

L 9 KA 4/15 KL

Land
Sachsen-Anhalt
Sozialgericht
LSG Sachsen-Anhalt
Sachgebiet
Vertragsarztangelegenheiten
Abteilung
9
1. Instanz
SG Magdeburg (SAN)
Aktenzeichen
S 13 KA 147/10
Datum
29.01.2015
2. Instanz
LSG Sachsen-Anhalt
Aktenzeichen
L 9 KA 4/15 KL
Datum
01.07.2015
3. Instanz
Bundessozialgericht
Aktenzeichen
-
Datum
-
Kategorie
Urteil
Die Klage wird abgewiesen.

Die Klägerin trägt die Kosten des Verfahrens.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Der Streitwert wird auf 5.000 Euro festgesetzt.

Tatbestand:

Die Beteiligten streiten über die Genehmigungsfähigkeit einer Änderung der Satzung der Klägerin.

Mit einem Schreiben vom 17. November 2009 teilte die Klägerin dem Ministerium für Gesundheit und Soziales (im Folgenden wird das als oberste Landesbehörde für das beklagte Land handelnde Ministerium der Einfachheit halber als Beklagter bezeichnet) mit, auf ihrer Vertreterversammlung seien am 14. November 2009 Satzungsänderungen beschlossen worden. Nach Ziffer 2 der Änderungen laute die Überschrift des § 8 Abs. 5 der Satzung nun "Geschäftsverteilung und Befugnisse" (statt vorher: "Aufgaben und Befugnisse") und der Wortlaut des § 8 Abs. 5 Buchstabe a sei wie folgt ergänzt worden (durch Anfügung an dem bisherigen Wortlaut "Der Vorstand führt die gesetzlichen und satzungsmäßigen Aufgaben der KZV Sachsen-Anhalt durch."): "Durch Beschluss kann der Vorstand einzelne gesetzliche und satzungsmäßige Aufgaben (z.B. nach dem Sozialgesetzbuch Fünftes Buch und der Zulassungsverordnung-Zahnärzte) auf bestimmte Bereiche oder Personen der Verwaltung übertragen, wobei diese Bereiche und Personen dann "Im Auftrag des Vorstandes" nach außen tätig werden."

Zur Begründung für die unter Ziffer 2 genannte Satzungsänderung führte die Klägerin aus: Im Zusammenhang mit einer Prüfung nach [§ 274](#) Sozialgesetzbuch Fünftes Buch - Gesetzliche Krankenversicherung (SGB V) durch das Landesprüfungsamt sei darauf hingewiesen worden, dass in der Satzung keine eindeutige Zuweisungsregelung enthalten sei, die eine Übertragung der Registeraufgabe des Vorstands auf die Zulassungsstelle der Kassenzahnärztlichen Vereinigung Sachsen-Anhalt (KZV) vorsehe. Im § 8 Abs. 1 der Zulassungsordnung für Zahnärzte heiße es, dass über Eintragungen und Streichungen im Zahnarztregister und den Registerakten der Vorstand der KZV oder die durch Satzung bestimmte Stelle beschließe.

Eine daneben noch am 17. November 2009 beschlossene Satzungsänderung betreffend den Wegfall des Abschnitts II § 4 Abs. 3 Buchstabe g ist nicht Gegenstand dieses Klageverfahrens.

Am 17. November 2009 bat der Beklagte die Klägerin per Email um die Zusendung eines Protokolls der Vertreterversammlung vom 14. November 2009, damit auf dieser Grundlage einer Prüfung der Satzungsänderung erfolgen könne. Mit einem Schreiben von 14. Dezember 2009 teilte der Beklagte mit, dass eine zwischenzeitlich übersandte Übersicht über die Beschlüsse der Vertreterversammlung nicht ausreichend sei, weil nicht ersichtlich sei, ob die Beschlüsse mehrheitlich gefasst worden seien und mit rechtsverbindlichen Originalunterschriften. Mit einem Schreiben vom 16. Dezember 2009 übersandte die Klägerin für die Prüfung ein "Vorabprotokoll" und kündigte die Übersendung eines vollständigen Protokolls "zu gegebener Zeit" an.

In einem Schreiben vom 18. Februar 2010 teilte der Beklagte der Klägerin mit, es sei beabsichtigt, die Änderung zu § 8 Abs. 5 der Satzung nicht zu genehmigen, weil diese nicht dem geltenden Recht entspreche und gab der Klägerin die Möglichkeit, sich dazu zu äußern. Am 24. Februar 2010 ging dann beim Beklagten eine Ablichtung des vollständigen Protokolls der Vertreterversammlung der Beklagten vom 14.

