

BUNDESSOZIALGERICHT



Im Namen des Volkes

Verkündet am
13. Mai 1998

Urteil

in dem Rechtsstreit

Az: B 6 KA 31/97 R

Kassenzahnärztliche Vereinigung Niedersachsen,
Zeißstraße 11, 30519 Hannover,

Klägerin und Revisionsklägerin,

g e g e n

Land Niedersachsen,
vertreten durch das Niedersächsische Sozialministerium,
Hinrich-Wilhelm-Kopf-Platz 2, 30159 Hannover,

Beklagter und Revisionsbeklagter.

Der 6. Senat des Bundessozialgerichts hat auf die mündliche Verhandlung vom 13. Mai 1998 durch den Vorsitzenden Richter Dr. E n g e l m a n n , die Richter Dr. W e n n e r und Dr. C l e m e n s sowie die ehrenamtlichen Richter Dr. D i e c k h o f f und Dr. K ö t z für Recht erkannt:

Auf die Revision der Klägerin wird das Urteil des Landessozialgerichts Niedersachsen vom 12. März 1997 aufgehoben.

Die Sache wird zur erneuten Verhandlung und Entscheidung an das Landessozialgericht zurückverwiesen.



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



Gründe:

I

Zwischen der klagenden Kassenzahnärztlichen Vereinigung (KZÄV) und den Landesverbänden der Krankenkassen sowie den Ersatzkassen-Verbänden kam im Jahr 1995 wie in den Jahren zuvor keine Einigung über die Höhe der Punktwerte für die vertragszahnärztlichen Leistungen zustande. Die Vertreterversammlung (VV) der Klägerin beschloß am 25. März 1995, daß zum 1. Juli 1995 der "gebührenvertragslose Zustand" erklärt werde, wenn nicht bis dahin eine Punktwerterhöhung erfolge. Am 28. März 1995 riefen die Primärkassen bzw ihre Landesverbände das Landesschiedsamt mit dem Antrag auf Festsetzung eines Honorarvertrages an, und am 10. April 1995 stellte die Klägerin einen entsprechenden Antrag für den Ersatzkassenbereich. Das Landesschiedsamt teilte - nach Eingang der Antragsbegründungen Anfang Juni 1995 - mit Schreiben vom 12. Juni 1995 mit, daß zunächst die jeweilige Gegenpartei Gelegenheit zur Stellungnahme habe, dann der Vorsitzende Gespräche mit den Beteiligten führen und daher das Schiedsamt erst gegen Mitte Juli 1995 zusammentreten werde.

Die Klägerin wandte sich mit einer Presseerklärung vom 16. Juni 1995 an die Öffentlichkeit mit der Mitteilung, daß sie wegen des seit dem 1. April 1995 vertragslosen Zustandes den Zahnärzten empfehle, ihren Patienten ab dem 1. Juli 1995 Rechnungen auf der Basis der kassenüblichen Honorierungen - zuzüglich einer ihnen gesetzlich zustehenden Steigerung um 1,7 % - zur Vorlage bei der Krankenkasse auszustellen. Sie - die Klägerin - dürfe in dem Zeitraum des gebührenvertragslosen Zustandes keine Abrechnungen vornehmen.

Am 17. Juni 1995 beschloß die VV der Klägerin, die zahnärztlichen Mitglieder im Landesschiedsamt und deren Stellvertreter zum Rücktritt aufzufordern, woraufhin Rücktrittserklärungen bei der Klägerin eingingen.

Mit Datum vom 21. Juni 1995 erließ das beklagte Land, vertreten durch das Sozialministerium, eine Aufsichtsordnung, mit der es die Klägerin unter Hinweis auf § 79a Abs 2 Satz 1 Fünftes Buch Sozialgesetzbuch (SGB V) aufforderte, die Durchführung und Abrechnung der vertragszahnärztlichen Versorgung unabhängig davon sicherzustellen, ob eine Einigung über neue Vergütungsvereinbarungen mit den Krankenkassen-Verbänden erfolge und ob das Landesschiedsamt eine Entscheidung treffe. Die Klägerin müsse ihre Mitglieder darauf hinweisen, daß sie auch nach dem 1. Juli 1995 Abrechnungen entgegennehme, sowie gewährleisten, daß ihre Mitglieder nicht über §§ 29, 30 SGB V hinaus gegenüber den Kassenpatienten Abrechnungen vornähmen bzw Honorarvereinbarungen abschließen. Die Umsetzung dieser Anordnung müsse sie ihm - dem Beklagten - bis zum 28. Juni 1995 mitteilen.



Hierzu hat die Klägerin gegenüber dem Beklagten nicht Stellung genommen. Sie hat sich am 27. Juni 1995 mit großformatigen Zeitungsanzeigen an die Öffentlichkeit gewandt und ihr beabsichtigtes Vorgehen erläutert. Mit Rundschreiben vom 28. Juni 1995 an ihre Mitglieder hat sie diese über die Aufsichtsordnung vom 21. Juni 1995 informiert, jedoch ihre Absicht bekräftigt, ab 1. Juli 1995 keine Abrechnungen anzunehmen, sowie ihre Mitglieder aufgefordert, sich an den entsprechenden Beschluß der VV zu halten.

