

L 12 KA 501/97

Land

Freistaat Bayern

Sozialgericht

Bayerisches LSG

Sachgebiet

Vertragsarztangelegenheiten

Abteilung

12

1. Instanz

SG München (FSB)

Aktenzeichen

S 32 Ka 5241/95

Datum

16.10.1996

2. Instanz

Bayerisches LSG

Aktenzeichen

L 12 KA 501/97

Datum

08.04.1998

3. Instanz

Bundessozialgericht

Aktenzeichen

-

Datum

-

Kategorie

Urteil

Leitsätze

1. In Bayern ist das Bayer. Landesprüfungsamt für Sozialversicherung im StMAS berechtigt und verpflichtet neben den landesunmittelbaren Krankenkassen auch die KZVB in zeitlichen Abständen einer Prüfung der Geschäfts-, Rechnungs- und Betriebsführung zu unterziehen. Dies dient einer umfassenden Kontrolle der Wirtschaftlichkeit der vertragsärztlichen Versorgung.

2. Die Ausgestaltung der Prüfung (Umfang, Dauer, Eindringtiefe) ist in das pflichtgemäße Ermessen des Landesprüfungsamtes gestellt.

3. Die Kosten der Prüfung sind der KZVB konkret in Rechnung zu stellen. Sie sind nach dem tatsächlich entstandenen Personal- und Sachaufwand zu berechnen.

4. Daß die KZVB mit der Prüfung und dem Prüfungsergebnis (Abschlußbericht) nicht einverstanden ist, hat auf die Kostentragungspflicht und die Höhe der Kosten keinen Einfluß.

I. Auf die Berufung des Beklagten hin wird das Urteil des Sozialgerichts München vom 16. Oktober 1996 aufgehoben und die Klage gegen den Bescheid des Bayer. Landesprüfungsamtes für Sozialversicherung im Bayer. Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Gesundheit vom 28. Juni 1995 abgewiesen.

II. Die Klägerin hat dem Beklagten die Kosten beider Rechtszüge zu erstatten.

III. Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand:

Zwischen den Beteiligten ist die Höhe der Kosten einer vom Beklagten bei der Klägerin durchgeführten Prüfung der Geschäfts-, Rechnungs- und Betriebsführung sowie die Art der Geltendmachung dieser Kosten streitig.

Die Klägerin ist die Kassenzahnärztliche Vereinigung Bayerns. Das Bayer. Landesprüfungsamt für Sozialversicherung im Bayer. Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Gesundheit kündigte mit Schreiben vom 12. November 1993 der Klägerin an, die gemäß § 274 SGB V iVm Art.4 Abs.2 des Gesetzes zur Ausführung des Sozialgesetzbuches - AGSGB - vorgesehene Prüfung der Geschäfts-, Rechnungs- und Betriebsführung der Klägerin ab 29. November 1993 durchzuführen. Die örtliche Prüfung werde voraussichtlich 12 Wochen dauern und von vier Prüfungsbeauftragten durchgeführt werden. Es sei beabsichtigt, am 29. November 1993 die Mitglieder der Prüfgruppe persönlich vorzustellen und dabei Näheres über den Inhalt und Ablauf der Prüfung zu besprechen. Mit Schreiben vom 19. November 1993 bat daraufhin die Klägerin das Landesprüfungsamt um Mitteilung, ob und in welcher Höhe für das Prüfverfahren bei ihr Kosten entstehen würden; eine Schätzung sei zunächst ausreichend. Das Landesprüfungsamt teilte daraufhin noch am selben Tag der Klägerin mit, daß mit Gesamtkosten in Höhe von ca. 200.000,00 DM zu rechnen sei.

In der Zeit vom 10. Januar 1994 bis 25. März 1994 erfolgte bei der Klägerin eine Prüfung vor Ort. Auch die Dienststelle Nürnberg und zwei Bezirksstellen der Klägerin wurden in diesem Zeitraum geprüft. Am 22. Juni 1994 fand die Schlußbesprechung statt, am 13. Oktober 1994 wurde der Klägerin der Prüfbericht vom 6. Oktober 1994 zugeleitet. Hierzu machte die Klägerin in ihrer Stellungnahme vom 29. Mai 1995 Ausführungen.

Mit Schreiben vom 22. März 1995 teilte das Landesprüfungsamt der Klägerin mit, daß Prüfungskosten in Höhe von 234.972,25 DM entstanden seien, die die Klägerin zu erstatten habe. Die Prüfungskosten würden in einer Gesamtsumme angefordert und seien von der Klägerin bis spätestens 1. Juni 1995 an die Staatsoberkasse zu überweisen. Die Kosten seien nach dem tatsächlich entstandenen Personal- und Sachaufwand auf der Grundlage der vom Bayer. Staatsministerium der Finanzen ermittelten Personalkosten je Stunde ermittelt worden. Einbezogen worden seien die Kosten, die für die Vor- und Nachbereitung der Prüfung einschließlich der Abfassung des Prüfberichtes entstanden seien. Die mitgeteilten Prüftage seien im Jahr 1993 mit jeweils 7,7 Stunden (38,5 Stunden pro Woche), im Jahr 1994 mit jeweils

8 Stunden (40 Stunden pro Woche) angesetzt worden. Danach errechneten sich folgende Prüfungskosten:

Ministerialrat (B 3) Dr ...:

5 Prüftage 1994 = 40,0 Stunden zu je 136,51 DM = 5.460,40 DM

Regierungsrat ...:

