

BUNDESSOZIALGERICHT



Im Namen des Volkes

Urteil

in dem Rechtsstreit

Az: 14a RKa 1/93

Allgemeine Ortskrankenkasse Koblenz,
Koblenz, Rizzastraße 11,

Klägerin und Revisionsbeklagte,

Prozeßbevollmächtigte:,

g e g e n

Prüfungsausschuß I (Primärkassen) bei der Kassenzahnärztlichen Vereinigung
Koblenz-Trier,
Koblenz, Bahnhofstraße 32,

Beklagter und Revisionskläger,

Prozeßbevollmächtigte:,

beigeladen:

1. Kassenzahnärztliche Vereinigung Koblenz-Trier,



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



[JLaw – für Android](#)



[JLaw – für iOS](#)

Koblenz, Bahnhofstraße 32,

2.,

Prozeßbevollmächtigte:

.....,

3. Ministerium für Soziales, Familie und Sport,
Mainz, Bauhofstraße 9.

Der 14a Senat des Bundessozialgerichts hat auf die mündliche Verhandlung vom 8. Dezember 1993 durch den Vorsitzenden Richter S c h n e i d e r - 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. L i c h t b l a u und D e i s l e r für Recht erkannt:

Die Revision des Beklagten gegen das Urteil des Landessozialgerichts Rheinland-Pfalz vom 8. Oktober 1992 wird mit folgender Maßgabe zurückgewiesen:

Es wird festgestellt, daß der Beklagte den Antrag der Klägerin auf Erlaß eines Prüfbescheides ohne zureichenden Grund in angemessener Frist sachlich nicht beschieden hat.

Der Beklagte trägt die außergerichtlichen Kosten der Klägerin im Revisionsverfahren mit Ausnahme des Beschwerdeverfahrens. Im übrigen sind Kosten nicht zu erstatten.



Gründe:

I

Der Krankenkassenverband Koblenz, dem die klagende Allgemeine Ortskrankenkasse angehört und bei dem eine gemeinsame Prüfstelle für Honorarabrechnungen besteht, beantragte am 15. Juni 1990 bei dem beklagten Prüfungsausschuß eine Wirtschaftlichkeitsüberprüfung der Honorarabrechnungen des zu 2 beigeladenen Kassenzahnarztes für die Quartale I bis IV/89. Der Antrag wurde mit einem am 4. Januar 1991 eingegangenen Schriftsatz begründet. Mit Schreiben vom 23. April 1991 forderte der Krankenkassenverband die zu 1 beigeladene Kassenzahnärztliche Vereinigung (KZÄV) auf mitzuteilen, wann mit einer Terminierung und Entscheidung zu rechnen sei. Diese antwortete mit Schreiben vom 13. Mai 1991, wegen der Überlastung der Prüfungsausschüsse durch die stark gestiegenen Prüfanträge sei eine Terminierung nicht absehbar.

Die am 11. Juni 1991 von der Klägerin erhobene Untätigkeitsklage hat das Sozialgericht (SG) als unzulässig abgewiesen (Urteil vom 18. Dezember 1991), weil das Begehren der Klägerin nicht auf Erlaß eines bestimmten Verwaltungsaktes gerichtet sei. Auf die dagegen eingelegte Berufung hat das Landessozialgericht (LSG) der Klage stattgegeben und den Beklagten verurteilt, unverzüglich einen Prüfbescheid über die Honorarabrechnungen des Beigeladenen zu 2 für die Quartale I bis IV/89 zu erteilen (Urteil vom 8. Oktober 1992). Zur Begründung hat es ausgeführt, daß allein der Zeitablauf vom Prüfungsantrag bis zur mündlichen Verhandlung vor dem LSG dafür spreche, daß die Bescheidung ohne zureichenden Grund unterblieben sei. Soweit die Verzögerung der Verfahren darauf zurückzuführen sei, daß der Beklagte eine Einzelfallprüfung durchführe, sei dies kein zureichender Grund, weil die rechtlich zulässige statistische Prüfmethode ein schnelleres Verfahren erlaube. Jedenfalls sei die Vertagung der Entscheidung am 7. Oktober 1992 bis zur Entscheidung des Bundessozialgerichts (BSG) in einem dort anhängigen Verfahren zur Verjährungsfrage eine weitere unzulässige Verzögerung, die die Untätigkeitsklage rechtfertige. Insgesamt gehe das Gericht von der entscheidungserheblichen Annahme aus, daß als Grund für das Untätigwerden des Beklagten von diesem selbst abstellbare Mängel in der Organisation und Arbeitsweise vorliegen.