Durch Bescheid vom 28. Juni 1995 hat der Beklagte unter Hinweis auf § 79a Abs 1 SGB V einen Beauftragten (sog Staatskommissar) zur Wahrnehmung der Aufgaben der VV und des Vorstandes mit Wirkung vom 1. Juli 1995 eingesetzt mit dem Zusatz, daß dies auf Kosten der Klägerin erfolge. Zur Begründung ist ausgeführt, diese habe durch ihr Verhalten deutlich gemacht, daß sie der Aufsichtsordnung vom 21. Juni 1995 nicht Folge leisten wolle. Die Wahrnehmung der Aufgaben bzw die Führung der Geschäfte der Klägerin werde übernommen, solange und soweit die Selbstverwaltungsorgane sich weigerten, ihre Geschäfte zu führen bzw die Körperschaft im Einklang mit den Gesetzen und der Satzung zu verwalten.

Nachdem der staatliche Beauftragte am 13. und 14. Juli 1995 für die Klägerin Honorarverträge mit den Krankenkassen bzw ihren Verbänden über die Höhe des Punktwertes für das Jahr 1995 abgeschlossen hatte, ist am 18. Juli 1995 seine Bestellung aufgehoben worden.

Gegen die Bescheide des Beklagten vom 21. und 28. Juni 1995 hat die Klägerin am 30. Juni 1995 das Sozialgericht (SG) angerufen. Vorsorglich hat sie mit Schreiben vom 18. Juli 1995 - eingegangen am 19. Juli 1995 - auch Widerspruch eingelegt. Zusätzlich zur Feststellung der Rechtswidrigkeit der Bescheide hat die Klägerin die Feststellung beantragt, daß der Beauftragte sie im Zeitraum vom 1. bis 18. Juli 1995 nicht wirksam vertreten habe.

Das SG hat die Klage unter Mitwirkung je eines ehrenamtlichen Richters aus dem Kreis der Krankenkassen und einem aus dem der Vertragszahnärzte abgewiesen (Urteil vom 12. Juni 1996). Die Berufung hat das Landessozialgericht (LSG) unter Mitwirkung von zwei Vertragsärzten zurückgewiesen (Urteil vom 12. März 1997 = SGB 1998, 232 m Anm von Plagemann).

In dem Berufungsurteil ist ausgeführt, der Senat habe ehrenamtliche Richter aus dem Kreis der Vertragsärzte heranziehen müssen, weil sämtliche aus dem Bereich der Vertragszahnärzte für eine Tätigkeit am LSG benannten ehrenamtlichen Richter gemäß § 60 Abs 1 Sozialgerichtsgesetz (SGG) iVm § 40 Nr 1 Zivilprozeßordnung (ZPO) kraft Gesetzes ausgeschlossen seien, da sie alle Mitglied der VV der Klägerin seien und die Einsetzung des staatlichen Beauftragten gemäß § 79a Abs 1 Satz 2 SGB V diese Rechtsstel-



lung betreffe. Eine Vertagung des Rechtsstreits zwecks Neubenennung ehrenamtlicher Richter aus dem Kreis der Vertragszahnärzte komme nicht in Betracht, weil diese dann gezielt für den zu entscheidenden Rechtsstreit ausgewählt würden.

In der Sache sei das Vorgehen des Beklagten nicht zu beanstanden. Die Selbstverwaltungsorgane der Klägerin hätten deutlich zu erkennen gegeben, daß sie die Körperschaft nicht mehr im Einklang mit den Gesetzen verwalteten. Die Beschlüsse der VV vom 25. März und 17. Juni 1995 seien rechtswidrig. Ein "gebührenvertragsloser" Zustand sei nicht eingetreten, da die zum Jahresende 1994 gekündigten Honorarverträge bis zur Entscheidung des Landesschiedsamtes weiter gälten. Die für die Zeit ab dem 1. Juli 1995 angekündigte direkte Abrechnung des Zahnarztes gegenüber dem Versicherten stelle eine Umgehung des gesetzlich vorgesehenen Abrechnungsweges über die KZÄV dar. Die Einsetzung des staatlichen Beauftragten sei auch verhältnismäßig. Der Beklagte habe nicht etwa zuvor beratend tätig werden müssen. Die Funktionsfähigkeit der Körperschaft sei bedroht gewesen, weil sie beabsichtigt habe, aus dem Sachleistungssystem auszuweichen und die Patienten damit zu zwingen, das Risiko der Realisierung der Kostenerstattung gegenüber den Krankenkassen zu tragen. Unbegründet sei auch der Antrag auf Feststellung, daß die Vertretung durch den Beauftragten bei Abschluß der Honorarverträge unwirksam gewesen sei. Als rechtmäßig eingesetztes Organ habe er alle Rechtshandlungen vornehmen können, zu denen der Vorstand und die VV berechtigt gewesen seien. Dazu habe insbesondere der Abschluß der Honorarverträge gehört, der zur Wiederherstellung der Funktionsfähigkeit der Klägerin und des Systems der gesetzlichen Krankenversicherung erforderlich gewesen sei.

