

Bundessozialgericht

6 RKa 30/84

Im Namen des Volkes

Verkündet am
11. Dezember 1985

Urteil

in dem Rechtsstreit

.....

Kläger und Revisionskläger,

Prozeßbevollmächtigte:

g e g e n

.....

Beklagter und Revisionsbeklagter,

beigeladen:

1.

2.

3.

4.

5.

Der 6. Senat des Bundessozialgerichts hat auf die mündliche



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



[JLaw – für Android](#)



[JLaw – für iOS](#)

Verhandlung vom 11. Dezember 1985

für Recht erkannt:

Die Revision des Klägers gegen das Urteil des Landessozialgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen vom 26. September 1984 - L 11 Ka 49/84 - wird zurückgewiesen.

Kosten sind nicht zu erstatten.

G r ü n d e :

I

Der Kläger begehrt die Erstattung der notwendigen Aufwendungen im Beschwerdeverfahren vor dem Beklagten einschließlich der Kosten für die Zuziehung eines Rechtsanwalts.

Der RVO-Prüfungsausschuß kürzte das Honorar des Klägers für die Quartale I/1975 bis IV/1976 um insgesamt 558,72 DM, weil in 48 Behandlungsfällen Leistungen, für die der Kläger die Gebührenziffer Ä 17 angesetzt hatte, nicht abrechnungsfähig seien (Beschuß vom 24. Juni 1981). Dagegen legte der Kläger am



11. September 1981 durch seinen bevollmächtigten Rechtsanwalt Beschwerde ein und machte geltend, der Prüfungsausschuß sei für die Entscheidung nicht zuständig gewesen. Der Beklagte hob nach mündlicher Verhandlung den angefochtenen Bescheid wegen Unzuständigkeit auf, ohne auszusprechen, daß dem Kläger die zur notwendigen Rechtsverfolgung notwendigen Kosten des Beschwerdeverfahrens zu erstatten seien.

Dagegen hat der Kläger Klage erhoben mit dem Antrag, den Beklagten zu verurteilen, dem Kläger die notwendigen Aufwendungen im Vorverfahren einschließlich der Kosten für die Zuziehung eines Rechtsanwalts zu erstatten. Der Beklagte erwiderte, nach der am 21. Juli 1981 in Kraft getretenen Vereinbarung zwischen den Beigeladenen zu 1) und 2) sei der Bestimmung des § 7 der vorläufigen Verfahrensordnung vom 10. Mai 1978 ein Absatz 3 hinzugefügt worden; danach seien die Aufwendungen der Beteiligten für das Verfahren vor dem Beschwerdeausschuß nicht erstattungsfähig. Das Sozialgericht (SG) hat den Beklagten antragsgemäß zur Erstattung der Kosten verurteilt und die Berufung zugelassen.

Dagegen hat das Landessozialgericht (LSG) das Urteil des SG aufgehoben und die Klage abgewiesen. Es hat ausgeführt, die Parteien des Gesamtvertrages hätten durch die Ergänzung des § 7 der vorläufigen Verfahrensordnung die Regelung des § 63 Sozialgesetzbuch - Verfahrensverfahren - (SGB X) wirksam abgedungen. Dazu seien sie nach § 368n Abs 5 Satz 3 Reichsversicherungsordnung (RVO) ermächtigt gewesen. Die Vorschriften des Artikels I 1. Kapitel des SGB X, zu denen § 63 SGB X gehöre, hätten nach § 1 Abs 1



Satz 1 SGB X in der bis zum 30. Juni 1983 wirksamen Fassung nur insoweit gegolten, als sich aus dem Allgemeinen Teil und den besonderen Teilen des SGB nichts Abweichendes ergebe. Aus § 368n Abs 5 Satz 3 RVO ergebe sich etwas Abweichendes, und die RVO gelte gemäß Artikel II § 1 Nr 4 SGB - Allgemeiner Teil - (SGB I) bis zu ihrer Einordnung in das SGB als dessen besonderer Teil.

