

B 6 KA 64/98 R

Land
Bundesrepublik Deutschland
Sozialgericht
Bundessozialgericht
Sachgebiet
Vertragsarztangelegenheiten
Abteilung
6
1. Instanz
SG Düsseldorf (NRW)
Aktenzeichen
-

Datum
11.12.1996
2. Instanz
LSG Nordrhein-Westfalen
Aktenzeichen
-

Datum
09.09.1998
3. Instanz
Bundessozialgericht
Aktenzeichen
B 6 KA 64/98 R

Datum
28.06.2000
Kategorie
Urteil

Auf die Revision der Klägerin wird das Urteil des Landessozialgerichts Nordrhein-Westfalen vom 9. September 1998 aufgehoben. Auf die Berufung des Beklagten wird das Urteil des Sozialgerichts Düsseldorf vom 11. Dezember 1996 abgeändert, soweit Ziff 1 Buchst d der Aufsichtsordnung des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen vom 20. Dezember 1994 aufgehoben worden ist. Insoweit wird die Klage abgewiesen. Im übrigen wird die Berufung des Beklagten zurückgewiesen. Der Beklagte hat der Klägerin 3/4 ihrer außergerichtlichen Kosten für alle Rechtszüge zu erstatten. Im übrigen sind Kosten nicht zu entrichten.

Gründe:

I

Die Beteiligten streiten über die Rechtmäßigkeit einer Aufsichtsordnung.

Nach der Entschädigungsordnung der klagenden Kassenärztlichen Vereinigung (KÄV) vom 20. Oktober 1990 idF vom 16. April 1994 war die monatliche Entschädigung für das Ehrenamt "Vorsitzender des Vorstandes" pauschal mit 100 Punkten bei einem Punktwert von 150 DM (= 15.000 DM) und für das Ehrenamt "stellvertretender Vorsitzender des Vorstandes" mit 60 Punkten (= 9.000 DM) als Ausgleich für die Erledigung laufender Verwaltungsaufgaben (Pauschalentschädigung) bewertet. Die Punktzahl für den stellvertretenden Vorsitzenden erhöhte sich auf 80 Punkte, wenn der Vorsitzende zugleich Vorsitzender des Vorstandes der Kassenärztlichen Bundesvereinigung (KÄBV) war; dieser Tatbestand war bis Dezember 1999 erfüllt. Zur Beschäftigung eines Praxisvertreters bzw zum Ausgleich für Praxisausfall wurde dem Vorsitzenden des Vorstandes monatlich pauschal ein Betrag in Höhe des Endgehalts der Gruppe BAT Ia (Grundvergütung und Ortszuschlagsstufe 2) und dem stellvertretenden Vorsitzenden des Vorstandes pauschal ein Betrag von 60 % davon gezahlt. Daneben wurden Pauschalen für die Teilnahme an Sitzungen geleistet, die aus einem Anteil "Sitzungsgeld" und aus einem Anteil "Verdienstausschüttung/Zeitversäumnis" zusammengesetzt waren. Der Anteil "Verdienstausschüttung/Zeitversäumnis" entfiel bei dem Vorsitzenden des Vorstandes und dem stellvertretenden Vorsitzenden des Vorstandes. Dem Vorsitzenden bzw dem stellvertretenden Vorsitzenden des Vorstandes stand für die Dauer von zwei Jahren monatlich eine Übergangentschädigung in Höhe der während der Amtszeit zuletzt gewährten Pauschalentschädigung zu, soweit sie nach vierjähriger Tätigkeit (Dauer einer Wahlperiode) aus diesem Amt ehrenvoll ausschieden. Für weitere aufeinanderfolgende Amtsperioden verlängerte sich die monatliche Übergangentschädigung um jeweils ein Jahr, höchstens jedoch auf vier Jahre.