Mit der vom LSG zugelassenen Revision rügt die Klägerin sowohl eine fehlerhafte Besetzung der Richterbank als auch sachlich-rechtliche Fehler. Zu Unrecht habe das Berufungsgericht angenommen, daß die zahnärztlichen ehrenamtlichen Richter von der Mitwirkung ausgeschlossen seien. In der Sache habe das LSG unzutreffend die Aufsichtsordnung und die Einsetzung des Beauftragten als rechtmäßig angesehen. Der Beschluß der VV, daß die Versicherten nur noch gegen Rechnung zu behandeln seien, sei die Reaktion auf das Fehlen wirksamer Vergütungsverträge gewesen. Dies sei sämtlichen Gesamtvertragspartnern anzulasten und könne nicht als Verstoß allein von ihr - der Klägerin - gegen den Sicherstellungsauftrag gewertet werden. Die Weitergeltung von Verträgen sei auf drei Monate begrenzt, wie sich aus § 89 Abs 1 SGB V und dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz ergebe. Sie - die Klägerin - sei auch nicht funktionsunfähig gewesen. Sie habe die ihr obliegenden Aufgaben wahrgenommen. Sie habe die vertragszahnärztliche Versorgung entsprechend den gesetzlichen und vertraglichen Erfordernissen zu gewährleisten; insoweit hätten aber die vertraglichen Grundlagen gefehlt. Die Vorschrift des § 79a SGB V sei ohnehin verfassungswidrig und deshalb eine Vorlage nach Art 100 Abs 1 Grundgesetz (GG) an das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) nötig. Die Einsetzung eines staatlichen Beauftragten sei mit dem Status der K(Z)ÄV als Körperschaft mit Zwangsmitgliedschaft, was eine eigene Aufgabenerledigung voraussetze, nicht vereinbar.



Der Tatbestand des § 79a SGB V sei auch zu unbestimmt. Schließlich sei die Auffassung des LSG, daß die Vertretung durch den Beauftragten bei Abschluß der Honorarverträge wirksam gewesen sei, falsch. Dessen Regelungsmacht sei auf die Maßnahmen begrenzt, die zur Beseitigung der Gründe seines Einsatzes erforderlich seien. Hierzu gehöre nicht der Abschluß der Honorarverträge, zumal das LSG von der Weitergeltung der bisherigen Verträge ausgehe.

Die Klägerin beantragt,

das Urteil des Sozialgerichts Hannover vom 12. Juni 1996 und das Urteil des Landessozialgerichts Niedersachsen vom 12. März 1997 aufzuheben und den Rechtsstreit zur erneuten Verhandlung und Entscheidung an das Sozialgericht Hannover zurückzuverweisen,

hilfsweise,

das Urteil des Landessozialgerichts Niedersachsen vom 12. März 1997 aufzuheben und den Rechtsstreit zur erneuten Verhandlung und Entscheidung an das Landessozialgericht zurückzuverweisen,

hilfsweise,

die Urteile des Landessozialgerichts Niedersachsen vom 12. März 1997 und des Sozialgerichts Hannover vom 12. Juni 1996 zu ändern und festzustellen,

1. daß die Aufsichtsordnung vom 21. Juni 1995 rechtswidrig war,
2. daß die mit Bescheid vom 28. Juni 1995 erfolgte Bestellung eines Beauftragten zur Wahrnehmung der Aufgaben der Vertreterversammlung und des Vorstandes der Klägerin rechtswidrig war,
3. daß der Beauftragte J. L. bei Abschluß der Honorarverträge mit den Verbänden der Primärkassen am 14. Juli 1995 und den Ersatzkassen-Verbänden am 13. Juli 1995 die Klägerin nicht wirksam vertreten hat.

Der Beklagte beantragt,

die Revision der Klägerin zurückzuweisen.

Er hält das angefochtene Urteil für zutreffend. § 79a SGB V sei nicht verfassungswidrig. Wie alle anderen Träger mittelbarer Staatsverwaltung unterliege auch die Klägerin der Rechtsaufsicht und der Möglichkeit, daß bei Rechtsverstößen ggf ein Beauftragter eingesetzt werde. Eine Erledigung eigener Aufgaben, wie die Klägerin geltend mache, liege nicht vor; bei der vertragszahnärztlichen Versorgung handele es sich vielmehr um eine durch das SGB V übertragene Aufgabe. Der staatliche Beauftragte sei in Erfüllung der ihm obliegenden Befriedungsfunktion auch zum Abschluß der Honorarverträge befugt gewesen. Das Scheitern des Abschlusses sei gerade der Anlaß für die Gefährdung der Funktionsfähigkeit der Klägerin gewesen.



II

Die Revision der Klägerin hat iS der Zurückverweisung der Sache an das Berufungsgericht Erfolg.