Dagegen wendet sich der Beklagte mit der vom BSG zugelassenen Revision. Er hält in Übereinstimmung mit dem SG eine Untätigkeitsklage gegenüber dem Prüfungsausschuß für unzulässig. Eine zu vertretende Untätigkeit liege nicht vor, weil der Beklagte mit einer Flut von Anträgen überhäuft worden sei, die zur zehnfachen Arbeitsbelastung geführt habe. Dieser Arbeitsanfall habe mit dem zur Verfügung stehenden Personal, das der Beklagte allein nicht vermehren könne, nicht alsbald erledigt werden können. Soweit das LSG festgestellt habe, daß schon seit Jahren Prüfanträge sehr zögerlich erledigt würden,



werde eine Verletzung des § 103 Sozialgerichtsgesetz (SGG) gerügt. Das LSG habe sich nicht mit dem entgegenstehenden Vortrag auseinandergesetzt, daß im Jahre 1991 in 22 Sitzungen 160 Verfahren erledigt worden seien. Das LSG habe weiter dadurch gegen seine Sachaufklärungspflicht verstoßen, daß es ohne weitere Feststellungen davon ausgegangen sei, die statistische Prüfmethode erfordere einen geringeren Zeitaufwand als die Einzelfallprüfung.

Am 16. Dezember 1992 ist gegen den Beigeladenen zu 2 ein Prüfbescheid erlassen worden mit einer Honorarkürzung von 816,90 DM.

Der Beklagte beantragt,

das angefochtene Urteil zu ändern und die Berufung zurückzuweisen,
hilfsweise schließt er sich einer Erledigungserklärung der Klägerin an.

Die Klägerin beantragt,

die Revision zurückzuweisen und festzustellen, daß der Beklagte den Antrag der Klägerin auf Erlaß eines Prüfbescheides ohne zureichenden Grund in angemessener Frist sachlich nicht beschieden hat.

Sie hält das angefochtene Urteil für zutreffend. Nach Erlaß des Prüfbescheids bestehe wegen des von dem Beklagten eingenommenen Rechtsstandpunktes und der Vielzahl der noch anhängigen Verfahren ein Rechtsschutzinteresse an der Feststellung der Rechtswidrigkeit der Verfahrensweise des Beklagten.

Der Beigeladene zu 2 schließt sich dem Antrag und dem Vorbringen des Beklagten an. Die übrigen Beteiligten stellen keine Anträge.

II

Die Revision des Beklagten konnte in der Sache keinen Erfolg haben. Es war lediglich die angefochtene Verurteilung zum Erlaß des begehrten Prüfbescheides durch die Feststellung zu ersetzen, daß der Beklagte den Antrag der Klägerin auf Erlaß eines Prüfbescheides ohne zureichenden Grund in angemessener Frist sachlich nicht beschieden hat.

Die Klägerin ist in der Revisionsinstanz von der Untätigkeitsklage (§ 88 Abs 1 SGG) zur Feststellungsklage übergegangen. Damit ist über den vom LSG beurteilten Klageantrag nicht mehr zu entscheiden. Gegenstand des Revisionsverfahrens ist allein der neugefaßte Klageantrag, insbesondere die Zulässigkeit der Antragsumstellung. Mit dem geänderten



Klageantrag trägt die Klägerin der prozessualen Veränderung Rechnung, die nach dem Ende der mündlichen Verhandlung vor dem Berufungsgericht mit dem Erlaß des begehrten Prüfbescheides eingetreten ist. Damit ist das Rechtsschutzinteresse für die Untätigkeitsklage entfallen. Das Revisionsgericht hat das Rechtsschutzinteresse für die erhobene Klage von Amts wegen zu prüfen und hierbei auch "neue", dh nach Erlaß des Berufungsurteils eingetretene, Tatsachen zu berücksichtigen. Dem steht die Bindung an die Feststellungen des Berufungsgerichts (§ 163 SGG), die den Vortrag neuer Tatsachen ausschließt, nicht entgegen.

Zum Wegfall des Rechtsschutzinteresses für eine Anfechtungsklage bestimmt § 131 Abs 1 Satz 3 SGG, daß das Gericht auf Antrag die Rechtswidrigkeit des angefochtenen Verwaltungsaktes feststellt, wenn sich der angefochtene Verwaltungsakt durch Zurücknahme oder anders erledigt hat. Diese Vorschrift ist auch anzuwenden, wenn sich der angefochtene Verwaltungsakt erst im Revisionsverfahren erledigt hat, da auch dies das Rechtsschutzinteresse für die Anfechtungsklage entfallen läßt. Soweit § 131 Abs 1 Satz 3 SGG den Übergang zur Feststellungsklage (Fortsetzungsfeststellungsklage) zuläßt, liegt darin nach allgemeiner Auffassung keine nach § 168 Satz 1 SGG im Revisionsverfahren unzulässige Klageänderung (vgl BSGE 8, 178, 180 = SozR § 168 SGG Nr 1; BSGE 56, 45, 50 = SozR 2100 § 70 Nr 1; BVerwGE 8, 59; 22, 314; BVerwG VRspr 25, 535; Meyer-Ladewig, SGG, 5. Aufl 1993, § 168 RdNr 2; Bley in Peters/Sautter/Wolff, Kommentar zur Sozialgerichtsbarkeit, § 168 RdNr 4). Dabei spielt es keine Rolle, ob der Kläger Revisionskläger oder - wie hier - Revisionsbeklagter ist.

