen" zu regeln. Aus dieser Änderung des § 106 Abs 3



Satz 5 SGB V gegenüber der Regelung in § 368n Abs 5 Satz 3 RVO wird im Schrifttum zu Recht der Schluß gezogen, daß vom SGB X abweichende vertragliche Regelungen seit dem Inkrafttreten des SGB V zu Lasten des Kassen(zahn)arztes nicht mehr zulässig sind (Wiegand, Kassenarztrecht, 2. Aufl, § 106 RdNr 48 und Hess, Kasseler Kommentar § 106 RdNr 51). Untergesetzliche Regelungen, die zugunsten der Betroffenen über den durch das SGB X garantierten Standard hinausgehen, werden hierdurch - soweit im Einzelfall eine entsprechende Ermächtigungsgrundlage vorhanden ist - nicht ausgeschlossen (insoweit nicht eindeutig: Hess, aaO).

2) Der Beklagte war auch nicht aufgrund der nach Eintritt der Bindung des Erstbescheides mit der Klagerücknahme im Jahre 1985 eingetretenen Rechtsänderung verpflichtet, die Satzungsänderung zu genehmigen. Insoweit ist der Anspruch auf Genehmigung ungeachtet des § 44 SGB X zu prüfen. An der fehlenden Befugnis der Klägerin, durch eine Satzungsbestimmung die Erstattung von Vorverfahrenskosten entgegen der Regelung in § 63 SGB X auszuschließen, hat sich durch das Inkrafttreten des SGB V nichts geändert. Die in § 81 Abs 1 Satz 3 Nr 4 SGB V der Satzungsgewalt der KZÄVen übertragene Regelung der "Rechte und Pflichten der Mitglieder" stellt weiterhin keine Ermächtigungsgrundlage für solche Regelungsbereiche dar, die durch Gesetz eindeutig und abschließend geregelt sind. Hierzu zählt auch die Kostenerstattung bei obsiegendem Widerspruch. Dies ergibt sich im übrigen auch aus dem Wesen der der KZÄV verliehenen Satzungsautonomie. Der nach § 81 Abs 1 SGB V notwendige Satzungsinhalt zielt ab auf die nähere Ausgestaltung der innerorganschaftlichen Rechtsstellung der Mitglieder, der internen Organisation und der Beteiligung der Mitglieder an der Willensbildung des Zwangsverbandes "Kassen(zahn)ärztliche Vereinigung". In den Absätzen 3 bis 5 des § 81 sind der Satzungsautonomie Regelungsgegenstände zugewiesen, die die Umsetzung des der KZÄV auferlegten Auftrags zur Sicherstellung der kassen(zahn)ärztlichen Versorgung (§ 72 ff SGB V) durch die Kassen(zahn)ärzte zum Ziel haben. Der Inhalt des Regelungsbereichs "Rechte und Pflichten der Mitglieder" muß sich an diesem vom Gesetzgeber näher konkretisierten Rahmen ausrichten. Danach gehören zu den in der Satzung festzulegenden Rechten und Pflichten etwa die Wahlen der Verbandsorgane, die Sicherstellung der wirtschaftlichen Handlungsfähigkeit des Verbandes und die nähere Ausgestaltung solcher Bereiche der kassen(zahn)ärztlichen Versorgung, die durch das Gesetz nicht vorgegeben sind. Der Satzungsautonomie unterliegen dagegen nicht solche "Rechte und Pflichten", die durch gesetzliche Vorschriften (förmliches Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes erlassene Rechtsverordnung), gesamtvertragliche Regelungen oder Richtlinien im einzelnen bestimmt sind. Die Satzung kann insoweit nur die Verbindlichkeit derartiger Regelungen für die Mitglieder deutlich machen. Hierzu zählen etwa: Die aus der Zulassung als Kassenarzt fließenden Rechte und Pflichten bei der Teilnahme an der kassen(zahn)ärztlichen Versorgung (§ 95 Abs 3 SGB V), die Pflicht zur persönlichen Leistungserbringung (§ 32 Zulassungsverordnung-Zahnärzte) und die Pflicht zur Beachtung des Wirtschaftlichkeitsgebots (§ 72 Abs 2 SGB V iVm Richtlinien und



Verträgen). Durch Satzungsrecht können derart begründete Rechte und Pflichten nicht zu Lasten des Kassen(zahn)arztes geändert werden. Auch diese Begrenzung der Regelungskompetenz von "Rechten und Pflichten der Mitglieder" macht deutlich, daß Satzungsrecht insoweit nur in Betracht kommt, als gesetzliche Vorgaben nicht bestehen oder die nähere Ausgestaltung der Satzung zugewiesen ist.