Der Senat entscheidet in der sich aus § 40 Satz 1, § 33, § 12 Abs 3 Satz 2 SGG ergebenden Besetzung mit zwei ehrenamtlichen Richtern aus dem Kreis der Kassen- bzw Vertragszahnärzte, weil es sich um eine Angelegenheit der Kassenzahnärzte iS des § 12 Abs 3 Satz 2 SGG und nicht des Kassenzahnarztrechts iS des § 12 Abs 3 Satz 1 SGG handelt. Die in der Rechtsprechung im Vordergrund stehende Unterscheidung bei der Besetzung des Gerichts danach, wie die Verwaltungsstelle zusammengesetzt ist, die über die in dem Rechtsstreit angefochtene Verwaltungsentscheidung zu befinden hat (BSGE 70, 285, 286 ff = SozR 3-2500 § 122 Nr 3 S 5 ff; BSG SozR 3-5555 § 13 Nr 1 S 2), betrifft nur Streitverhältnisse zwischen Arzt (Zahnarzt) und einer Verwaltungsinstitution und ist nur dann anwendbar, wenn eine Verwaltungsentscheidung vorliegt oder erstrebt wird. Fehlt es hieran oder ist nicht das Rechtsverhältnis zu einem Arzt (Zahnarzt) betroffen, sondern ein Rechtsverhältnis von Verwaltungsinstitutionen zueinander, dann kommt es darauf an, ob der geltend gemachte Anspruch nur Angelegenheiten der Kassen(zahn)-ärzte oder Außenrechtsbeziehungen der K(Z)ÄVen zu den Krankenkassen betrifft (BSG SozR 3-5555 § 15 Nr 1 S 2 f; BSGE 76, 120, 121 = SozR 3-5545 § 24 Nr 1 S 2).

Bei Aufsichtsmaßnahmen kommt es nach den Grundsätzen des Senatsurteils vom 28. August 1996 (BSGE 79, 105, 106 = SozR 3-2500 § 80 Nr 2 S 10 f mwN) darauf an, ob Gegenstand der Aufsichtsmaßnahme eine Entscheidung ist, die allein von Mitgliedern der KZÄVen getroffen worden ist, oder ob ihr Gegenstand ein paritätisch - dh unter Mitwirkung auch eines Vertreters der Krankenkassen - gefaßter Beschluß ist. In letzterem Fall sind Außenrechtsbeziehungen der KZÄV zu den Krankenkassen betroffen, in ersterem Fall nicht. Darauf, ob in der Sache das vor allem von den Krankenkassen durchzuführende Sachleistungsprinzip in Frage steht (vgl Plagemann, SGB 1998, 237 f), kommt es nicht an. Ausschlaggebend ist, daß die vorliegend angefochtenen Maßnahmen der beklagten Aufsichtsbehörde sich gegen Beschlüsse richten, die von der KZÄV allein gefaßt wurden. Deshalb sind keine Außenrechtsbeziehungen der KZÄV zu den Krankenkassen im Streit, so daß das Gericht in der Besetzung mit zwei ehrenamtlichen Richtern aus dem Kreis der Vertragszahnärzte zu entscheiden hat.

Die Revision der Klägerin ist - entsprechend ihrem ersten Hilfsantrag - insofern begründet, als das Urteil des LSG aufzuheben und die Sache an dieses Gericht zurückzuverweisen ist.

Die Besetzung der Richterbank des LSG hat nicht den gesetzlichen Vorschriften entsprochen (§ 202 SGG iVm § 551 Nr 1 ZPO). Dies hat die Klägerin mit ihrer Revision



zutreffend gerügt (zur Rügepflicht vgl. zB BSGE 72, 238, 239 = SozR 3-2500 § 15 Nr 3 S 24 und BGH NJW-RR 1993, 1339). Das Berufungsgericht hätte mit zwei ehrenamtlichen Richtern aus dem Kreis der Vertragszahnärzte entscheiden müssen. Eine Rechtfertigung für eine Abweichung hiervon hat nicht vorgelegen. Die als ehrenamtliche Richter beim LSG berufenen Vertragszahnärzte waren nicht allein deshalb von der Mitwirkung am Verfahren ausgeschlossen, weil sie Mitglieder der VV der Klägerin waren.