Der Kläger hat Revision eingelegt und macht geltend, § 368n Abs 5 Satz 3 RVO sei keine wirksame gesetzliche Ermächtigungsgrundlage, denn Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung seien nicht ausreichend bestimmt. Dem rechtsstaatlichen Bestimmtheitsgrundsatz sei nicht Genüge getan, weil nicht bestimmbar sei, welche Regelungen nun von der Verwaltung getroffen werden könnten. Die grundsätzliche Frage, ob ein erfolgreicher Widerspruchsführer Erstattung seiner Kosten verlangen könne, müsse der Gesetzgeber selbst entscheiden; er dürfe es nicht der Verwaltung überlassen, eine im krassen Gegensatz zur gesetzgeberischen Entscheidung des § 63 SGB X stehende Regelung zu treffen.

Der Kläger beantragt,

das Urteil des Landessozialgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen vom 26. September 1984 abzuändern und den Beklagten unter Aufhebung des Widerspruchsbescheids vom 23. Juni 1982 zu verurteilen, die notwendigen Aufwendungen im Vorverfahren einschließlich der Kosten für die Hinzuziehung eines Rechtsanwalts zu erstatten.



Der Beklagte und die Beigeladenen zu 1), 2) und 5) beantragen,
die Revision zurückzuweisen.

II

Die Revision ist nicht begründet. Mit zutreffender Begründung hat das LSG das Urteil des SG aufgehoben und die Klage abgewiesen. Der angefochtene Bescheid ist rechtmäßig. Dem Kläger steht kein Anspruch auf Erstattung der Kosten des Verfahrens vor dem Beklagten zu.

Ein Anspruch des Klägers auf die begehrte Kostenerstattung ergibt sich nicht aus § 63 SGB X, und diese Bestimmung ist die einzige in Betracht kommende Rechtsgrundlage. Nach § 63 SGB X sind die zur zweckentsprechenden Rechtsverfolgung oder Rechtsverteidigung notwendigen Aufwendungen zu erstatten, soweit der Widerspruch erfolgreich ist. § 63 SGB X regelt damit die Kostenerstattung für das erfolgreiche Widerspruchsverfahren nach dem Sozialgerichtsgesetz (SGG), auf das die Vorschrift des § 62 SGB X verweist. Nach § 368n Abs 5 Sätze 4 bis 7 RVO idF des Krankenversicherungskostendämpfungsgesetzes vom 27. Juni 1977 (BGBl I 1069) kann gegen Entscheidungen der Prüfungsausschüsse der Beschwerdeausschuß angerufen werden; für das Verfahren finden § 84 Abs 1 und § 85 Abs 3 des SGG Anwendung; es gilt als Vorverfahren iS § 78 SGG. Im vorliegenden Fall kann dahingestellt bleiben, ob auf die Anrufung des Beschwerdeausschusses nach § 368n Abs 5 Satz 4 RVO und auf seine Entscheidung die Vorschrift des § 63 SGB X



analog anzuwenden und die Anrufung des Beschwerdeausschusses dem Widerspruch iS des § 63 SGB X gleichzusetzen ist.

Auch wenn von der entsprechenden Anwendbarkeit des § 63 SGB X im Beschwerdeverfahren nach § 368n Abs 5 Sätze 4 bis 7 RVO ausgegangen wird, kann der Kläger jedenfalls deshalb keine Kostenerstattung verlangen, weil der Anspruch durch die Bestimmung des § 7 Abs 3 der zwischen den Beigeladenen zu 1) und 2) vereinbarten Verfahrensordnung ausgeschlossen ist.

Der Vorrang der Bestimmungen der vorläufigen Verfahrensordnung gegenüber § 63 SGB X folgt aus § 1 SGB X in der bis zum 30. Juni 1983 geltenden Fassung. Danach gelten die Vorschriften des 1. Kapitels des SGB X, zu denen auch § 63 gehört, nur, soweit sich aus den besonderen Teilen dieses Gesetzbuches nichts Abweichendes ergibt. Die RVO gilt bis zu ihrer Einordnung in das SGB als dessen besonderer Teil (Artikel II § 1 Nr 4 SGB I). Aus § 368n Abs 5 Satz 3 RVO iVm § 7 Abs 3 der vorläufigen Verfahrensordnung ergibt sich eine Abweichung von § 63 SGB X. Allerdings wird die von § 63 SGB X inhaltlich abweichende Regelung nicht unmittelbar in § 368n Abs 5 Satz 3 RVO getroffen. § 1 SGB X setzt aber nicht voraus, daß die dort genannten Bestimmungen des SGB X unmittelbar durch Bestimmungen des besonderen Teils des SGB ausgeschlossen werden. Nach § 1 SGB X braucht sich die Abweichung aus den Vorschriften des besonderen Teils nur zu ergeben. Das SGB X hat damit nicht die Regelung des am 1. Januar 1977 in Kraft getretenen § 1 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG) übernommen; dort ist bestimmt, daß dieses Gesetz nur gilt, soweit