November 2009 ein. Mit Schreiben vom 1. März 2010 nahm die Klägerin zur beabsichtigten Nichtgenehmigung der Änderung in § 8 Abs. 5 der Satzung Stellung und führte im Wesentlichen aus, durch die Delegationsregelung solle der Vorstand nicht aus seiner Verantwortung entlassen werden, sondern es solle lediglich die Aufgabendurchführung im Konkreten durch Fachpersonal der Verwaltung der KZV ermöglicht werden. Mit Schreiben vom 22. April 2010 teilte die Klägerin dem Beklagten mit, der Satzungsausschuss der Vertreterversammlung sei nach rechtlicher Prüfung zur Auffassung gelangt, dass die geplante Änderung in § 8 Abs. 5 der Satzung rechtmäßig sei. Der Beklagte werde aufgefordert, die Satzungsänderung unverzüglich zu genehmigen oder eine andere rechtsmittelfähige Entscheidung zu treffen.

Der Beklagte führte in einem Schreiben vom 5. Juli 2010 an die Klägerin aus: In Bezug auf die Führung des Arztregisters sei eine Satzungsänderung erforderlich und zulässig. Darüber hinaus seien weder die Satzung noch die Organe der KZV befugt, ohne gesetzliche Ermächtigung Zuständigkeitsregelungen originär auf andere Institutionen oder Personen zu übertragen. Eine abschließende Entscheidung über die Satzungsänderung setze voraus, dass die Klägerin konkret die Aufgaben benenne, die übertragen werden sollten. Daraufhin teilte die Klägerin mit Schreiben vom 14. Oktober 2010 sinngemäß mit, dass die Forderung nach Benennung der konkreten Aufgaben, die übertragen werden sollten, nicht nachvollziehbar sei. Dies solle in das Ermessen des Vorstands gestellt werden.

Mit Bescheid vom 22. November 2010, der der Klägerin am 25. November 2010 zuzuging, versagte der Beklagte die beantragte Genehmigung der Änderung und Ergänzung der Satzung der Klägerin zu § 8 Abs. 5. In den Gründen wird ausgeführt: Der Vorstand müsse die in [§ 79 Abs. 5 SGB V](#) genannten Aufgaben wahrnehmen. Dazu gehöre die Erledigung der laufenden Geschäfte als eigenständige Aufgabe. Die Übertragung von Aufgaben sei nur auf einzelne Mitglieder des Vorstands und nicht extern möglich. Die Änderung der Überschrift des § 8 Abs. 5 der Satzung stehe im Zusammenhang mit der sachlichen Änderung. Der Bescheid war mit einer Rechtsbehelfsbelehrung versehen (wegen des genauen Inhalts des Bescheides wird auf Blatt 49 bis 54 der Gerichtsakten Bezug genommen).

Die Klägerin hat am 22. Dezember 2010 Klage beim Sozialgericht Magdeburg erhoben mit dem Antrag, den Beklagten unter Aufhebung des Ablehnungsbescheides vom 22. November 2010 zu verpflichten, die beschlossene Satzungsänderung zu genehmigen. Zur Begründung der Klage hat die Klägerin ausgeführt: Die Ablehnung der Satzungsänderung sei unzulässig, weil der Beklagte das Recht dazu verwirkt habe, nachdem er ohne Ergebnis mindestens zweimal schriftlich ausdrücklich aufgefordert worden sei, eine Entscheidung zu treffen. Nach über 12-monatigem Zeitablauf seit der Stellung des Genehmigungsantrags habe die Klägerin nicht mehr damit rechnen müssen, dass der Beklagte die Genehmigung tatsächlich ablehnen werde. Die Ablehnung sei auch materiell rechtswidrig. [§ 79 Abs. 5 Satz 1 SGB V](#) regle zwar die Vertretung der Körperschaft durch den Vorstand. Dies gelte aber nur, soweit Gesetz und sonstiges Recht nicht anderes bestimmten. Weil mit sonstigem Recht insbesondere das Satzungsrecht gemeint sei, könne die Übertragung von Aufgaben in der Satzung geregelt werden, jedenfalls sofern damit nicht die Gesamtverantwortung des Vorstandes für die Vertretung der Körperschaft nach innen und außen beeinträchtigt werde. Übertragen werden könnten alle gesetzlichen und satzungsmäßigen Aufgaben. Eine weitere Differenzierung auf den Einzelfall sei weder erforderlich noch möglich. Die Befürchtung, der Vorstand würde seine Verantwortung aufgeben, sei unbegründet. Er bediene sich lediglich der Verwaltung zur Aufgabenerfüllung.