Entgegen der Auffassung des Berufungsgerichts war im vorliegenden Fall der Ausschlußgrund des § 60 Abs 1 Satz 1 SGG iVm § 41 Nr 1 ZPO nicht gegeben. Danach ist ein Richter kraft Gesetzes von der Ausübung des Richteramtes ausgeschlossen in Sachen, bei denen er zu einer Partei im Verhältnis eines Mitberechtigten oder Mitverpflichteten steht. Dies setzt eine unmittelbare Beteiligung an dem Streitgegenstand voraus (BGH DRiZ 1991, 99; Hartmann in: Baumbach/Lauterbach/Albers/Hartmann, Zivilprozeßordnung, 56. Aufl 1998, § 41 RdNr 7). Zur KZÄV als Adressatin der angefochtenen Verfügungen standen die VV-Mitglieder nicht in einer solchen Beziehung. Die einzelnen VV-Mitglieder selbst sind weder Organ der KZÄV noch deren gesetzliche Vertreter noch deren Bedienstete (vgl. BSG SozR Nr 6 zu § 41 ZPO betreffend Mitglied einer KÄV). Eine unmittelbare Mitberechtigung oder -verpflichtung ergibt sich auch nicht aus der Beziehung der VV-Mitglieder zum Beklagten. Dessen Beanstandung von VV-Beschlüssen und dessen Einsetzung eines Beauftragten zur Wahrnehmung der Aufgaben der VV greifen nicht mit unmittelbarer rechtlicher Wirkung in den Status der VV-Mitglieder ein. Diese Aufsichtsmaßnahmen betreffen unmittelbar nur die Rechte der KZÄV selbst. Sie haben durch das Verlangen nach Korrektur der VV-Beschlüsse und durch die angeordnete Wahrnehmung der Aufgaben der VV Wirkungen zwar auch für die VV. Für deren Mitglieder entfalten sie aber lediglich mittelbare faktische Auswirkungen. Diese können in der Zeit der Tätigkeit des Beauftragten ihre Rechtsstellung nicht ausüben, behalten aber ihren Status. Die VV-Mitglieder sind mithin nicht als Mitberechtigte oder -verpflichtete iS des § 41 Nr 1 ZPO betroffen.

Auch auf der Grundlage der Rechtsprechung des Senats zum Ausschluß von Ärzten als ehrenamtliche Richter in den Kassenarztspruchkörpern sind die bei dem LSG als ehrenamtliche Richter berufenen Zahnärzte nicht allein aufgrund ihrer Mitgliedschaft in der VV der Klägerin ausgeschlossen. Allerdings hat der Senat in früheren Entscheidungen die Regelung des § 60 Abs 2 SGG über den Ausschluß von der Ausübung des Richteramtes erweiternd angewendet. Nach dieser Vorschrift ist von der Ausübung des Richteramtes ausgeschlossen, wer bei dem vorausgegangenen Verwaltungsverfahren mitgewirkt hat. Diese Regelung ist dahin ausgelegt worden, daß auch derjenige, der als Mitglied der VV an einem ihrer Beschlußverfahren mitgewirkt hatte, von der Ausübung des Richteramtes ausgeschlossen sei, wenn es bei der gerichtlichen Entscheidung auf die Anwendung dieses Beschlusses ankomme (Urteil vom 28. Mai 1965, BSGE 23, 105, 115, - in SozR Nr 8 zu § 60 SGG nur Leitsätze abgedruckt). In einem solchen (Ausnahme-)Fall fordere das



Gebot der Unparteilichkeit und Neutralität den Ausschluß vom Richteramt; insoweit sei § 60 Abs 2 SGG verfassungskonform-erweiternd auszulegen (vgl BSGE 23, 105, 115; entsprechend auch die Entscheidungen BSG USK 69 144 A S 616; SozR Nr 10 zu § 60 SGG). An dieser Rechtsprechung hält der Senat nach erneuter Überprüfung nicht fest.

Das SGG regelt - bezogen auf den hier in Frage stehenden Personenkreis - in § 17 Abs 2, § 60 Abs 3, wer aufgrund seiner exponierten Stellung in vertragsärztlichen Institutionen als ehrenamtlicher Richter entweder schon nicht berufen werden oder jedenfalls in Verfahren, die die Interessen der Institution unmittelbar berühren, nicht mitwirken kann. Die in diesen Vorschriften angelegten Beschränkungen auf Vorstandsmitglieder würden überspielt, wenn § 60 Abs 2 SGG wie in den früheren Entscheidungen dahin ausgelegt werden würde, daß schon die Mitgliedschaft in der VV zum Ausschluß vom Richteramt in Rechtsstreitigkeiten um die Rechtmäßigkeit von ihnen mitgefaßter Beschlüsse führte.

Die weite Auslegung des § 60 Abs 2 SGG hätte auch praktische Auswirkungen, die früher tragbar gewesen sein mögen, heute aber erheblichen Bedenken unterlägen. Früher betrafen die Rechtsstreitigkeiten des Kassen(zahn)arztrechts, wie in dem Urteil BSGE 23, 105 ausgeführt ist, in der Regel nur die Auslegung von Bundesrecht und nicht die Anwendung autonom von den K(Z)ÄVen gesetzten Rechts (aaO S 114). Dies ist heute anders. In der Rechtsentwicklung des letzten Jahrzehnts haben Bedeutung und Gewicht des Satzungs- und sonstigen autonomen Rechts der K(Z)ÄVen, für dessen Erlaß die VV zuständig ist (§ 81 Abs 1, § 85 Abs 4 SGB V; vgl zum Ganzen Ebsen in Schulin: Handbuch des Sozialversicherungsrechts, Bd 1, 1994, § 7 RdNr 72 ff), stets zugenommen. Zumal seit den Budgetierungen der Gesamtvergütungen durch das Gesundheitsstrukturgesetz <GSG> (vom 21. Dezember 1992, BGBl I S 2266; s § 85 Abs 3 ff SGB V idF des GSG) und deren Umsetzung bei der Honorarverteilung betreffen die Rechtsstreitigkeiten vermehrt die Rechtmäßigkeit der von den VVen beschlossenen Honorarverteilungsmaßstäbe (HVM), die in erheblichem Maße das Honorareinkommen der Vertrags(zahn)ärzte mit beeinflussen. Die - incidente - Überprüfung von HVM's an Bundesrecht ist deshalb auch zunehmend zum Gegenstand der höchstrichterlichen Rechtsprechung geworden (vgl zB die Nachweise im Urteil des Senats vom 3. Dezember 1997 - 6 RKa 21/97 - = BSGE 81, 213 = SozR 3-2500 § 85 Nr 23 S 153 f und 159).