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

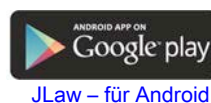
JLaw – für Android



JLaw – für iOS

nicht Rechtsvorschriften des Bundes inhaltsgleiche oder entgegenstehende Bestimmungen enthalten. Die Vorschrift des SGB X ist, wie sich aus dem Vergleich mit dem älteren VwVfG ergibt, bewußt gewählt. Aus der Formulierung des § 1 SGB X wird daher mit Recht geschlossen, daß auch solche vom SGB X inhaltlich abweichenden Vorschriften verdrängende Wirkung haben, die zwar nicht unmittelbar im SGB enthalten sind, aber doch aufgrund einer darin geregelten Ermächtigung erlassen worden sind (Schnapp, SGB 1985, 89, 93; Schirmer, KrV 1983, 49, 51). Deshalb braucht hier nicht entschieden zu werden, ob schon die gesetzliche Vorschrift des § 368n Abs 5 Satz 3 allein eine Abweichung von § 63 SGB X enthält in dem Sinn, daß sie die Regelung des Verfahrens vor den Ausschüssen ausschließlich der Vereinbarung der Vertragsparteien vorbehält (vgl Schirmer, KrV 1983, 49, 51; BT-Drucks 8/4022 zu § 61); auch die ergänzende Anwendbarkeit der Vorschriften des SGB X in Fragen, die von einer Vereinbarung aufgrund des Kassenarztrechts nicht geregelt sind (Schirmer aaO), ist im vorliegenden Fall nicht erheblich.

Die Bestimmung des § 368n Abs 5 Satz 3 RVO stellt eine wirksame Ermächtigungsgrundlage dar. Zu Unrecht wendet der Kläger dagegen ein, in § 368n Abs 5 Satz 3 RVO seien Inhalt, Zweck und Ausmaß der Ermächtigung nicht hinreichend bestimmt. Er knüpft damit an die Bestimmung des Artikels 80 Abs 1 Satz 2 des Grundgesetzes (GG) an. Darin wird für die Ermächtigung zum Erlaß von Rechtsverordnungen die Bestimmung von Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung im Gesetz vorgeschrieben. Für die Ermächtigung zu gesamtvertraglichen Vereinbarungen, wie nach § 368n Abs 5



Satz 3 RVO, gilt die Vorschrift nicht. Die Befugnis zur Regelung ist hier nicht der bürokratisch-hierarchisch organisierten staatlichen Exekutive übertragen, sondern Organen der gemeinsamen Selbstverwaltung, die im Rahmen der Verbandsautonomie zweiseitige Normen setzen. Zahnärzte und Krankenkassen wirken zur Sicherstellung der ärztlichen Versorgung der Versicherten und ihrer Angehörigen zusammen (§ 368 Abs 1 Satz 1 RVO). Dazu schließen sie Gesamtverträge ab (§ 368g Abs 2 RVO). Die Vereinbarung des Verfahrens vor den zur Überwachung der Wirtschaftlichkeit errichteten Ausschüssen liegt im Rahmen dieser begrenzten Aufgabenstellung. An der Vereinbarung nehmen die in erster Linie betroffenen Zahnärzte durch die gewählten Organe der Kassenzahnärztlichen Vereinigung (KZÄV) teil; sie wählen die Mitglieder der Vertreterversammlung, die ihrerseits den Vorstand auf die Dauer von vier Jahren wählt (§ 368l Abs 4 bis 6 RVO) – dieser vertritt die KZÄV (§ 368m Abs 7 RVO). Ohne Zustimmung der KZÄV kommt eine Vereinbarung über das Verfahren vor den Ausschüssen nach § 368n Abs 5 Satz 3 RVO nicht zustande. Damit rechtfertigt sich die Verleihung der Rechtsetzungsautonomie in § 368n Abs 5 Satz 3 RVO aus dem Gesichtspunkt der Regelung einer insofern eigenen Angelegenheit der Kassenzahnärzte durch ihre gewählten Organe (vgl BVerfGE 33, 125, 156 ff = NJW 1972, 1504, 1506). Der Gesetzgeber darf sich allerdings seiner Rechtsetzungsbefugnis nicht völlig entäußern und seinen Einfluß auf den Inhalt der von den wirtschaftlichen Organen zu erlassenden Normen nicht gänzlich preisgeben (BVerfG aaO). Mit der Vorschrift des § 368n Abs 5 Satz 3 RVO hat der Gesetzgeber aber nur eine nach Zweck und Inhalt der zu treffenden Vereinbarung eng begrenzte Ermächtigung erteilt.