Die Vorschrift ist auch anzuwenden, wenn sich eine Untätigkeitsklage durch den Erlaß des begehrten Verwaltungsaktes erledigt. Die Rechtsprechung hat die Regelung der Fortsetzungsfeststellungsklage in § 131 Abs 1 SGG stets weit ausgelegt. Sie hat die Vorschrift auch angewandt, wenn sich der angefochtene Verwaltungsakt nicht erledigt hatte, sondern das Rechtsschutzinteresse für die erhobene Anfechtungsklage aus vergleichbaren Gründen entfallen war (zur Anfechtungsklage gegen die Genehmigung der Errichtung einer Krankenkasse <KK>, wenn diese "ins Leben tritt": BSG SozR 3-1300 § 40 Nr 1). Sie hat die nach ihrem Wortlaut nur für die Anfechtungsklage geltende Regelung auch auf die Verpflichtungsklage (BSG Urteil vom 2. Dezember 1992 - 14a/6 RKa 57/91 - MedR 1993, 358; BSGE 42, 212, 216 = SozR 1500 § 31 Nr 3; SozR 4100 § 19 Nr 5; vgl ferner auch BVerwGE 15, 1, 32; 16, 194) und die kombinierte Anfechtungs- und Leistungsklage (BSG Urteil vom 7. September 1988 - 10 RAr 8/87 -) angewandt, auch wenn der begehrte Verwaltungsakt oder die begehrte Leistung im Ermessen der Behörde stand, also nur mit der Klage auf Aufhebung des Ablehnungsbescheides und Verurteilung zur Neubescheidung unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts verfolgt werden konnte (SozR 4100 § 91 Nr 5). Dies hat auch für den hier vorliegenden Fall der Erledigung einer Untätigkeitsklage durch den Erlaß eines beantragten Verwaltungsaktes zu gelten (ebenso Meyer-Ladewig, § 88



RdNr 11; Redeker/von Oertzen, Verwaltungsgerichtsordnung <VwGO>, § 75 Anm 7; aA SG Hannover, NdS Rpfl 1992, 243 = Breithaupt 1993, 165). Der Antragsteller hätte sonst wie in dem in § 131 SGG genannten Fall der Erledigung des angefochtenen Verwaltungsaktes keine Möglichkeit, die Rechtswidrigkeit des Verhaltens der Behörde gerichtlich feststellen zu lassen, selbst wenn mit einer Wiederholung konkret zu rechnen ist und die gerichtliche Feststellung der Rechtswidrigkeit einer solchen Wiederholung vorbeugen könnte. Die Möglichkeit, den Rechtsstreit in der Hauptsache für erledigt zu erklären und eine Kostenentscheidung zu beantragen (§ 193 Abs 1 Halbsatz 2 SGG), die auch im Falle der Erledigung des angefochtenen Verwaltungsaktes besteht, hat der Gesetzgeber in § 131 SGG nicht als ausreichend angesehen. Die Kostenentscheidung ist im Interesse der Entlastung der Gerichte nicht zur Beantwortung schwieriger materieller Rechtsfragen vorgesehen. Hängt die Entscheidung - wie hier - von der Beantwortung schwieriger umstrittener Rechtsfragen ab, so müßte das Revisionsgericht bei einer reinen Kostenentscheidung davon absehen, zu allen für den Ausgang des Rechtsstreits bedeutsamen Fragen Stellung zu nehmen (vgl BSG SozR § 193 SGG Nr 4). Der Unterschied, daß bei Ermessensleistungen die Klage auf Bescheidung unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts mit einer Anfechtung des Ablehnungsbescheides verbunden ist, während die Untätigkeitsklage in aller Regel als reine Bescheidungsklage erhoben wird, ist in diesem Zusammenhang ohne Bedeutung.

Die Klägerin hat an der Feststellung der Rechtswidrigkeit des Verhaltens des Beklagten unter dem Gesichtspunkt der Wiederholungsgefahr ein berechtigtes Interesse. Das gilt auch für die durch die Aussetzung des Verwaltungsverfahrens bewirkte Verzögerung. Auch insoweit besteht eine konkrete Wiederholungsgefahr. Der Beklagte hat die Zulässigkeit seiner Verfahrensweise verteidigt und eine Änderung seines Verhaltens auf absehbare Zeit nicht in Aussicht gestellt. Mit der gerichtlichen Feststellung, daß der Beklagte den Antrag nicht in angemessener Zeit beschieden hat, kommt die Klägerin ihrem Ziel, eine Beschleunigung des Prüfungsverfahrens zu erreichen, "einen Schritt näher" (so BSGE 42, 212, 218 = SozR aaO), selbst wenn das Urteil insoweit nicht nach § 201 SGG vollstreckbar ist. Denn auch ohne Zwangsmittel ist zu erwarten, daß der als Verwaltungsstelle an Recht und Gesetz gebundene Beklagte ein rechtskräftiges Gerichtsurteil beachten wird. Sollte das nicht der Fall sein, wird der Klägerin jedenfalls die Rechtsverfolgung für etwaige zukünftige Untätigkeitsklagen, denen ein gleichartiges Verhalten des Beklagten zugrunde liegt, erleichtert.