21 Prüftage 1993 = 161,7 Stunden zu je 83,09 DM = 13.435,65 DM

114 Prüftage 1994 = 912,0 Stunden zu je 79,97 DM = 72.932,64 DM

Oberamtsrat ...:

20 Prüftage 1993 = 154,0 Stunden zu je 96,06 DM = 14.793,24 DM

93 Prüftage 1994 = 744,0 Stunden zu je 92,46 DM = 68.790,24 DM Oberamtsrat ...:

71 Prüftage 1994 = 568,0 Stunden zu je 92,46 DM = 52.517,28 DM Regierungsoberinspektor ...:

15 Prüftage 1994 = 120,0 Stunden zu je 58,69 DM = 7.042,80 DM

1993/1994 insgesamt 339 Prüftage zu 234.972,25 DM

Die Klägerin widersprach mit Schreiben vom 31. Mai 1995 dieser Abrechnung. Sie könne sich mit der vorgenommenen Kostenaufstellung unter verschiedenen Gesichtspunkten nicht einverstanden erklären. Die vorgenommene Aufgliederung nach Prüftagen und dafür in Ansatz gebrachten Kosten sei nicht nachvollziehbar, insbesondere sei nicht ersichtlich, für welche konkreten Prüftätigkeiten die insgesamt angesetzten 339 Prüftage angefallen sein sollten. Wie im allgemeinen Wirtschaftsleben sei es auch für die Überprüfung dieser Abrechnung unabdingbar, detaillierte und prüfbare Nachweise darüber zu erhalten, für welche Prüfungsgegenstände, von welchem Prüfer, welche Prüfzeiten benötigt worden seien. Der berechnete Kostenaufwand übersteige auch die im Schreiben vom 19. November 1993 mitgeteilten Kosten um 18%, was ebenfalls einer detaillierten Klärung bedürfe. Im übrigen sehe sich die Klägerin auch im Hinblick auf die Ergebnisse der Prüfung nicht in der Lage, die angeforderten Kosten zu bezahlen; der Prüfungsbericht enthalte zahlreiche Unrichtigkeiten und Fehler und behandle in weiten Teilen Sachverhalte, die bereits Gegenstand früherer Prüfungen gewesen seien. Diesbezüglich werde auf die ausführliche Stellungnahme zu dem Prüfungsbericht vom 29. Mai 1995 Stellung genommen.

Das Landesprüfungsamt erließ daraufhin am 28. Juni 1995 einen Leistungsbescheid, mit dem die Klägerin verpflichtet wurde, bis 31. Juli 1995 den Betrag in Höhe von 234.972,25 DM an die Staatsoberkasse zu überweisen. In der Bescheidsbegründung wurde ausgeführt, die Klägerin habe nach [§ 274 Abs.2 Satz 3 SGB V](#) die Kosten der bei ihr durchgeführten Prüfung zu tragen. Diese Kosten würden nach dem tatsächlich entstandenen Personal- und Sachaufwand auf der Grundlage der vom Bayer. Staatsministerium der Finanzen bekanntgegebenen Personalvollkosten je Stunde ermittelt. Einzubeziehen seien die Kosten, die für die Vor- und Nachbereitung der Prüfung einschließlich der Abfassung des Prüfberichtes entstanden seien ([§ 274 Abs.2 SGB V](#)). Es wurde dann die bereits im Schreiben vom 22. März 1995 enthaltene Aufstellung der Prüfkosten erneut wiedergegeben. Die angesetzten 339 Prüfungstage umfaßten den Zeitraum der örtlichen Prüfung zuzüglich der Vor- und Nachbereitung der Prüfung einschließlich der Abfassung des Prüfberichtes. Die konkrete Prüfungstätigkeit sei der Klägerin durch Anwesenheit der jeweiligen Prüfungsbeamten und zur Verfügungstellung von Prüfungsunterlagen hinreichend bekannt. Die einzelnen Prüfgebiete seien im Prüfbericht vom 6. Oktober 1994 dargestellt. Bei den mit Schreiben vom 19. November 1993 mitgeteilten voraussichtlichen Kosten der Prüfung in Höhe von ca. 200.000,00 DM habe es sich lediglich um geschätzte Kosten gehandelt, da der tatsächliche Aufwand der Prüfung nicht konkret bestimmbar gewesen sei. Es sei ausschließlich der tatsächlich entstandene Personal- und Sachaufwand maßgeblich, nicht dagegen das Einverständnis der geprüften Institution mit den Prüffeststellungen. Dem Bescheid waren Schreiben des Bayer. Staatsministeriums der Finanzen von 20. Juli 1993 sowie vom 21. Dezember 1993 beigelegt, in denen die Personaldurchschnittskosten und Personalvollkosten im öffentlichen Dienst für das Jahr 1993 und für das Jahr 1994 mitgeteilt wurden.