Das Sozialgericht Magdeburg hat den Rechtsstreit mit Beschluss vom 29. Januar 2015 an das Landessozialgericht Sachsen-Anhalt verwiesen.

Im Termin zur mündlichen Verhandlung vor dem Senat am 1. Juli 2015 hat der Beklagte den Klageanspruch insoweit anerkannt, als er die am 14. November 2009 beschlossene Änderung der Überschrift zu § 8 Abs. 5 der Satzung der Klägerin genehmigt hat. Dieses Teilerkenntnis hat die Klägerin angenommen.

Die Klägerin beantragt,

den Ablehnungsbescheid des Beklagten vom 22. November 2010 über die beantragte Satzungsänderung vom 17. November 2009 nach [§ 81 Abs. 1 Satz 2 SGB V](#) aufzuheben und den Beklagten zu verpflichten, die von der Vertreterversammlung der Klägerin am 14. November 2011 beschlossene und mit Schriftsatz vom 17. November 2009 beantragte Satzungsänderung vollständig zu genehmigen.

Der Beklagte beantragt,

die über das Teilerkenntnis hinausgehende Klage abzuweisen.

Der Beklagte meint: Anhaltspunkte dafür, dass die Klägerin nicht mit einer Ablehnung der streitigen Satzungsänderung habe zu rechnen brauchen, seien nicht ersichtlich. Jede Satzungsänderung sei individuell auf ihre Genehmigungsfähigkeit hin zu überprüfen gewesen. Dass der Beklagte dazu länger gebraucht habe, könne ihm nicht zum Vorwurf gemacht werden. In der Sache hält der Beklagte die noch im Streit stehende Satzungsänderung für rechtswidrig.

Dem Senat haben in der mündlichen Verhandlung und bei der Beratung die beigezogenen Verwaltungsakten des Beklagten vorgelegen. Wegen weiterer Einzelheiten wird auf diese Akten und die Gerichtsakten Bezug genommen.

Entscheidungsgründe:

Der Klage ist zulässig. Die erstinstanzliche Zuständigkeit des Landessozialgerichts folgt aus [§ 29 Abs. 2 Nr. 2](#) Sozialgerichtsgesetz (SGG), wonach die Landessozialgerichte im ersten Rechtszug unter anderem über Aufsichtsangelegenheiten gegenüber Kassenzahnärztlichen Vereinigungen, in denen die Aufsicht von einer Landesbehörde ausgeübt wird, entscheiden. Eine solche Aufsichtsangelegenheit liegt hier vor. Bei der mit dem Schreiben des als oberste Landesbehörde handelnden Beklagten vom 22. November 2010 ausgesprochenen Versagung der Genehmigung der Satzungsänderung handelt es sich um einen Verwaltungsakt in einer Aufsichtsangelegenheit. Der Rechtsstreit betrifft eine Angelegenheit des Vertrags(zahn)ärzte im Sinne des [§ 12 Abs. 3 Satz 2](#) in Verbindung mit [§ 33 Abs. 1 Satz 2 SGG](#) über die der Senat als der nach dem Geschäftsverteilungsplan des Landessozialgerichts zuständige Fachsenat mit zwei ehrenamtlichen Richtern aus dem Kreise der Vertragszahnärzte zu entscheiden hatte. Denn Gegenstand der aufsichtsrechtlichen Maßnahme ist eine allein von den Mitgliedern Vertreterversammlung der Kassenzahnärztlichen Vereinigung Sachsen-Anhalt beschlossene Satzungsänderung. In

solchen Fällen handelt es sich um Angelegenheiten der Vertrags(zahn)ärzte (vgl. Bundessozialgericht - BSG -, Urteil vom 30. Oktober 2013 - [B 6 KA 48/12 R](#), zitiert nach juris, Rdn. 14).