Das Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des beklagten Landes rügte in einem Bericht über die Prüfung der Geschäfts- und Rechnungsführung der Klägerin vom 14. Oktober 1992 die Höhe der Pauschalentschädigung des Vorsitzenden und des stellvertretenden Vorsitzenden des Vorstandes für Tätigkeiten außerhalb von Sitzungen sowie Höhe und Dauer der Übergangentschädigung. Nachdem in mehreren Gesprächen und in einer umfangreichen Korrespondenz zwischen den Beteiligten keine Einigung erzielt werden konnte und die Vertreterversammlung der Klägerin eine Änderung der Entschädigungsordnung definitiv abgelehnt hatte, erließ das Ministerium am 20. Dezember 1994 eine Aufsichtsordnung, die es durch die Aufsichtsordnung vom 10. April 1997 änderte. Mit dieser gab es der Klägerin auf, eine Änderung der Entschädigungsordnung herbeizuführen mit dem Ziel, daß

1 ...

a) der Vorsitzende des Vorstandes eine pauschale Zeitaufwandsentschädigung für seine Tätigkeit außerhalb von Sitzungen von nicht mehr als monatlich 3.300 DM erhält [mit Bescheid vom 10. April 1997 auf 4.500 DM abgeändert];

b) der stellvertretende Vorsitzende des Vorstandes eine pauschale Zeitaufwandsentschädigung für seine Tätigkeit außerhalb von Sitzungen von in der Regel nicht mehr als 50 % der des Vorsitzenden des Vorstandes und nicht mehr als 50 % der pauschalierten Praxisausfallentschädigung des Vorsitzenden des Vorstandes erhält. Bei einer über die normale Abwesenheitsvertretung hinausgehenden Inanspruchnahme für Tätigkeiten außerhalb von Sitzungen kann dieser Prozentsatz angehoben werden, wenn gleichzeitig die Entschädigung für den Vorsitzenden gesenkt wird. Beide Entschädigungen dürfen zusammen mehr als 150 % der pauschalen Zeitaufwandsentschädigung der Vorstandsvorsitzenden nach Buchst a) nicht überschreiten,

c) die Übergangentschädigung nicht nach der zuletzt vor dem Ausscheiden aus dem Amt gezahlten pauschalen Zeitaufwandsentschädigung, sondern nach der bis zum Ausscheiden gewährten Praxisausfallentschädigung berechnet wird,

d) die Übergangentschädigung für eine Zeitdauer von maximal zwei Jahren nach dem Ausscheiden aus dem letzten Amt gewährt wird,

2. alle entgegenstehenden Vorschriften einschließlich aller Übergangsvorschriften, Inkrafttretensregelungen usw nicht mehr anzuwenden sind.

Das Ministerium begründete die Aufsichtsordnung damit, die Entschädigungsregelungen seien mit dem Gebot der sparsamen und wirtschaftlichen Mittelverwendung (§ 69 Abs 2 Viertes Buch Sozialgesetzbuch (SGB IV)) unvereinbar. Die Kumulation der verschiedenen Zahlungen führe im Ergebnis dazu, daß die als "Ehrenamt" bezeichnete Tätigkeit des Vorsitzenden des Vorstandes mit einem Gehalt nach Besoldungsgruppe B 11 des Bundesbesoldungsgesetzes und die des stellvertretenden Vorsitzenden des Vorstandes mit einem Gehalt nach Besoldungsgruppe B 7 vergütet würden. Da die Klägerin zudem einen Hauptgeschäftsführer angestellt habe, dessen sondervertraglich festgelegtes Gehalt sich an der Besoldungsgruppe B 9 orientiere, werde der für Sozialversicherungsträger im Lande Nordrhein-Westfalen geltende Besoldungsrahmen in einer Weise überschritten, die auch durch die zwischen Sozialversicherungsträgern und einer KÄV bestehenden Unterschiede nicht gerechtfertigt sei. Die maximal zulässige Höhe der Entschädigung für den Aufwand außerhalb von Sitzungen müsse sich an den in Bund und Ländern geltenden Bewertungs- und Bewirtschaftungsmaßstäben orientieren, wie sie vor allem in der - mit Wirkung vom 1. März 1996 neu gefaßten - Empfehlungsvereinbarung der Sozialpartner für die Sozialversicherungsträger enthalten seien. Danach ergebe sich für den Vorsitzenden des Vorstandes eine angemessene Zeitaufwandsentschädigung von 4.500 DM im Monat (50 DM pro Stunde x 20 Stunden pro Woche x 4,5 Wochen im Monat = 4.500 DM) anstelle der zur Zeit gezahlten 15.000 DM. Gemessen an den Zeitaufwandsentschädigungen für ehrenamtliche Richter sei dieser Betrag immer noch sehr hoch.