Hiergegen richtet sich die am 9. August 1995 beim Sozialgericht München eingegangene Klage der Klägerin, mit der die Aufhebung des Bescheides des Bayer. Landesprüfungsamtes für Sozialversicherung im Bayer. Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Gesundheit vom 28. Juni 1995 beantragt wurde. Die Klägerin machte geltend, der Leistungsbescheid des Beklagten sei bereits in formeller Hinsicht rechtswidrig. Der Beklagte könne seine Zahlungsforderung nicht mittels Verwaltungsakt gegenüber der Klägerin geltend machen, hierfür fehle es an einer Rechtsgrundlage. Der Leistungsbescheid sei aber auch der Sache nach rechtswidrig. Der Klägerin müsse die Möglichkeit eingeräumt werden, die Abrechnung des Beklagten konkret und detailliert nachvollziehen zu können. Allein die Tatsache, daß die Beklagte eine oberste Landesbehörde sei, entbinde sie nicht davon, die Gebührenabrechnung transparent zu machen. Wie eine solche Rechnung aussehen könne, ergebe sich beispielhaft aus der als Anlage beigefügten Abrechnung eines externen Rechtsberaters der Klägerin. Die Abrechnung des Beklagten sei willkürlich, nicht nachvollziehbar und deshalb rechtswidrig. Die der Berechnung zugrunde gelegten Indikatoren seien fehlerhaft, darüber hinaus würden auch die der Abrechnung zugrunde gelegten Daten sämtlich bestritten.

Mit Urteil vom 16. Oktober 1996 hob das SG München den Bescheid des Bayer. Landesprüfungsamtes für Sozialversicherung im Bayer. Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Gesundheit vom 28. Juni 1995 auf. Es verpflichtete den Beklagten, die Prüfungskosten der Klägerin erneut unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichtes in Rechnung zu stellen. Das Landesprüfungsamt sei für die Erteilung des streitigen Bescheides nicht zuständig gewesen. Das allein zur Übertragung der Prüfungskompetenz an das Landesprüfungsamt bundesgesetzlich - wenn nach Auffassung des Sozialgerichtes auch unwirksam - ermächtigte Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Gesundheit habe eine Übertragung nicht vorgenommen. Der bayerische Gesetzgeber hätte diese Übertragung nicht vornehmen dürfen, er habe das Ministerium auch nicht in anderer Weise festlegen dürfen. Im übrigen habe das Staatsministerium allein die Prüfständigkeit auf das Landesprüfungsamt übertragen dürfen, nicht aber das Landesprüfungsamt auch ermächtigen können, die Prüfkosten selbst festzusetzen und sie mit einem Leistungsbescheid anzufordern. Die Klägerin sei kein nachgeordnetes Organ und keine nachgeordnete Behörde des Beklagten, deshalb bestehe kein Subordinationsverhältnis und die Festsetzung der Prüfungskosten sei nicht durch einen Verwaltungsakt möglich. Darüber hinaus genüge die Kostenforderung auch nicht den Anforderungen, die an einen (hoheitlichen) Verwaltungsakt bzw. eine (nicht hoheitliche) Rechnungslegung zu stellen sei. Da die Klägerin keine besonderen Mitwirkungsrechte bei der Prüfung durch den Beklagten besitze - die Prüfung werde hoheitlich gegen sie als Objekt durchgeführt - sei sie auf eine spezialisierte Rechnungslegung angewiesen. Allein der Beklagte als Prüfer bestimme das Ausmaß, die Intensität, den Umfang der Prüfung, er habe sich deshalb insoweit umfassend zu rechtfertigen. Die von der Klägerin in Kopie als Muster beigelegte mehrseitige Abrechnungsaufstellung ihres Rechtsanwaltes entspreche den Anforderungen an eine Rechnungslegung auch im Verhältnis der Beklagten zur Klägerin und könne dem Beklagten als Muster dienen.

Die gegen das dem Beklagten am 30. Dezember 1996 zugestellte Urteil eingelegte Berufung ging am 14. Januar 1997 beim Bayer. Landessozialgericht ein. Zur Begründung der Berufung trägt der Beklagte vor, Rechtsgrundlage des Landesprüfungsamtes als Prüfungseinrichtung im Bereich der Sozialversicherung sei [§ 274 Abs.1 Satz 2 SGB V](#) iVm Art.4 Abs.2 des Gesetzes zur Ausführung des Sozialgesetzbuches (AGSGB). [§ 274 Abs.1 Satz 2 SGB V](#) gebe den für die Sozialversicherung zuständigen obersten Verwaltungsbehörden der Länder die Befugnis, die ihrer Aufsicht unterstehenden Kassenzahnärztlichen Vereinigungen zu überprüfen. Art.4 Abs.2 Satz 1 AGSGB konkretisiere die bundesrechtliche Vorgabe. Die Übertragung auf das Landesprüfungsamt im Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Gesundheit sei bereits vor Erlass des [§ 274 SGB V](#) im AGSGB erfolgt. Eine erneute Übertragung der Prüfungsaufgaben sei damit nicht erforderlich gewesen. Hilfsweise werde darauf hingewiesen, daß das Landesprüfungsamt organisatorisch in das Staatsministerium eingegliedert sei. Die Geltendmachung der Kosten durch Verwaltungsakt entspreche gefestigter Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes. Die Klägerin stehe dem Landesprüfungsamt nach Maßgabe des [§ 274 SGB V](#) nicht nur hinsichtlich der Durchführung der Prüfung, sondern auch bei der Kostenerhebung in einem Subordinationsverhältnis gegenüber.

Die Abrechnung des Landesprüfungsamtes entspreche den Anforderungen des [§ 274 Abs.2 SGB V](#). Das Landesprüfungsamt habe bei den landesunmittelbaren Institutionen der gesetzlichen Krankenversicherung einen gesetzlichen Prüfauftrag zu erfüllen. Die Ausgestaltung der Prüfung (Umfang, Dauer, Eindringtiefe usw.) sei in das pflichtgemäße Ermessen der Prüfinstanz gestellt. Ein Einvernehmen mit der geprüften Einrichtung sei dabei gesetzlich nicht vorgesehen. Die geprüfte Institution könne allenfalls einen etwaigen Ermessensfehlgebrauch (z.B. Nichtbeachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit) rügen. Für eine derartige Beurteilung reichten die in den Kostenanforderungen mitgeteilten Taten sowie die Ausführungen des Prüfberichtes aus. Die Klägerin habe nur Anspruch auf rechtlich relevante Informationen.