Die von der Klägerin erhobene Untätigkeitsklage war bis zu ihrer Erledigung durch den Erlaß des Prüfbescheides zulässig und begründet. Das LSG hatte den Beklagten zu Recht verurteilt, den Antrag der Klägerin unverzüglich zu bescheiden.

Die Zulässigkeit der Untätigkeitsklage in Form einer sog Bescheidungsklage, die nicht auf Erlaß eines Verwaltungsaktes mit bestimmtem Inhalt, sondern auf bloße Bescheidung



gerichtet ist, ergibt sich unmittelbar aus dem Wortlaut des § 88 Abs 1 Satz 1 SGG, der von anderen Verfahrensordnungen abweicht (vgl. § 75 VwGO, § 46 Finanzgerichtsordnung). Es reicht aus, daß ein Antrag "sachlich nicht beschieden" ist (vgl. zuletzt BSGE 72, 118, 120 = SozR 3-7833 § 6 Nr 2). Die Erhebung der Untätigkeitsklage war entgegen der Auffassung des SG nicht deshalb ausgeschlossen, weil es sich bei der Klägerin als öffentlich-rechtlicher Körperschaft um einen Hoheitsträger handelt. Der Beklagte hatte auch ihr gegenüber einen Bescheid zu erteilen. Das Begehren der Klägerin war auf den Erlaß eines Verwaltungsaktes und nicht nur - wie das SG meint - auf ein bloßes Amtshandeln gerichtet. Ein allgemeiner Rechtssatz des Inhalts, daß Verwaltungsakte nicht gegenüber Hoheitsträgern erlassen werden dürfen, besteht nicht. Der Erlaß eines Verwaltungsaktes durch einen Hoheitsträger setzt allein voraus, daß ihm eine entsprechende Aufgabe gesetzlich oder aufgrund gesetzlicher Ermächtigung zugewiesen ist, aus der sich auch seine Befugnis, die Aufgabe hoheitlich, dh mit einseitiger und verbindlicher Regelungsmacht zu erfüllen, ausdrücklich oder jedenfalls mit hinreichender Deutlichkeit ergibt. Bei im Prinzip gleichgeordneten staatlichen Einrichtungen ergibt sich hieraus das vom SG verlangte Über/Unterordnungsverhältnis (vgl. BSGE 58, 54, 57 = SozR 5420 § 87 Nr 1).

Im Bereich des Kassenarztrechts ist vom BSG bereits mehrfach entschieden worden, daß Prüfbescheide sowohl gegenüber dem Kassenarzt als auch gegenüber den Krankenkassen (KKn) Verwaltungsakte darstellen (BSGE 45, 296, 298 = SozR 2200 § 381 Nr 26; BSGE 68, 195, 197 = SozR 3-2500 § 106 Nr 5; BSGE 69, 138 = SozR 3-2500 § 106 Nr 6). Dies ist nicht - wie vom SG angenommen - in der Weise zu verstehen, daß es sich gegenüber den KKn nur um eine sog "Drittwirkung" handle, die eine Bindung der Kassen an den Prüfbescheid zur Folge habe, ohne ihnen eigenständige Rechte als Beteiligte eines Verwaltungsverfahrens einzuräumen. Auch die paritätische Besetzung der Prüfungsgremien mit Vertretern von Ärzten und KKn ändert nichts daran, daß sie gegenüber den betroffenen Kassen hoheitlich durch Verwaltungsakt handeln. Durch die paritätische Besetzung wird der Streit zwischen Prüfungsgremien und Kassen nicht zu einer bloßen Selbstverwaltungsangelegenheit iS eines internen Streits, den beizulegen allein Sache der Aufsichtsbehörde wäre - wie vom SG angenommen.

Daß die KKn gegenüber den Prüfungsgremien einen Anspruch auf Erlaß eines Verwaltungsaktes haben, den sie gerichtlich überprüfen lassen können, ergibt sich mit hinreichender Deutlichkeit aus der gesetzlichen und vertraglichen Ausgestaltung der Wirtschaftlichkeitsprüfung. Nach § 106 Abs 5 Satz 1 Sozialgesetzbuch - Fünftes Buch - (SGB V) entscheidet der Prüfungsausschuß auf Antrag der KK, ihres Verbandes oder der Kassenärztlichen Vereinigung (KÄV), ob der Kassenarzt (neuerdings: Vertragsarzt) gegen das Wirtschaftlichkeitsgebot verstoßen hat und welche Maßnahmen zu treffen sind. Das Antragsrecht der Kassen erschöpft sich nicht darin, ein Verwaltungsverfahren in Gang zu bringen, auf dessen Verlauf und Ergebnis sie dann keinen Einfluß mehr haben; deshalb