In bezug auf das Verwaltungsverfahrenrecht verstieße eine andere Auslegung des § 368m Abs 1 Satz 2 Nr 3 RVO (§ 81 Abs 1 Satz 3 Nr 4 SGB V) zu dem gegen den in § 16 Abs 2 Satz 2 SGB X zum Ausdruck kommenden Willen des Gesetzgebers, daß die Regelungen des SGB X grundsätzlich auch in kassen(zahn)ärztlichen Verwaltungsverfahren gelten. Denn über die Öffnungsklausel in § 1 Abs 1 Satz 1 SGB X aF (bzw § 37 Satz 1 SGB I) könnte die Satzungsautonomie bezüglich der Regelung von Rechten und Pflichten der Mitglieder sonst zum Ausschluß bzw zu einer abweichenden Regelung aller im SGB X enthaltenen Verfahrensrechte und -pflichten eingesetzt werden.

Der Ausschluß der Kostenerstattungsregelung in § 63 SGB X kann, wie das SG bereits zutreffend dargelegt hat, auch nicht durch Besonderheiten des Kassenarztrechts gerechtfertigt werden. Zwar mag eine Abweichung von verfahrensrechtlichen Regelungen des SGB X nach § 1 Abs 1 Satz 1 SGB X aF (bzw § 37 SGB I) uU auch ohne spezielle gesetzliche Ermächtigung zulässig sein, wenn Regelungen des SGB X mit besonderen Strukturprinzipien eines besonderen Teils des SGB nicht vereinbar sind (Hauck-Haines, SGB I § 37 RdNr 4; BT-Drucks 7/868 S 29). Derartige Besonderheiten bestehen jedoch in bezug auf die Kostenerstattung im Vorverfahren im Kassenarztrecht nicht. Die Erstattung von Kosten beim erfolgreichen Widerspruchsverfahren ist insbesondere nicht auf solche Verwaltungsverfahren beschränkt, die die Gewährung von Sozialleistungen betreffen. § 80 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG), der in Abs 1 Satz 1 und 2 mit § 63 Abs 1 SGB X weitgehend identisch ist, trifft für Widerspruchsverfahren in anderen Bereichen des Verwaltungsrechts dieselbe Regelung. Von ihr werden ua auch vergleichbare Körperschaften mit Zwangsmitgliedschaften erfaßt, ohne daß ihnen das Recht zusteht, durch Satzungsrecht hiervon abzuweichen (§ 1 Abs 1 letzter Halbsatz und Abs 2 Satz 1 letzter Halbsatz VwVfG). Entgegen der Auffassung der Klägerin können derartige Körperschaften - zB im Bereich der verkammerten Berufe - durchaus eine mit der KZÄV vergleichbare "wirtschaftliche Bedeutung" haben. Auch erfolgt die Finanzierung der Verwaltungstätigkeit wie bei den KZÄVen grundsätzlich über Mitgliedsbeiträge, so daß bei den Mitgliedern derartiger Körperschaften hinsichtlich der Möglichkeit, die Kostenerstattung im Widerspruchsverfahren abweichend vom Gesetz zu regeln, eine vergleichbare Interessenlage bestehen kann.

Die von der Klägerin angestrebte Satzungsergänzung entbehrt somit einer Ermächtigungsgrundlage. Die Versagung der Genehmigung durch den Beklagten war daher rechtmäßig.



Die Kostenentscheidung folgt § 193 Sozialgerichtsgesetz.



JLaw – Gesetze und Urteile
Kostenlos
Über 200 Gesetze
Über 100.000 Urteile
[\(mobile App\)](#)



[JLaw – für Android](#)



[JLaw – für iOS](#)