Die der geltend gemachten Kostenforderung zugrundeliegenden Berechnungsfaktoren seien der Klägerin im Schreiben vom 22. März 1995 und im Leistungsbescheid vom 28. Juni 1995 mitgeteilt worden. Die von den Mitarbeitern des Landesprüfungsamtes jeweils geprüften Bereiche seien der Klägerin bereits durch die Darlegung im Vorstellungsgespräch bekannt gewesen. In den im Leistungsbescheid vom 28. Juni 1995 angegebenen Zeiträumen hätten sich die Prüfungsbeamten ausschließlich mit der Vorbereitung, Durchführung und Auswertung der Prüfung sowie der Berichterstellung im Zusammenhang mit der Prüfung der Klägerin befaßt. Eine tägliche Aufzeichnung sei deshalb nicht erforderlich gewesen. Der Klägerin seien alle nach [§ 274 Abs.2 Satz 4 - 10 SGB V](#) erforderlichen Berechnungsvorgaben mitgeteilt worden. Eine weitere Spezifizierung sei mithin nicht erforderlich.

Der Beklagte beantragt,

das Urteil des Sozialgerichts München vom 6. Oktober 1996 aufzuheben und die Klage abzuweisen.

Die Klägerin beantragt,

die Berufung zurückzuweisen. Hilfsweise beantrage er, die Revision zuzulassen.

Die Klägerin ist nach wie vor der Auffassung, der Bescheid des Beklagten vom 28. Juni 1995 sei formell wie auch materiell rechtswidrig. Für den Bescheid gebe es keine ausreichende Rechtsgrundlage. Voraussetzung für einen Verwaltungsakt sei immer, daß eine materiell-rechtliche Grundlage für den Anspruch bestehe, die den Erfordernissen des Gesetzesvorbehaltes genüge und daß die Über- und Unterordnung nicht nur allgemein, sondern gerade auch in Bezug auf die in Frage stehende Leistung vorliege. Die Kostenanforderung genüge auch nicht den Anforderungen, die an eine ordnungsgemäße und nachvollziehbare Rechnungslegung zu stellen seien, unabhängig ob sie durch Verwaltungsakt oder durch nicht hoheitliche Rechnungslegung erfolge. Eine ordnungsgemäße Rechnungslegung könne nicht deshalb unterbleiben, weil die Ausgestaltung der Prüfung in das Ermessen der Prüfinstanzen falle. Es sei zwischen Ausgestaltung der Prüfung und Geltendmachung der Kosten streng zu unterscheiden. Für die Kostenaufstellung gelte nicht nur das Kostendeckungsprinzip, sondern auch das im Kostenrecht stets heranzuziehende Äquivalenzprinzip. Dies bedeute, daß das sogenannte Postulat der angemessenen Heranziehung des Pflichtigen zu beachten sei. Es verlange, daß zwischen Verwaltungsleistung und dem dafür zu leistenden Betrag kein Mißverhältnis bestehe. Dabei seien sämtliche betriebswirtschaftlichen Grundsätze zu befolgen. Die Klägerin habe einen Anspruch auf umfassende und prüfbare Informationen, um erkennen zu können, ob die Forderung in der geltend gemachten Höhe gerechtfertigt sei. Hierzu gehöre eine für den Kostenschuldner nachvollziehbare spezifizierte Rechnung. Es müßten die wesentlichen Kriterien der Errechnung der Kosten, nämlich Arbeitsplatzkosten, Sachaufwand, zeitlicher Einsatz der Prüfer, Nennung der Prüfungsgegenstände ersichtlich sein. Andernfalls bestände eine nicht kontrollierbare Mißbrauchsgefahr, wenn sich ein Kostenschuldner ohne ausreichende Information und ohne jegliche Begründung jeder Rechnungsstellung fügen müßte. Aufgrund der mangelnden Transparenz der Rechnung beständen nicht nur wegen der ungenügenden Form und der fehlerhaft zugrunde gelegten Indikatoren rechtliche Bedenken, sondern auch hinsichtlich des geltend gemachten Prüfungsaufwandes erhebliche Zweifel an der Richtigkeit des Leistungsbescheides. Der Prüfbericht, dessen Beziehung beantragt wurde, habe einen Umfang von 167 Seiten. Der Beklagte habe in seiner Verfügung ohne genaue Angaben einen Prüfungsaufwand von 339 Prüftagen festgesetzt. Selbst wenn man unterstelle, daß der Beklagte diesen langen Zeitraum tatsächlich in Anspruch genommen habe, so dränge sich die Frage auf, was die Prüfer an all den Tagen gemacht hätten und warum diese Anzahl der Prüftage durch den jeweiligen Prüfer mit der entsprechenden Besoldungsgruppe gerechtfertigt sei. Nach der Aufstellung hätte allein Regierungsrat Forster 65% eines Arbeitsjahres ausschließlich nur mit der Prüfung der Klägerin verbracht. Dies, obwohl er noch von vier Kollegen unterstützt worden sei, die zusammen angeblich an weiteren 204 Prüftagen nur die Klägerin überprüft hätten. Diese unglaublich hohe Anzahl an Prüftagen erscheine zudem im Vergleich zu den Erfahrungen mit Prüfungen durch private Unternehmensberatungen als schwer nachvollziehbar. Eine schriftliche Fixierung der wesentlichen Tätigkeit der einzelnen Prüfer wie auch der Berechnungsunterlagen sei nicht erfolgt. Ohne nähere Angaben sei der Leistungsbescheid des Beklagten willkürlich, nicht nachvollziehbar und damit rechtswidrig. Die Klägerin sei ihren Mitgliedern Rechenschaft schuldig. Sie verfüge treuhänderisch über die Gelder der bayerischen Zahnärzte. Die Haushaltsmittel der Klägerin würden, anders als bei den Sozialversicherungsträgern, nicht unmittelbar aus Beiträgen finanziert, sondern aus den von den Zahnärzten erwirtschafteten Honoraren. Es handele sich daher um private Mittel. Schon dies dokumentiere, daß die Rechtsbeziehung des Beklagten zur Klägerin eine andere sei als zu den Sozialversicherungsträgern. Wegen dieses Treuhandsgedankens habe die Klägerin einen Rechtsanspruch auf eine ordnungsgemäße Rechnung, da sie ansonsten ihre Rechenschaftspflicht gegenüber den bayerischen Zahnärzten verletze.