Hielte man an der Aussage des Urteils vom 28. Mai 1965 (BSGE 23, 105, 115) fest, hätte dies unübersehbare praktische Auswirkungen auf Besetzung und Tätigkeit der Kassen(zahn)arztspruchkörper der Sozialgerichtsbarkeit. Insbesondere in den Bundesländern, in denen nur eine Kassenärztliche Vereinigung (KÄV) und nur eine KZÄV und dementsprechend auch nur eine VV im ärztlichen und eine im zahnärztlichen Bereich besteht, wie das in den meisten Ländern der Fall ist, ergäben sich massive Probleme bei der Besetzung der Richterbank (vgl zu diesem Gesichtspunkt in anderem Zusammenhang bereits BSGE 78, 175, 179 = SozR 3-5407 Art 33 § 3a Nr 1 S 5 f). In Verfahren, in denen es



auf die Rechtmäßigkeit eines VV-Beschlusses ankommen kann, müßte darauf geachtet werden, daß die Richterbank ohne VV-Mitglieder besetzt ist. Die Richterbank müßte im Verlaufe eines Sitzungstages unter Umständen von Verfahren zu Verfahren wechseln; gelegentlich müßte sogar im Verlaufe einer Verhandlung ein Wechsel stattfinden, falls nämlich erst dann die Rechtmäßigkeit eines Beschlusses der VV beanstandet wird. Diesen Auswirkungen könnte nur dadurch wirksam entgegengetreten werden, daß bei der Berufung von ehrenamtlichen Richtern (§ 13 Abs 1 SGG) aus den Kreisen der Vertrags(zahn)ärzte Mitglieder von VVen von vornherein nicht berücksichtigt werden und daß berufene ehrenamtliche Richter während der Amtszeit von vier Jahren (§ 13 Abs 1 SGG) sich nicht als Mitglied in eine VV wählen lassen. Für so schwerwiegende Beschränkungen gibt das Gesetz indessen nichts her.

Vor dem Hintergrund dieser Konsequenzen für die Funktionsfähigkeit der Kassen(zahn)ärzte-Spruchkörper erscheint die frühere Auslegung des § 60 Abs 2 SGG, daß in Verfahren um die Rechtmäßigkeit von VV-Beschlüssen VV-Mitglieder generell als ehrenamtliche Richter ausgeschlossen seien, zu weitgehend. Diese Folgerung ist - nach der erneuten Überprüfung durch den Senat - nicht notwendig. Mit dem Grundsatz richterlicher Unparteilichkeit und Neutralität ist deren Mitwirkung vielmehr grundsätzlich noch vereinbar.

Bei der Würdigung am Maßstab des Grundsatzes richterlicher Unparteilichkeit und Neutralität ist zu berücksichtigen, daß die VV-Mitglieder Beschlüsse ihrer Organisation in erster Linie in amtlicher Eigenschaft mittragen. Nur nachrangig - zB durch Auswirkungen auf ihr eigenes Honorar - sind sie auch persönlich betroffen. Es kann ihnen nicht unterstellt werden, daß sie bestrebt wären, einseitige, nicht am Allgemeinwohl orientierte Interessen durchzusetzen. Dies hat auch das BVerfG allgemein mit Blick auf die ehrenamtlichen, von den K(Z)ÄVen vorgeschlagenen Beisitzer ausgesprochen. Aus ihrer Einbindung in die kassen- bzw vertrags(zahn)ärztliche Selbstverwaltung folgt nicht zwingend eine Unterordnung unter die Interessen der K(Z)ÄV bei der Ausübung des Richteramtes (BVerfGE 27, 312, 323 f). Im Gegenteil ist zu erwarten, daß sie sich der Anforderungen besonders bewußt sind, die mit einem solchen Richteramt verbunden sind, daß sie auch dem verfassungsrechtlichen Gebot der Unparteilichkeit und Neutralität nach Kräften gerecht werden (vgl BVerfGE aaO S 324; im selben Sinne BVerfGE 26, 186, 199; 54, 159, 169) und daß sie die ihnen obliegenden gesetzlichen Verpflichtungen wie die zur Wahrung des Beratungsgeheimnisses, das für ehrenamtliche Richter ebenfalls gilt (§ 45 Abs 1 Satz 2 iVm § 43 DRiG), einhalten. Das BVerfG hat auch in anderen Fällen die Mitwirkung von Berufsangehörigen in den für ihre Angelegenheiten zuständigen Gerichten als sachgerecht und als mit dem Neutralitätsgebot vereinbar angesehen (BVerfGE 26, 186, 194 und 199 betreffend Ehrengerichtbarkeit für Rechtsanwälte; ebenso BVerfGE 48, 300, 325; ferner BVerfGE 42, 206, 210 f betreffend Landwirtschaftsgerichte; ebenso BVerfGE 54, 159, 167 und 169).