kann offenbleiben, ob ein rein formales Antragsrecht einen durchsetzbaren Anspruch auf Bescheidung begründen könnte. Das Antragsrecht der Kassen ist nicht nur Ausfluß des gesetzlichen Auftrags zur Überwachung der Wirtschaftlichkeit der vertragsärztlichen Versorgung gemeinsam mit den KÄVen (§ 106 Abs 1 SGB V). Es dient vielmehr auch zur Durchsetzung von Honorarrückforderungen bei unwirtschaftlicher Behandlungsweise unmittelbar gegenüber der KÄV und mittelbar gegenüber dem Vertragsarzt. Wenn § 106 Abs 5 Satz 4 SGB V den Kassen das Recht einräumt, gegen die Entscheidungen der Prüfungsausschüsse die Beschwerdeausschüsse anzurufen, wird ihnen damit wegen ihrer materiellen Betroffenheit ein Rechtsbehelf gegeben, der sich in einer entsprechenden Klage- und Rechtsmittelbefugnis vor den Gerichten fortsetzt. Das Interesse der Kassen wird aber nicht nur durch den Inhalt der Entscheidungen der Prüfungsgremien berührt, sondern auch durch ihren Zeitpunkt. Denn später als vier Jahre nach Erlaß des jeweiligen Honorarbescheides gegenüber dem Vertragsarzt ist dessen Rücknahme ausgeschlossen (Urteil des Senats vom 16. Juni 1993 - 14a/6 RKA 37/91 - NZS 1994, 39); dies müssen auch die KKn bzgl etwaiger Honorarerstattungsansprüche gegen sich gelten lassen. Das Recht der Kassen, eine Untätigkeitsklage zu erheben, ist ein geeignetes Mittel, dieser Gefahr vorzubeugen.

Zum Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung vor dem LSG war die Untätigkeitsklage der Klägerin begründet. Das LSG konnte sich darauf beschränken festzustellen, daß jedenfalls zu diesem Zeitpunkt für den Beklagten kein zureichender Grund mehr bestanden hat, den beantragten Verwaltungsakt noch nicht zu erlassen. Es konnte offenlassen, ob bereits die Antragstellung durch die Klägerin oder die erst etwa ein halbes Jahr später erfolgte Begründung die Wartefrist von sechs Monaten zur Erhebung der Untätigkeitsklage in Lauf gesetzt hat und ob auch nach Ablauf der Wartefrist noch eine bestimmte Zeit lang nachvollziehbare Gründe für das Nichtergehen einer Entscheidung des Beklagten bestanden haben. Das LSG hat entschieden, daß jedenfalls zum entscheidungserheblichen Zeitpunkt alle von dem Beklagten vorgetragenen Gründe nicht mehr zureichend waren. Das LSG hat sich auf diese Gründe beschränkt, ohne gegen die Amtsermittlungspflicht (§ 103 SGG) zu verstoßen. Seine rechtlichen Ausführungen halten der revisionsgerichtlichen Nachprüfung stand.

Das gilt zunächst für die Feststellung des Berufungsgerichts, der Beklagte habe jedenfalls in seiner Sitzung, die einen Tag vor der mündlichen Verhandlung des Berufungsgerichts stattgefunden hat, eine sachliche Entscheidung treffen müssen und hätte nicht vertagen dürfen.

Unter welchen Voraussetzungen in einem Verwaltungsverfahren, wozu das Verfahren vor den Prüfungsausschüssen zählt, eine Vertagung der abschließenden Verwaltungsentscheidung zulässig ist, ist ausdrücklich nicht geregelt. § 9 Satz 2 Sozialgesetzbuch - Zehntes Buch - schreibt lediglich vor, daß das Verwaltungsverfahren