Dem Senat liegen zur Entscheidung die Klageakten beider Rechtszüge sowie die Akte des Sozialgerichts München zu dem von der Klägerin beantragten einstweiligen Rechtsschutz für dieses Verfahren vor. Der Antrag auf einstweilige Anordnung wurde von der Klägerin als erledigt

betrachtet, nachdem die Beklagte erklärt hatte, den streitgegenständlichen Bescheid bis zur rechtskräftigen Entscheidung in der Hauptsache nicht zu vollziehen. Zur Ergänzung des Tatbestandes wird auf den Inhalt der vorbereitenden Schriftsätze der Beteiligten Bezug genommen.

Entscheidungsgründe:

Die zulässige Berufung ist auch begründet, denn der streitige Bescheid des Beklagten vom 28. Juni 1995 ist nicht zu beanstanden. Das Urteil des Sozialgerichts München vom 16. Oktober 1996 ist aufzuheben. Die Klage der Kassenzahnärztlichen Vereinigung Bayerns gegen den Bescheid des Bayerischen Landesprüfungsamtes für Sozialversicherung im Bayerischen Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Gesundheit vom 28. Juni 1990 ist abzuweisen. Die Geschäfts-, Betriebs- und Rechnungsführung der Klägerin konnte Objekt einer Prüfung durch den Beklagten sein. Die durch die Prüfung entstandenen Kosten in Höhe von DM 234.972,25 hat die Klägerin dem Beklagten zu erstatten. Sie konnten auch durch Leistungsbescheid vom 28. Juni 1995 gegenüber der Klägerin geltend gemacht werden. Eines Vorverfahrens bedurfte es gemäß [§ 78 Abs.1 Satz 2 SGG](#) vor Erhebung der Anfechtungsklage nicht.

Gemäß [§ 77 Abs.5 SGB V](#) ist die Klägerin eine Körperschaft des öffentlichen Rechts, damit juristische Person des öffentlichen Rechts, die durch das Prinzip der Selbstverwaltung seitens der Betroffenen gekennzeichnet ist. Dem entspricht die Unterstellung unter eine bloße Rechtsaufsicht gemäß [§ 78 Abs.3 Satz 1 SGB V](#). Nach [§ 78 Abs.3 Satz 2 SGB V](#) sind die [§§ 88](#) und [89 SGB IV](#) entsprechend auf die Klägerin anzuwenden. Aufgrund von [§ 88 Abs.1 SGB IV](#) kann die Aufsichtsbehörde die Geschäfts- und Rechnungsführung der Klägerin prüfen, zuständig für die Aufsicht über die Klägerin ist gemäß [§ 78 Abs.1 SGB V](#) das Bayer. Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Gesundheit. Die Aufsichtsprüfung nach [§ 88 SGB IV](#) ist aber von der Prüfung der Geschäfts-, Betriebs- und Rechnungsführungen nach [§ 274 SGB V](#) zu unterscheiden. Seit dem 01.01.1993 unterliegen auch die Kassen(zahn)ärztlichen Vereinigungen den Wirtschaftlichkeitsprüfungen. Nach dem Gesetzeszweck soll so eine umfassende Kontrolle der Wirtschaftlichkeit der vertrags(zahn)-ärztlichen Versorgung erreicht werden. Die Prüfung nach [§ 274 SGB V](#) ist mindestens alle fünf Jahre durchzuführen. Sie erstreckt sich regelmäßig auf den gesamten Geschäftsbetrieb und umfaßt die Prüfung der Gesetzmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit ([§ 274 Abs.1 Satz 4 SGB V](#)). Die Geschäfts- und Betriebsprüfung nach [§ 274 SGB IV](#) unterscheidet sich in ihrem Prüfungsumfang nicht von der Aufsichtsprüfung nach [§ 88 SGB IV](#). Sowohl [§ 88 Abs.2 SGB IV](#) als auch [§ 274 Abs.1 SAatz 5 SGB V](#) statuieren im übrigen ein Informationsrecht der Prüfeinrichtung, das gegebenenfalls mit Verwaltungsakt gegenüber der geprüften Institution durchgesetzt werden kann, da diese im Rahmen der Aufsichts- bzw. Geschäftsprüfung in einem Unterordnungsverhältnis zu der Aufsichts- bzw. Prüfbehörde steht. Der einzige Unterschied zur Aufsichtsprüfung nach [§ 88 SGB IV](#) besteht für die Prüfung nach [§ 274 SGB V](#) darin, daß sie eine reine Beratungsprüfung ohne jede Sanktionsmöglichkeit ist.