Den Erfordernissen der Rechtsstaatlichkeit genügt sie auch deshalb, weil nicht zu Eingriffen in den Grundrechtsbereich ermächtigt wird. Das gilt insbesondere für die Kostenregelung – wie darzulegen sein wird. Inhaltlich ermächtigt § 368n Abs 5 Satz 3 RVO zur Regelung der Kosten, denn sie gehört zu den Vorschriften über das Verfahren; deshalb ist auch § 63 SGB X in das Erste Kapitel des Zehnten Buches mit der Überschrift "Verwaltungsverfahren" eingeordnet worden. Die Vertragspartner dürfen insbesondere grundsätzlich vom SGB X abweichende Regelungen treffen; einer ausdrücklichen Bestimmung bedurfte es insoweit schon deshalb nicht, weil bei der Neufassung des § 368n Abs 5 RVO durch das Krankenversicherungs-Kostendämpfungsgesetz das SGB X noch nicht erlassen war.

Die Regelung des § 368n Abs 5 Satz 3 RVO ist nicht durch Artikel II § 40 Abs 1 SGB X aufgehoben worden. Danach treten mit dem Inkrafttreten des SGB X alle entgegenstehenden oder gleichlautenden Vorschriften außer Kraft. Das SGB X enthält aber selbst in § 1 die Regel, daß abweichende Bestimmungen in den besonderen Teilen dieses Gesetzbuches den Vorrang haben (Rüfner in Wannagat, Kommentar zum SGB § 37 SGB I RdNr 5). Bei § 368n Abs 5 Satz 3 RVO handelt es sich um eine Sonderbestimmung. Eine Aufhebung von Sonderbestimmungen ist nur anzunehmen, wenn eine entsprechende gesetzgeberische Absicht mit hinreichender Sicherheit festgestellt werden kann (BSGE 56, 295, 297). In der Regelung des Artikels II § 40 SGB X über das Außerkrafttreten anderer gesetzlicher Vorschriften ist aber die Bestimmung des § 368n Abs 5 Satz 3 RVO nicht aufgeführt.



Die aufgrund des § 368n Abs 5 Satz 3 RVO erlassene Vorschrift des § 7 Abs 3 der vorläufigen Verfahrensordnung, die die Kostenerstattung ausschließt, verstößt nicht gegen übergeordnetes Recht. Insbesondere ist der Gleichheitssatz des Artikels 3 GG nicht deshalb verletzt, weil der Arzt bei einem Erfolg seines Widerspruchs keinen Anspruch auf Erstattung seiner Kosten hat, während dem Versicherten oder sonstigen Sozialleistungsberechtigten nach § 63 SGB X die Erstattung zusteht. Aus dem Gleichheitssatz des Artikels 3 Abs 1 GG folgt nicht, daß die Partner des Gesamtvertrages in ihren Verfahrensordnungen den Ärzten die gleichen Rechte und Vergünstigungen einräumen müssen, wie in vergleichbaren Bestimmungen des SGB X. Den Partnern des Gesamtvertrages steht vielmehr im Rahmen ihrer gesetzlichen Aufgaben die Selbstverwaltungsautonomie zu. Sie sind nicht gehalten, den Mitgliedern der KÄV'en die gleiche Rechtsstellung einzuräumen, die für andere Personengruppen unter ähnlichen Bedingungen in einem Gesetz geregelt ist. Insoweit kann darauf verwiesen werden, daß auch in Landesgesetzen ohne Verstoß gegen den Gleichheitssatz andere Regelungen getroffen werden können wie in entsprechenden Gesetzen des Bundes oder anderer Länder (BVerfGE 33, 206, 231 mwN).