einfach und zweckmäßig durchzuführen ist. Darin liegt auch das Gebot einer zügigen Erledigung. Die für den Beklagten maßgebliche Prüfvereinbarung (Anlage 10 zum Vertrag vom 7. Juli 1982) schreibt in § 11 Nr 9 in Ausfüllung dieses Grundsatzes ausdrücklich vor, daß der Prüfungsausschuß gehalten ist, seine Entscheidungen ohne Verzögerung zu treffen. Das Verfahren soll im allgemeinen innerhalb von sechs Monaten nach dem letzten Quartal, auf das sich die Prüfung bezieht, zum Abschluß gebracht werden. Zwingend vorgesehen ist, daß Anträge eines Landesverbandes innerhalb einer Frist von sechs Monaten in die Tagesordnung aufgenommen werden. Diese Regelung, die hinsichtlich der Sechsmonatsfrist mit der Wartefrist für die Erhebung der Untätigkeitsklage übereinstimmt, läßt erkennen, daß nach Ablauf von sechs Monaten seit Antragstellung eine Vertagung der Entscheidung nur noch ausnahmsweise in Betracht kommt. Dies gilt erst recht für entscheidungsreife Sachen, also solche Sachen, die keiner weiteren Sachverhaltsaufklärung mehr bedürfen. Um eine solche entscheidungsreife Sache handelte es sich, als der Prüfungsausschuß die Vertagung beschloß. Der für die Vertagung der Entscheidung genannte Grund, nämlich das Ausstehen einer Entscheidung des BSG zur Frage der Verjährung des Prüfungsanspruchs, konnte die Vertagung schon deshalb nicht rechtfertigen, weil den KKn durch weiteres Zuwarten wachsende Rechtsverluste drohten. Denn nach der bis dahin noch maßgeblichen Rechtsprechung des BSG (BSGE 68, 97 = SozR 3-2500 § 106 Nr 4 und BSGE 69, 147 = SozR 3-2500 § 106 Nr 7) galt eine zweijährige Verjährungsfrist für Prüfungsansprüche gegen den Zahnarzt, die nach Eingang des Prüfantrages beim Prüfungsausschuß, spätestens aber sechs Monate nach Vorlage der jeweiligen ordnungsgemäßen Quartalsabrechnung anliefe. In seinem späteren Beschluß vom 16. Dezember 1992 ist der Beklagte davon ausgegangen, daß auf der Grundlage dieser Rechtsprechung das Abrechnungsquartal I/89 bereits verjährt sei. Es besteht in diesem Zusammenhang keine Veranlassung, die Richtigkeit dieser Auffassung zu prüfen; jedenfalls ergibt sich auf der Grundlage dieser Auffassung, daß im Oktober 1992 noch über unverjährte Quartale zu entscheiden war, deren Verjährung bei weiterem Zuwarten drohte. Anhaltspunkte dafür, die Rechtsprechung des BSG werde sich in der Weise ändern, daß auf noch kürzere Verjährungsfristen erkannt werde mit der Folge der Verjährung aller anhängigen Prüfungsquartale, bestanden nicht. Es braucht deshalb nicht darauf eingegangen zu werden, ob unter solchen Voraussetzungen beabsichtigte Kürzungsmaßnahmen gegen den Zahnarzt vorerst aufgeschoben werden durften. Mit dem Urteil vom 16. Juni 1993 (14a/6 RKa 37/91) hat der erkennende Senat die frühere Rechtsprechung aufgegeben und entschieden, daß statt der zweijährigen Verjährung eines Prüfungsanspruchs eine vierjährige Ausschußfrist nach der vorläufigen Quartalsabrechnung für Honorarberichtigungen läuft. Sofern der Beklagte eine Änderung der Rechtsprechung in der Richtung einer Verlängerung oder gänzlicher Aufhebung von Verjährungsfristen erwartet haben sollte, hätte zwar nicht unmittelbar eine Verjährung gedroht, aber auch keine hinreichende Veranlassung bestanden, eine entscheidungsreife Sache zu vertagen. Zwar hätte eine solche Änderung sich für das als bereits verjährt angesehene Quartal I/89



inhaltlich auswirken können. Ob deswegen eine Vertagung bzgl dieses Quartals zu diesem späten Zeitpunkt noch vertretbar gewesen wäre, mag dahinstehen. Jedenfalls hätte dann eine Trennung der unverjährten Quartale, die die Mehrzahl bilden, von den übrigen Quartalen erfolgen und über diese entschieden werden müssen. Die Untätigkeitsklage war zum Zeitpunkt der Entscheidung des LSG schon aus diesem Grunde begründet.

Der Senat hat wegen des weitergehenden Feststellungsinteresses der Klägerin auch über die übrigen vom Beklagten geltend gemachten Gründe entschieden und diese als unzureichend angesehen. Soweit der Beklagte geltend macht, eine frühere Bescheidung habe deshalb nicht erfolgen können, weil die Prüfungsausschüsse im Unterschied zu früheren Jahren mit einer Vielzahl von Prüfanträgen der Kassen überhäuft worden seien, denen mit organisatorischen Maßnahmen nicht habe Rechnung getragen werden können, hat das LSG dazu keine Feststellungen getroffen. Nach Darstellung der Klägerin soll der Anstieg der Prüfanträge im wesentlichen darauf zurückzuführen sein, daß im Gegensatz zur früheren Praxis Prüfanträge bzgl eines Zahnarztes nicht mehr für mehrere Quartale, sondern für jedes einzelne Quartal gestellt worden sind, um die nach der früheren Rechtsprechung des BSG bestehende Gefahr der Verjährung geringer zu halten. Die Prüfanträge hätten sich demnach nur der Zahl nach erhöht, ohne daß damit eine Vergrößerung des Prüfungsumfangs verbunden gewesen sei. Es kann auf sich beruhen, ob diese Darstellung zutreffend ist. Selbst wenn von einem erheblichen Anstieg der Prüfungstätigkeit ausgegangen wird, hat der Beklagte nicht dargetan, daß er das ihm Mögliche und Zumutbare unternommen hat, um trotz gestiegenen Geschäftsanfalls die Sachen zeitgerecht zu erledigen. Die Darstellung des Beklagten, er habe alle Möglichkeiten ausgeschöpft, um dem gestiegenen Geschäftsanfall Rechnung zu tragen, wird durch die unter den Beteiligten unstreitigen Erledigungszahlen widerlegt. Während der Beklagte nach seiner Darstellung im Jahre 1991 in 22 Sitzungen 160 Verfahren erledigt hat, betragen die Erledigungszahlen für das Jahr 1992 unstreitig nur einen Bruchteil davon, ohne daß der Beklagte dafür nachvollziehbare Gründe vorgetragen hat. Bei steigendem Geschäftsanfall wären bei gleichgebliebener personeller und materieller Ausstattung zumindest gleichhohe Erledigungszahlen zu erwarten gewesen.