Die sich aus [§ 274 SGB V](#) und [§ 88 Abs.1 SGB IV](#) ergebende Berechtigung und Verpflichtung zur Prüfung der Geschäfts-, Rechnungs- und Betriebsführung ist - wie noch darzulegen ist - gemäß Art.4 Abs.2 des AGSGB auf das Landesprüfungsamt für Sozialversicherung im Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Gesundheit übertragen. Die Klägerin steht dabei als eine der Rechtsaufsicht unterliegende Körperschaft des öffentlichen Rechtes in einem Subordinationsverhältnis zum Landesprüfungsamt. Dies ist der typische Fall eines Über-/Unterordnungsverhältnisses im öffentlichen Recht, das sich aus der Befugnis zur Rechtsaufsicht gegenüber der Klägerin auch für das Landesprüfungsamt ergibt. Das zwischen der Klägerin und dem Beklagten bestehende Rechtsverhältnis ist hinsichtlich der Durchführung der Geschäfts-, Rechnungs- und Betriebsführung öffentlich-rechtlicher Natur und des zwischen Klägerin und Beklagtem bestehende Verhältnis der Über- und Unterordnung läßt grundsätzlich den Erlass eines Verwaltungsaktes zu. Nach [§ 31 Abs.1 Satz 1 SGB X](#) ist Verwaltungsakt jede Verfügung, Entscheidung oder andere hoheitliche Maßnahme, die eine Behörde zur Regelung eines Einzelfalles auf dem Gebiet des öffentlichen Rechtes trifft und die auf unmittelbare Rechtswirkung nach außen gerichtet ist. Die öffentliche Verwaltung hat das Recht, Verwaltungsakte zu erlassen, auch ohne ausdrückliche Ermächtigung, soweit nicht ausnahmsweise Rechtsvorschriften entgegenstehen (allgemeine Meinung, siehe Meyer-Ladewig, SGG, 6.Aufl., nach § 54 Anm.4 mwN). Da nach der gesetzlichen Vorschrift des [§ 274 Abs.2 Satz 3](#) die Klägerin die Kosten der bei ihr durchgeführten Prüfung zu tragen hat, war das Landesprüfungsamt berechtigt, die entsprechend [§ 274 Abs.2 Satz 4](#) mit [9 SGB V](#) berechneten Kosten gegenüber der Klägerin durch Verwaltungsakt festzustellen. Dies sieht auch Art.4 Abs.2 Satz 5 des AGSGB ausdrücklich vor. In gleicher Weise werden nach [§ 5](#) der Kostenregelung gemäß [§ 274 SGB V](#) vom 8. März 1990 (BABI 1990, Heft 5, S.35) die Kosten für die Prüfung der bundesunmittelbaren Krankenkassen durch Verwaltungsakt geltend gemacht (vgl. Schirmer, Kater, Schneider, Aufsicht in der Sozialversicherung, Abschnitt 770, S.26).

Durch das Gesundheitsreformgesetz - GRG vom 20. Dezember 1988 ([BGBl.I. 2477](#)) wurde in [§ 274 SGB V](#) die Prüfung der Geschäfts-, Rechnungs- und Betriebsführung der gesetzlichen Krankenkassen neu geregelt. Während im Regierungsentwurf des GRG eine eigenständige Vorschrift im SGB V noch nicht enthalten war, hier vielmehr nach Art.5 Nr.1 GRG [§ 342 RVO](#) in einer neuen Fassung bestehen bleiben sollte (siehe Gesetzesbegründung zum GRG, BR-Drucksache 200/88 und [BT-Drucksache 11/2237](#) = Hauck, SGB V, Band 3 M 010 S.207), schlug der Bundesrat eine Neuregelung in [§ 282 a](#) des Gesetzesentwurfes vor ([BT-Drucksache 11/2493](#) = Hauck a.a.O. M 020 S.60 und S.105). Im weiteren Gesetzesverfahren wurde der Vorschlag des Bundesrates im wesentlichen übernommen. Der Bericht des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung zum Gesetzesentwurf des GRG ([BT-Drucksache 11/3480](#)) enthielt hierzu in der Stellungnahme zu [§ 282 a](#) des Entwurfs, dem späteren [§ 274 SGB V](#), folgende Ausführungen:"Mit der Neuregelung wird eine einheitliche gesetzliche Grundlage für alle gesetzlichen Krankenkassen und deren Verbände geschaffen. Die Prüfung wird den jeweils zuständigen Aufsichtsbehörden übertragen. Die Tatsache, daß einzelne Länder die Aufsicht über Krankenkassen zum Teil nachgeordneten Behörden übertragen haben, steht der Anwendung der Vorschrift nicht entgegen, da nach der insoweit vorrangigen bundesrechtlichen Regelung des [§ 90 Abs.2 SGB IV](#) die Aufsicht über die landesunmittelbaren Krankenkassen und Verbände den obersten Verwaltungsbehörden der Länder obliegt ... Die Aufgabe kann auch auf andere unabhängige öffentlich-rechtliche Einrichtungen übertragen werden. Soweit bereits nach Landesrecht eine Delegation der Prüfungsaufgabe auf nachgeordnete Behörden stattgefunden hat, die bei der Durchführung der Prüfung unabhängig sind, ist eine erneute Übertragung der neuen Aufgabe auf diese Stellen entbehrlich ...". Da in Bayern in Art.4 Abs.2 des Gesetzes zur Ausführung des Sozialgesetzbuches (AGSGB) nach Landesrecht bereits eine Delegation der Prüfungsaufgabe bezüglich der Krankenkassen auf das Landesprüfungsamt stattgefunden hatte, einer dem Bayer. Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Gesundheit nachgeordneten Behörde, die bei der Durchführung der Prüfung unabhängig ist, ist das Landesprüfungsamt die nach dem Willen des Gesetzgebers zuständige Prüfinstanz. Einer ausdrücklichen erneuten Übertragung der bereits zugewiesenen Aufgaben bedurfte es für die Überprüfung der Krankenkassen deshalb nicht (so auch Hauck/Haines, SGB V, [§ 274 Rdz.6](#)).