Bei der Klage handelt es sich um eine kombinierte Anfechtungs- und Verpflichtungsklage im Sinne des [§ 54 Abs. 2 SGG](#), denn begehrt wird unter Aufhebung des ablehnenden Verwaltungsakts eine Verurteilung zur Erteilung der Genehmigung der Satzungsänderung. Ob es sich dabei um den Sonderfall einer Aufsichtsklage nach [§ 54 Abs. 3 SGG](#) handelt, kann offenbleiben. Eines Vorverfahrens bedurfte es nach [§ 78 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 SGG](#) nicht, weil die ablehnende Entscheidung von einer obersten Landesbehörde erlassen wurde. Die Klage ist auch fristgemäß innerhalb eines Monats nach Zugang des Ablehnungsbescheides erhoben worden. Der Klageingang beim Sozialgericht wirkt insofern fristwährend ([§ 202 SGG](#) in Verbindung mit [§ 17b Abs. 1 Satz 2](#) Gerichtsverfassungsgesetz). Die Klageerhebung erfolgte im Übrigen auch entsprechend der insofern fehlerhaften Rechtsbehelfsbelehrung beim Sozialgericht und nicht beim Landesozialgericht.

Die Klage ist aber unbegründet. Der Beklagte ist als oberste Landesbehörde nach [§ 78 Abs. 1 SGB V](#) für die Aufsicht über die Klägerin zuständig. Nach [§ 81 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 SGB V](#) bedarf die Satzung einer Kassen(zahn)ärztlichen Vereinigung der Genehmigung der Aufsichtsbehörde. Dies gilt auch für Änderungen der Satzung (BSG, Urteil vom 30. Oktober 2013 - [B 6 KA 48/12 R](#), zitiert nach juris, Rdn. 21).

Diese Genehmigung hat der Beklagte zu Recht versagt. Denn die Genehmigung ist zu versagen, wenn die Satzungsänderung unvereinbar mit höherrangigem Recht ist (BSG, Urteil vom 30. Oktober 2013 - [B 6 KA 48/12 R](#), zitiert nach juris, Rdn. 22). Der Einwand der Klägerin, der Beklagte habe aufgrund der Zeitspanne zwischen dem Antrag auf Genehmigung der Satzungsänderung und der ablehnenden Entscheidung das Recht auf eine Ablehnung "verwirkt", geht fehl. Denn aufgrund einer Verwirkung kann sich keine Verpflichtung zur Erteilung einer rechtswidrigen Genehmigung ergeben. Im Übrigen ist die Annahme einer Verwirkung im Hinblick auf den Ablauf und die Dauer des Verwaltungsverfahrens im konkreten Fall auch nicht ernsthaft in Erwägung zu ziehen.

Die durch die hier im Streit stehende Satzungsänderung - die [§ 8 Abs. 5](#) Buchstabe a der Satzung der Klägerin angefügte Regelung - ist mit [§ 79 Abs. 5 Satz 1 SGB V](#) und damit im Verhältnis zum Satzungsrecht höherrangigem Recht unvereinbar. Nach [§ 79 Abs. 5 Satz 1 SGB V](#) verwaltet der Vorstand die Körperschaft und vertritt sie gerichtlich und außergerichtlich, soweit Gesetz und Recht nichts Abweichendes bestimmen. Dabei gehört die Vertretungskompetenz des Vorstandes zu den ihm originär und ausschließlich zugewiesenen Kernkompetenzen. Die rechtliche Stellung des Vorstandes als Organ der Kassen(zahn)ärztlichen Vereinigung beinhaltet, dass diesem ein originärer, allein ihm zugeordneter Aufgabenbereich zustehen muss. Damit ist es etwa nicht vereinbar, wenn von der Vertreterversammlung Regelungen getroffen werden, die dem Vorstand lediglich die Funktion eines "ausführenden Werkzeugs" der Vertreterversammlung belässt (BSG, Urteil vom 30. Oktober 2013 - [B 6 KA 48/12 R](#), zitiert nach juris, Rdn. 28 ff).