Ein aner kennenswerter Grund für die zurückgegangenen Erledigungszahlen kann nicht die vom Beklagten geltend gemachte Umstellung in der Prüfungsmethode sein. Grundsätzlich steht es den Prüfungsgremien zwar frei, mit welchen Prüfungsmethoden sie ihren gesetzlichen Auftrag erfüllen, insbesondere ob sie die statistische Prüfungsmethode oder die Einzelfallprüfung wählen. Der Prüfungsauftrag verlangt nur, daß die Prüfungen rechtlich einwandfrei und in angemessener Frist durchgeführt werden. Soweit eine den zu stellenden Beweisanforderungen genügende Einzelfallprüfung dazu führt, daß Prüfungsverfahren nicht in angemessener Frist, die die Verfahrensordnung mit sechs Monaten annimmt, erledigt werden können, ist der Übergang zur statistischen



Prüfmethode in Erwägung zu ziehen (vgl BSG SozR 2200 § 368n Nr 33). Diese verursacht nach den Feststellungen des LSG einen geringeren Prüfungsaufwand. Die Rüge des Beklagten, daß die allgemeine Feststellung des LSG, die statistische Prüfmethode führe zu rascheren Ergebnissen als die Einzelfallprüfung, verfahrensfehlerhaft getroffen sei, greift nicht durch. Seine gegenteilige Behauptung, die Einzelfallprüfung erfordere im Ergebnis einen geringeren Zeitaufwand, widerlegt sich dadurch, daß der Beklagte gerade den Übergang zur Einzelfallprüfung als Grund für die zurückgegangenen Erledigungszahlen anführt. Aus dem Rückgang der Erledigungszahlen bei gestiegenem Arbeitsanfall kann somit gefolgert werden, daß der Beklagte dem gesetzlichen Prüfungsauftrag jedenfalls im Jahre 1992 nicht genügt hat. Ein zureichender Grund, den Prüfungsantrag der Klägerin nicht früher zu bescheiden, ist damit nicht dargetan.

Schließlich ist auch die Darlegung des Beklagten, keinen Einfluß auf die Anzahl der zur Aufgabenerledigung eingesetzten Prüfungsausschüsse und deren personelle Ausstattung zu haben und daß im übrigen aber auch ganz allgemein die Zahl der Prüfzahnärzte nicht nach Belieben erhöht werden könne, nicht geeignet, einen zureichenden Grund für eine mehr als zweijährige Bearbeitungsdauer des Prüfantrages abzugeben. Es ist zwar einzuräumen, daß nur die Vertragspartner des Gesamtvertrages, die KZÄVen und die Landesverbände der KKn, in der Lage sind, durch entsprechende vertragliche Vereinbarung die Zahl der Prüfungsausschüsse zu erhöhen und mit den erforderlichen personellen und materiellen Mitteln auszustatten. Auch mag die Zahl der zur Mitwirkung an Prüfungsverfahren heranzuziehenden Personen, die dazu geeignet und bereit sind, natürlichen Grenzen unterliegen. Es ist aber vom Beklagten schon nicht dargetan, daß die zur Einrichtung und Ausstattung der Prüfungsausschüsse verpflichteten Vertragspartner alle vorhandenen Möglichkeiten ausgeschöpft haben, und etwaige Versäumnisse in diesem Bereich hätte der Beklagte im Rahmen der Untätigkeitsklage zu vertreten. Selbst wenn aber Beklagter und die ihn tragenden Vertragspartner sich nach besten Kräften bemüht hätten, die Voraussetzungen für eine schnellere Erledigung der Verfahren zu schaffen, muß die Untätigkeitsklage Erfolg haben. Es ist allgemein anerkannt, daß ein Amtswalter sich nicht dauerhaft darauf berufen kann, zur Aufgabenerfüllung mangels hinreichender Ausstattung mit den erforderlichen Mitteln nicht in der Lage zu sein. Der gesetzliche Auftrag schließt es aus, sich dauerhaft auf den rechtlichen Gesichtspunkt der Unmöglichkeit zu berufen (vgl zum Einwand der Erschöpfung der Haushaltsmittel BSGE 67, 279, 282 = SozR 3-4100 § 55a Nr 1). Deshalb wird allenfalls eine vorübergehende Überlastung der Behörde als zureichender Grund für eine Verfahrensverzögerung angesehen (vgl OVG Lüneburg NJW 1964, 1637; Meyer-Ladewig, § 88 RdNr 7; Kopp, VwGO, 9. Aufl, § 75 RdNr 13; Redeker/von Oertzen § 75 RdNr 4).