In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, daß die dem Gemeinwohl verpflichteten öffentlich-rechtlichen Körperschaften wie die K(Z)ÄVen und ihre Gremien gehalten sind, Gefährdungen der Unparteilichkeit und Neutralität der zu ehrenamtlichen Richtern Berufenen entgegenzuwirken, indem sie Versuchungen einseitiger Interessenwahrnehmung von ihnen fernhalten. Sie haben dabei jeden Eindruck der Erwartung, der ehrenamtliche Richter müsse die Interessen der K(Z)ÄV vertreten, zu vermeiden. Das heißt insbesondere, daß auf jeden Informationsaustausch verzichtet wird, der einen Bezug zu den zur Entscheidung anstehenden Fällen hat, und auch nach Abschluß des Verfahrens alle Maßnahmen unterlassen werden, die einen Anschein der Kontrolle des richterlichen Verhaltens erwecken könnten. Schon bei den Wahlvorschlägen gemäß § 14 Abs 3 SGG ist besonders auf die Eignung - auch gerade im Blick auf die Unparteilichkeit und Neutralität - zu achten (vgl BSGE 23, 105, 116 f).

Alles dies bedeutet indessen nicht, daß stets jedes VV-Mitglied in allen Rechtsstreitigkeiten als ehrenamtlicher Richter mitwirken könnte. Unberührt bleiben vielmehr die allgemeinen Regelungen über die Möglichkeit der Ablehnung wegen Befangenheit. Sofern in Einzelfällen Anhaltspunkte für eine konkrete ins Gewicht fallende Interesseneinbindung bestehen sollten, so daß die Besorgnis von Mißtrauen gegen die Unparteilichkeit eines Richters gerechtfertigt ist, kann gemäß § 60 Abs 1 Satz 1 SGG iVm § 42 ZPO die Ablehnung wegen Befangenheit geltend gemacht werden (vgl BVerfGE 27, 312, 324 f; ebenso BVerfGE 26, 186, 199 f; 42, 206, 211).

Die im Vergleich zum Urteil vom 28. Mai 1965 (BSGE 23, 105, 115) engere Auslegung der Ausschlußtatbestände fügt sich in die allgemeine Interpretation der prozeßrechtlichen Regelungen zum Ausschluß vom Richteramt ein. Die Bestimmungen der § 60 Abs 1 Satz 1 SGG, § 41 ZPO werden auch sonst eher einengend ausgelegt (vgl zB Senatsurteil BSGE 78, 175, 179 = SozR 3-5407 Art 33 § 3a Nr 1 S 6 betreffend § 41 Nr 4 ZPO; vgl auch BSG SozR Nr 1 zu § 41 ZPO betreffend § 41 Nr 6 ZPO; vgl auch BSG SozR Nr 6 zu § 41 ZPO und BGH DRiZ 1991, 99, beide betreffend § 41 Nr 1 ZPO).

Diesem Verständnis des § 60 Abs 2 SGG steht die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung nicht entgegen. Zwar hat das BVerfG die verfassungskonform erweiternde Auslegung des § 60 Abs 2 SGG durch das frühere Senatsurteil seinerseits aufgegriffen (BVerfGE 27, 312, 321 f; siehe ferner in entsprechender Weise betreffend andere Bereiche BVerfGE 18, 241, 256; 26, 186, 198; vgl ferner BVerfGE 54, 159, 169 bis 171). Es hat jene Senatsrechtsprechung über den Ausschluß der Mitglieder der VVen von K(Z)ÄVen bei Rechtsstreitigkeiten um die Rechtmäßigkeit von VV-Beschlüssen aber nur deskriptiv bei seiner Beurteilung des Prinzips der Mitwirkung sachkundiger Repräsentanten des jeweils betroffenen Selbstverwaltungsbereichs zugrunde gelegt. Sie stellt in seiner Entscheidung keine tragende Erwägung und keine nach § 31 Bundesverfassungsgerichtsge-



setz (BVerfGG) verbindliche verfassungskonforme Auslegung dar (siehe BVerfGE 27, 312, 321 f; ebenso BVerfGE 33, 171, 182). Die Rechtsprechung des BVerfG enthält auch seither keine Anhaltspunkte dafür, daß es den Ausschluß der VV-Mitglieder unter den heutigen veränderten Umständen als verfassungsrechtlich erforderlich ansehen würde.