Durch die in Art.1 Nr.146 des Gesundheitsstrukturgesetzes 1993 - GSG - vom 21. Dezember 1992, [BGBl.I 2266](#), mit Wirkung zum 1. Januar

1993 erfolgten Änderungen wurden die Kassenärztlichen Vereinigungen - und damit auch die Klägerin ([§ 72 Abs.1 Satz 2 SGB V](#)) - in die Regelung miteinbezogen. Nach dem klaren Willen des Gesetzgebers sollte die bereits für die Überprüfung der Krankenkassen zuständige unabhängige Prüfinstanz auch die Geschäfts-, Rechnungs- und Betriebsführung der Kassen(zahn)ärztlichen Vereinigungen überprüfen. Die Änderung bezog die Kassen(zahn)ärztlichen Vereinigungen und die Kassen(zahn)ärztlichen Bundesvereinigungen in die Wirtschaftlichkeitsprüfungen nach § 274 ein, um die Wirtschaftlichkeitskontrolle bei beiden Vertragsparteien der gemeinsamen Selbstverwaltung in der vertragsärztlichen Versorgung zu ermöglichen (Gesetzesbegründung, [BT-Drucksache 12/3608](#) = Hauck/Haines, a.a.O. M 011 S.106). Wegen der vom Bundesgesetzgeber vorgenommenen Erweiterung der Zuständigkeit der bereits bestehenden Prüfinstanzen bedurfte es eines eigenen neuen Übertragungsaktes in der vom Sozialgericht bzw. der Klägerin geforderten Form nicht. Damit steht für den Senat die Zuständigkeit des Landesprüfungsamtes für die in der Zeit vom 26. November 1993 bis 25. März 1994 gemäß [§ 274 Abs.1 Satz 2 SGB V](#) durchgeführte Prüfung der Geschäfts-, Rechnungs- und Betriebsführung der Klägerin fest.