Aus der organisatorischen Verselbständigung des Beklagten, die insbesondere in der gerichtlichen Beteiligtenfähigkeit zum Ausdruck kommt (vgl § 70 Nr 4 SGG), folgt nicht,



daß er in diesem Zusammenhang anders zu behandeln wäre als ein Organ oder Amtswalter einer Körperschaft, die den Gesetzesvollzug zu verantworten hat. Der Beklagte als Einrichtung der gemeinsamen Selbstverwaltung von Zahnärzten und KKn verfügt zwar selbst nicht über personelle und sächliche Mittel, sondern ist nur bei einer KZÄV eingerichtet, um deren personelle und sächliche Mittel bei entsprechender Kostenbeteiligung der KKn nutzen zu können. Er ist selbst keine Körperschaft und wird auch nicht von einer Körperschaft "getragen". Wegen dieser Sonderstellung ist ihm im gerichtlichen Verfahren in § 70 Nr 4 SGG eine besondere Beteiligtenfähigkeit eingeräumt worden. Das hat aber nur zur Folge, daß er anstelle der ihn tragenden Körperschaften verklagt werden kann, wie es im übrigen das Landesrecht für Behörden allgemein vorsehen kann (§ 70 Nr 3 SGG). Soweit eine Behörde verklagt werden kann, hat sie das Handeln der sie tragenden Körperschaft mitzuvertreten. Auf das Fehlen einer eigenen Personalhoheit oder von Haushaltsmitteln kann sie sich nicht mit Erfolg berufen. Nichts anderes gilt für den Beklagten, der insoweit nur die Besonderheit aufweist, daß er anstelle einer Körperschaft von mehreren getragen wird.

Alle vom Beklagten vorgetragene Gründe zur Rechtfertigung der Verzögerung einer zeitigen Bescheiderteilung sind somit schon nicht schlüssig. Bei dieser Sachlage durfte das LSG den Beklagten zur unverzüglichen Bescheiderteilung verurteilen, ohne von Amts wegen zu ermitteln, ob die tatsächlichen Behauptungen des Beklagten insoweit zutreffend sind oder sonstige Gründe vorgelegen haben, die die Verzögerung rechtfertigen könnten (vgl Kopp, VwGO, § 75 RdNr 15). Zwar gilt im sozialgerichtlichen Verfahren grundsätzlich das Amtsermittlungsprinzip (§ 103 SGG). Für die Untätigkeitsklage gilt indessen die Einschränkung, daß es bei der Frage, ob ein zureichender Grund für die Überschreitung der Sechsmonatsfrist zur Bescheidung vorliegt, zunächst Sache der Verwaltung ist, die Hinderungsgründe darzulegen. Solche Hinderungsgründe kann in aller Regel weder der Antragsteller noch das Gericht kennen, solange sie von der Verwaltung nicht mitgeteilt werden. Mit der Darlegung der Hinderungsgründe ist die Verwaltung auch nicht überfordert. Das Gericht hat nur dann Veranlassung zur weiteren Sachaufklärung von Amts wegen, wenn im Rahmen einer nachvollziehbaren Darlegung eines Hinderungsgrunds einzelne Tatsachen noch offen oder streitig sind. Die Darlegungspflicht der Beteiligten und die Amtsermittlungspflicht des Gerichts gleichen insoweit derjenigen im Falle einer Beantragung der Wiedereinsetzung in den vorigen Stand bei Versäumung einer Frist (§ 67 SGG). Dort ist anerkannt, daß die gerichtliche Aufklärung der Ursachen der Fristversäumung nur im Rahmen der geltend gemachten Hindernisse zu erfolgen hat (vgl Peters/Sautter/Wolff, § 67 Anm 4c). Auch in anderen Bereichen sind Grenzen der gerichtlichen Sachaufklärungspflicht aufgezeigt worden (vgl BSG SozR 2200 § 368n Nr 50 zur Darlegungslast des Kassenarztes bei der Wirtschaftlichkeitsprüfung). Maßgebend für diese Verlagerung der Sachaufklärungslast sind jeweils die größere Tatsachennähe des Betroffenen und die Zumutbarkeit der Tatsachendarlegung. Dies rechtfertigt es auch bei der Untätigkeitsklage nach § 88 SGG, der Behörde die Darlegung



derjenigen Tatsachen aufzugeben, die einer Entscheidung entgegenstehen und die das Gericht von sich aus nicht erkennen kann.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 193 Abs 1 und Abs 4 SGG, letzterer Abs für das Revisionsverfahren in der durch Art 15 Nr 2 des Gesundheits-Strukturgesetzes vom 21. Dezember 1992 (BGBl I S 2266) geänderten Fassung. Für das vorangegangene Beschwerdeverfahren gilt noch die frühere Fassung mit dem ausnahmslosen Ausschluß der Kostenerstattung für Behörden oder öffentlich-rechtliche Körperschaften, weil die Nichtzulassungsbeschwerde noch vor dem Inkrafttreten der Gesetzesänderung zum 1. Januar 1993 eingelegt worden ist (vgl erkennender Senat, Urteil vom 21. April 1993 - 14a RKa 6/92 - und BSG, 3. Senat, Urteil vom 30. März 1993 - 3 RK 2/91 -).



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



[JLaw – für Android](#)



[JLaw – für iOS](#)