Der Senat hält mithin an seiner gegenteiligen früheren Auffassung nicht fest. Somit können VV-Mitglieder als ehrenamtliche Richter - vorbehaltlich eines geltend gemachten Befangenheitsgrundes - auch in solchen Verfahren mitwirken, in denen es auf die Rechtmäßigkeit eines von ihnen mitgefaßten VV-Beschlusses ankommt.

Nach diesen Maßstäben waren im vorliegenden Fall - entgegen der Auffassung des Berufungsgerichts - die Vertragszahnärzte, die alle auch VV-Mitglieder waren, nicht generell von der Ausübung des Richteramts ausgeschlossen. Deshalb war die Richterbank des LSG, das Vertragsärzte statt Vertragszahnärzte (wegen deren VV-Mitgliedschaft) mitwirken ließ, fehlerhaft besetzt (§ 202 SGG iVm § 551 Nr 1 ZPO). Somit beruht das Berufungsurteil auf einer Gesetzesverletzung.

Dies führt zur Zurückverweisung des Rechtsstreits. Der Senat kann nicht selbst in der Sache entscheiden - weder nach § 170 Abs 1 Satz 2 noch nach § 170 Abs 2 Satz 1 SGG -, denn es fehlt an tragfähigen gerichtlichen Tatsachenfeststellungen für ein Revisionsurteil. Die Richterbank war nämlich weder im LSG- noch im SG-Verfahren vorschriftsmäßig besetzt. Im Falle eines absoluten Revisionsgrundes iS des § 551 ZPO wird auch sonst ein Absehen von der Zurückverweisung allenfalls in besonders gelagerten Ausnahmefällen in Betracht gezogen, so etwa dann, wenn im Falle der Zurückverweisung ein Erfolg unter keinem denkbaren Gesichtspunkt möglich erscheint (BSGE 75, 74, 76 bis 78 = SozR 3-2500 § 33 Nr 12 S 44 bis 46; hieran anknüpfend das Senatsurteil BSGE 76, 59, 67 = SozR 3-5520 § 20 Nr 1 S 10; vgl ferner BSGE 4, 281, 288 f). Im Grundsatz ist bei Vorliegen absoluter Revisionsgründe eine Zurückverweisung vorzunehmen (vgl zB BSGE 4, 281, 288; in SozR nur Leitsätze abgedruckt; BSGE 63, 43, 45 = SozR 2200 § 368a Nr 21 S 75; vgl ferner BSGE 75, 74, 77 = SozR 3-2500 § 33 Nr 12 S 45; s auch zB BGHZ 105, 270, 276; BVerwGE 102, 7, 11 mwN). Die Zurückverweisung ist insbesondere dann unverzichtbar, wenn - wie im hier vorliegenden Fall - in beiden Vorinstanzen die Richterbank nicht vorschriftsmäßig besetzt war und es deshalb an gerichtlichen Tatsachenfeststellungen für ein Revisionsurteil fehlt (vgl ähnlich Senatsurteil BSGE 64, 209, 210 = SozR 5550 § 18 Nr 1 S 2 zu dem Fall, daß das Urteil des LSG aufgehoben und damit dessen Tatsachenfeststellungen die Grundlage entzogen wurde und das SG die Klage als unzulässig abgewiesen hatte). Die Sache ist dementsprechend zur erneuten Verhandlung und Entscheidung zurückzuverweisen (vgl § 170 Abs 2 Satz 2 SGG).

Die demnach notwendige Zurückverweisung erfolgt an das LSG, nicht an das SG, wie von der Klägerin angeregt. Eine Zurückverweisung vom BSG an ein SG ist im Gesetz nur für



den Fall der Sprungrevision vorgesehen (vgl § 170 Abs 4 Satz 1 SGG) und sonst nur möglich, wenn das Revisionsgericht zugleich die Kompetenz des LSG zur Zurückverweisung an das SG (§ 159 Abs 1 SGG) wahrnimmt (vgl BSGE 51, 223, 226 = SozR 1500 § 78 Nr 18 S 31; SozR 1500 § 136 Nr 6 S 7). Für eine solche weitergehende Zurückverweisung besteht im vorliegenden Fall kein Anlaß, zumal sie eine Prozeßverzögerung bedeuten würde (vgl hierzu BSGE 32, 253, 255 - insoweit in SozR nicht abgedruckt - gegen Zurückverweisung an das SG; anders gelagert BSGE 51, 202, 205 - insoweit in SozR nicht abgedruckt - mit Billigung der Zurückverweisung vom LSG an das SG für den Fall des Fehlens einer Sachentscheidung des SG; vgl zur Berücksichtigung prozeßökonomischer Gesichtspunkte auch BSG SozR 3-1300 § 16 Nr 1 S 3).

Das LSG wird mithin unter Mitwirkung von zwei Vertragszahnärzten abermals über die Sache zu verhandeln und auch über die Kosten des Revisionsverfahrens zu entscheiden haben.



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



[JLaw – für Android](#)



[JLaw – für iOS](#)