Das Fehlen der Kostenerstattung nach der vorläufigen Verfahrensordnung verstößt auch weder gegen Art 2 Abs 1 noch gegen Art 19 Abs 4 GG oder Art 20 Abs 3 GG. Insbesondere wird der Rechtsschutz nicht in unzulässiger Weise erschwert. Insoweit darf die Frage der Kostenerstattung bei erfolgreichem Widerspruch nicht isoliert betrachtet werden. Es ist vielmehr zu beachten, daß bei erfolglosem Widerspruch im anschließenden Gerichtsverfahren nach dem

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

SGG Kostenfreiheit besteht; das Kostenrisiko des Arztes beschränkt sich im gerichtlichen Verfahren auf die eigenen Aufwendungen. Aus Kostengründen hat deshalb der Rechtsbehelf gegen eine Entscheidung des Prüfungsausschusses nicht dasselbe Gewicht wie etwa das Vorverfahren nach dem VwVfG; im Verfahren nach der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) trägt der unterliegende Teil die Kosten des Verfahrens (§ 154 VwGO), auch die Aufwendungen der öffentlichen Hand sind erstattungsfähig. Das Bundessozialgericht (BSG) und das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) haben auch die Versagung des Anspruchs auf Kostenerstattung im Vorverfahren nach dem SGG vor dem Inkrafttreten des SGB X nicht als verfassungswidrig angesehen (BVerfG SozR GG Art 3 Nr 66; BSGE 24, 207; BSG in BKK 1969, 87).

Es ist insbesondere gerechtfertigt, wenn in der vorläufigen Verfahrensordnung dem Zahnarzt zugemutet wird, die Kosten insbesondere für die Zuziehung eines Rechtsanwalts im Beschwerdeverfahren gegen Entscheidungen des Prüfungsausschusses auch beim Erfolg seines Rechtsbehelfs selbst zu tragen. Dem Beschwerdeausschuß obliegt als zweite Verwaltungsinstanz die Entscheidung, ob und inwieweit die Behandlungs- und Ordnungsweise des Arztes wirtschaftlich ist oder ob der Prüfungsausschuß mit Recht das Honorar des Arztes gekürzt hat. Die sachliche Kompetenz des Ausschusses rechtfertigt es nach der Rechtsprechung des Senats, dem Ausschuß bei seiner Entscheidung über die Wirtschaftlichkeit der Behandlungsweise einen Beurteilungsspielraum einzuräumen, den das Gericht nicht voll nachprüfen kann (BSG SozR 2200 § 368n RVO Nr 31). Durch die Regelung über die Besetzung der Prüfungsin-



stanzen (§ 368n Abs 5 RVO) hat der Gesetzgeber zu erkennen gegeben, daß bei der Überwachung der Wirtschaftlichkeit die medizinische Fachkunde und die ärztliche Berufserfahrung in spezifischer Weise zur Geltung kommen sollen (BSG SozR 2200 § 368n RVO Nr 31). Der betroffene Arzt ist auf diesem Gebiet sachverständig. Aufgrund seiner Mitwirkungspflicht obliegt es ihm vor allem, Besonderheiten seiner Praxis geltend zu machen. Die das Prüfungsverfahren bestimmende Aufgabenstellung wird deutlich bei einem Vergleich mit dem in Zulassungssachen tätigen Berufungsausschuß; sein Vorsitzender muß die Befähigung zum Richteramt haben (§ 35 Abs 1 der Zulassungsordnung für Kassenärzte). Schließlich ist zum Vergleich auf das arbeitsgerichtliche Verfahren zu verweisen, in dem die Kosten für die Zuziehung eines Rechtsanwalts im Verfahren vor dem Arbeitsgericht nicht erstattet werden, dieser Ausschluß ist mit dem GG vereinbar (BVerfGE 31, 306).

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

Die Revision ist aus diesen Gründen mit der Kostenfolge aus § 193
SGG zurückzuweisen.



JLaw – Gesetze und Urteile

Kostenlos
Über 200 Gesetze
Über 100.000 Urteile

(mobile App)



[JLaw – für Android](#)



[JLaw – für iOS](#)