Gemäß [§ 274 Abs.2 Satz 3 SGB V](#) hat die Klägerin die Kosten der bei ihr durchgeführten Prüfung zu tragen. Aus [§ 274 Abs.2 Satz 10 SGB V](#) ergibt sich, daß es sich bei den von der Klägerin zu tragenden Kosten um einen Teil der Gesamtkosten der mit der Prüfung der Krankenkassen und Kassen(zahn)ärztlichen Vereinigungen befaßten Stelle, des Landesprüfungsamtes, handelt. Anders als in der Kostenregelung für die Krankenkassen und ihre Verbände nach [§ 274 Abs.2 Satz 2 SGB V](#) werden bei den Prüfungen der Kassen(zahn)ärztlichen Vereinigungen nicht die gesamten Prüfkosten der Einrichtung ermittelt und sodann nach einem bestimmten Schlüssel verteilt, sondern die jeweils durch die Prüfung der einzelnen Kassen(zahn)ärztlichen Vereinigungen entstandenen Kosten dieser Einrichtung konkret in Rechnung gestellt. Die Kosten werden nach dem tatsächlich entstandenen Personal- und Sachaufwand berechnet. Der Berechnung der Kosten für die Prüfung der Kassen(zahn)ärztlichen Vereinigung sind die von der zuständigen obersten Landesbehörde erstellten Übersichten über die Personalkostenansätze des laufenden Rechnungsjahres für Beamte, Angestellte und Lohnempfänger einschließlich der Sachkostenpauschale eines Arbeitsplatzes-Beschäftigten in der Landesverwaltung zugrunde zu legen. Zusätzlich zu den Personalkosten entstehende Verwaltungsaufgaben sind den Kosten in ihrer tatsächlichen Höhe hinzuzurechnen. Die Personalkosten sind pro Prüfstunde anzusetzen. Die Kosten der Vor- und Nachbereitung der Prüfung einschließlich der Abfassung des Prüfberichtes und einer etwaigen Beratung sind einzubeziehen ([§ 274 Abs.2 Satz 4](#) mit 9 SGB V). Die vom Bayer. Landesprüfungsamt im Schreiben vom 22. März 1995 und in dem Leistungsbescheid vom 28. Juni 1995 enthaltene Aufstellung über die Berechnung der Kosten entspricht diesen gesetzlichen Vorschriften. Am 26. November 1993 fand in den Räumen der Klägerin eine erste Besprechung zwischen Vertretern der Klägerin und den zuständigen Beamten des Landesprüfungsamtes statt, wie die Klägerin selbst vorträgt. Die örtliche Prüfung bei der Klägerin erfolgte in der Zeit vom 10. Januar bis 25. März 1995. Da nach [§ 274 Abs.2 Satz 9 SGB V](#) die Kosten der Vor- und Nachbereitung der Prüfung einschließlich der Abfassung des Prüfberichtes und einer etwaigen Beratung miteinzubeziehen sind, erscheinen die in dem streitgegenständlichen Bescheid abgegebenen Zeiträume nicht unverhältnismäßig. Nach den von der Klägerin nicht widerlegten Feststellungen des Landesprüfungsamtes haben sich die Prüfungsbeamten in dem angegebenen Zeitraum ausschließlich mit der Vorbereitung, Durchführung und Auswertung der Prüfung sowie der Berichtserstellung im Zusammenhang mit der Prüfung der Klägerin befaßt. Da die Ausgestaltung der Prüfung (Umfang, Dauer, Eindringtiefe) in das pflichtgemäße Ermessen der Prüfinstanz gestellt ist und der Bundesgesetzgeber hierzu keine genaueren Vorgaben gemacht hat, besteht für den Senat kein Anlaß, die Angaben des Landesprüfungsamtes in Zweifel zu ziehen. Darauf, ob die geprüfte Einrichtung, nämlich die Klägerin, mit dem Umfang der Prüfung einverstanden ist, kann es nicht ankommen. Zutreffend hat das Landesprüfungsamt darauf hingewiesen, daß die geprüfte Institution allenfalls einen etwaigen Ermessensfehlgebrauch (z.B. Nichtbeachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit) rügen kann. Im Hinblick darauf, daß die Prüfung der Geschäfts-, Rechnungs- und Betriebsführung nach [§ 274 Abs.1 Satz 1 SGB V](#) alle fünf Jahre durchzuführen ist und es sich bei der hier streitigen Prüfung um die erste derartige Prüfung handelt, bestehen Anhaltspunkte für eine Verletzung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit nicht. Zu berücksichtigen ist dabei auch, daß in dem vom Beklagten angeführten Zeitraum nicht nur die Hauptstelle sondern auch die Dienststelle Nürnberg und 2 Bezirksstellen der Klägerin geprüft werden. Die von dem Beklagten vor Durchführung der Prüfung mitgeteilten, zu erwartenden Kosten, die mit ca. 200.000 DM geschätzt wurden, werden dann im Ergebnis auch "nur" um 17,5% übertroffen. Dies ist eine Abweichung, die im Hinblick auf Schätzung der Kosten einer erstmalig durchgeführten Prüfung und unter Berücksichtigung des tatsächlich angefallenen Zeitaufwandes vertretbar ist. Darauf, ob das Prüfergebn den Vorstellungen oder Erwartungen der Klägerin entspricht, kann es ebenfalls nicht ankommen. Maßgeblich ist allein der Prüfungsaufwand. Die Beziehung des Prüfberichtes war deshalb nach Auffassung des Senates nicht erforderlich.

Die der Berechnung in dem streitgegenständlichen Bescheid zugrunde gelegten Personalkosten sind der Übersicht des in Bayern hierfür zuständigen Staatsministeriums der Finanzen über die Personaldurchschnittskosten und Personalvollkosten im öffentlichen Dienst für das Jahr 1993 und das Jahr 1994 entnommen. Dies entspricht der Vorschrift in [§ 274 Abs.2 Satz 7 SGB V](#). Danach sind der Berechnung der Kosten für die Prüfung der Kassen(zahn)ärztlichen Vereinigungen die von der zuständigen Obersten Landesbehörde erstellten Übersichten über die Personalkostenansätze des laufenden Rechnungsjahres für Beamte, Angestellte und Lohnempfänger einschließlich der Sachkostenpauschale eines Arbeitsplatzes pro Beschäftigten in der Landesverwaltung zu entnehmen. Daraus ergibt sich, daß nicht nur die Personaldurchschnittskosten entsprechend der Aufstellung, sondern die Personalvollkosten, die die Personaldurchschnittskosten einschließlich Arbeitsplatz- und Gemeinkosten ausweisen, zugrunde zu legen sind. Dies entspricht dem eindeutigen Wortlaut des Gesetzes. In dem Prüfbescheid sind die jeweiligen Amtsbezeichnungen der Prüfungsbeamten angegeben, so daß für die Klägerin der Ansatz des entsprechenden Stundensatzes entsprechend der Übersicht nachvollziehbar ist.

Da somit der streitgegenständliche Verwaltungsakt des Landesprüfungsamtes vom 28. Juni 1995 nicht zu beanstanden ist, erweist sich die Klage der Klägerin als unbegründet. Auf die Berufung des Beklagten hin ist deshalb das Urteil des Sozialgerichts München vom 16. Oktober 1996, das der Klage stattgegeben hat, aufzuheben.

Die Entscheidung über die Kosten gemäß [§ 193 SGG](#) beruht auf der Erwägung, daß die Klägerin mit ihrem Begehren erfolglos bleibt.

Für eine Zulassung der Revision gemäß [§ 160 Abs.2 SGG](#) bestehen keine Anhaltspunkte. Die Rechtsfrage hat keine grundsätzliche Bedeutung, da sie nicht klärungsbedürftig ist. Sie ist nicht zweifelhaft, sondern ergibt sich unmittelbar und ohne weiteres aus dem Gesetz (Meyer-Ladewig, SGG, 6.Aufl. § 160 Rdnr.7). Eine Divergenz von einer Entscheidung des BSG oder des Gemeinsamen Senates oder des Bundesverfassungsgerichtes liegt nicht vor.

Rechtskraft

Aus

Login

FSB
Saved
2004-03-30