Mit der rechtlichen Stellung des Vorstandes als Organ ist es auch unvereinbar, wenn dem Vorstand durch die Satzung die Möglichkeit eingeräumt wird, sich selbst der originär ihm zugeordneten Aufgaben durch eine Delegation auf die Verwaltung der Kassen(zahnärztlichen) Vereinigung zu entledigen. Eine solche Regelung ist dann zwar eine abweichende Bestimmung im Sinne des zweiten Halbsatzes des [§ 79 Abs. 5 Satz 1 SGB V](#). Sie ist aber mit der Grundaussage des [§ 79 Abs. 5 Satz 1 SGB V](#) unvereinbar, dass dem Vorstand ein ihm originär zustehender Aufgabenbereich verbleiben muss, den er auch nicht selbst auf andere übertragen kann. Eine solche Möglichkeit zur nicht eingegrenzten Aufgabenübertragung enthält aber die im Streit stehende Satzungsänderung. Die Änderungsregelung lautet: "Durch Beschluss kann der Vorstand einzelne gesetzliche und satzungsmäßige Aufgaben (z.B. nach dem Sozialgesetzbuch Fünf und der Zulassungsverordnung-Zahnärzte) auf bestimmte Bereiche oder Personen der Verwaltung übertragen, wobei diese Bereiche und Personen dann "Im Auftrag des Vorstandes" nach außen tätig werden." Dies geht deutlich weiter als die in der Satzung der Klägerin im [§ 8 Abs. 3](#) Buchstabe a Satz 2 enthaltene Regelung, wonach sich der Vorstand zur Erfüllung seiner Aufgaben der Verwaltung bedient. Diese schon vorhandene Regelung ist bereits eine ausreichende Grundlage dafür, dass der Vorstand sich zur Erfüllung seiner Aufgaben der Verwaltung bedient und auch dafür, dass diese im vom Vorstand definierten Umfang nach außen im Auftrage des Vorstands handelt. Nach dem Inhalt der im Streit stehenden Änderungsregelung kann der Vorstand Aufgaben - ohne dass näher eingegrenzt wird welche - zur Erfüllung auf die Verwaltung übertragen. Diese weite Fassung würde es dem Vorstand praktisch ermöglichen, alle seine Aufgaben auf die Verwaltung zu übertragen, ohne dass eine Kontrolle im Einzelnen geregelt ist. In dieser weiten Form verstößt schon die Delegationsmöglichkeit als solche und nicht erst eine konkrete Delegation gegen die gesetzliche Vorgabe des [§ 79 Abs. 5 Satz 1 SGB V](#). Die weite Fassung der Neuregelung verstößt auch gegen [§ 79 Abs. 5 Satz 2 SGB V](#), wonach in der Satzung oder im Einzelfall durch den Vorstand bestimmt werden kann, dass einzelne Mitglieder des Vorstands die Körperschaft vertreten. Eine Delegation auf Personen außerhalb des Vorstands ist nicht vorgesehen.

Die Nichtgenehmigung der Satzungsänderung steht auch nicht im Widerspruch zu dem der Klägerin erteilten Hinweis des Landesprüfungsamt, der so zu verstehen war, dass die Vertreterversammlung der Klägerin in der Satzung eine Regelung zur Übertragung der Eintragungen und Streichungen im Zahnarztregister und den Registerakten auf eine dafür bestimmte Stelle beschließen sollte. Insoweit enthält [§ 8 Abs. 1](#) der bundesweitern Zulassungsordnung für Zahnärzte eine spezielle abweichende Regelung im Sinne des [§ 79 Abs. 5 Satz 1 SGB V](#), nach der über Eintragungen und Streichungen im Zahnarztregister und den Registerakten der Vorstand der KZV oder die durch Satzung bestimmte Stelle beschließt. Dies begründet eine ausdrückliche Ermächtigung für die Aufgabenübertragung durch Satzung in einem klar definierten Umfang. Eine weitergehende Grundlage für die konkret getroffene, im Streit stehende Regelung liegt dagegen nicht vor.

Die Kostenentscheidung beruht auf [§ 197a SGG](#) in Verbindung mit [§ 154 Abs. 1](#) Verwaltungsgerichtsordnung. Dabei war das vom Beklagten im Termin zur mündlichen Verhandlung abgegebene Teilanerkennnis nicht im Sinne eines Unterliegens zu berücksichtigen, weil es sich bei der Genehmigung der Änderung der Überschrift zu [§ 8 Abs. 5](#) der Satzung der Klägerin um keinen sachlich ins Gewicht fallenden Streitpunkt handelte.

Gesetzliche Gründe für die Zulassung der Revision nach [§ 160 Abs. 2 SGG](#) lagen nicht vor. Es handelt sich um eine Einzelfallentscheidung ohne grundsätzliche Bedeutung in Sinne des [§ 160 Abs. 2 Nr. 1 SGG](#). Der Senat weicht auch nicht von einer Entscheidung eines der in [§ 160 Abs. 2 Nr. 2 SGG](#) genannten Gerichte ab.

Die Streitwertfestsetzung beruht auf [§ 52 Abs. 2](#) Gerichtskostengesetz.
Rechtskraft

Aus
Login
SAN
Saved
2018-11-07