Unabhängig von der Höhe der Entschädigung sei es nicht gerechtfertigt, dem stellvertretenden Vorsitzenden des Vorstandes 60 % - bzw im Falle, daß der Vorsitzende des Vorstandes zugleich Vorsitzender des Vorstandes der KÄBV ist, 80 % - der Zahlungen an den Vorsitzenden zuzubilligen. Nach der Satzung der Klägerin sei der stellvertretende Vorsitzende lediglich Abwesenheitsvertreter, so daß seine Beanspruchung mit ca 25 % derjenigen des Vorsitzenden zu veranschlagen sei. Den Bedenken der Klägerin sei dadurch Rechnung getragen worden, daß bei Beachtung der Obergrenze von 150 % für beide Vorsitzenden der Anteil, der dem einzelnen daran zustehe, je nach Situation bedarfsgerecht variiert werden könne.

Schließlich seien Höhe und Dauer der Übergangentschädigung gesetzwidrig. Mit der Übergangentschädigung solle ausgeglichen werden, daß sich die mehr oder minder häufige, durch die Wahrnehmung des Ehrenamtes bedingte Abwesenheit eines Vertragsarztes von seiner Praxis nachteilig auf deren Umfang auswirken und damit - mehr als sonst bei ehrenamtlicher Tätigkeit üblich - zu wirtschaftlichen Einbußen führen könne. Zur Überbrückung des Zeitraums, bis zu dem nach dem Ausscheiden aus dem Ehrenamt die Praxis wieder in vollem Umfang geführt werden könne, diene die Übergangentschädigung. Sie dürfe sich ihrer Zwecksetzung nach aber nicht an der zuvor gezahlten Zeitaufwandsentschädigung, sondern lediglich an der Praxisausfallentschädigung, also an der pauschalen Zahlung eines Betrages in Höhe des Grundgehaltes der Vergütungsgruppe BAT I a, orientieren. In Anlehnung an die Regelungen im Abgeordnetengesetz des Landes Nordrhein-Westfalen dürfe die Übergangentschädigung maximal für zwei Jahre gezahlt werden.

Das Sozialgericht (SG) hat die Aufsichtsordnung aufgehoben. Das Ministerium habe sein Aufsichtsrecht überschritten und unzulässig in das der Klägerin zustehende Recht der Selbstverwaltung eingegriffen. Die die KÄVen durch ihre Verwaltungumlage finanzierenden Mitglieder seien am ehesten in der Lage, eine ordnungsgemäße Mittelverwendung sicherzustellen. Wenn diese die gewählte Form der Entschädigung der für sie handelnden Vorsitzenden für angemessen hielten, sei das grundsätzlich hinzunehmen. Im übrigen sei die Gesamtentschädigung des Vorsitzenden bzw des stellvertretenden Vorsitzenden nicht unangemessen hoch, denn sie erreiche noch nicht den Bereich des Einkommens ärztlicher Spitzenverdiener. Die Gewährung einer Übergangentschädigung sei sachgerecht, auch soweit sie an der pauschalen Aufwandsentschädigung und nicht an der Praxisausfallentschädigung orientiert sei und für maximal vier Jahre gewährt werde (Urteil vom 11. Dezember 1996).

Auf die Berufung des Beklagten hat das Landessozialgericht (LSG) dieses Urteil geändert und die Klage abgewiesen. Die Aufsichtsordnung sei rechtmäßig, weil die Entschädigungsordnung der Klägerin in den beanstandeten Punkten rechtswidrig sei. Die Klägerin sei wie die Sozialversicherungsträger an die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit für die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans gebunden. Den Unterschieden hinsichtlich der Struktur der KÄVen gegenüber den Sozialversicherungsträgern sei dabei Rechnung zu tragen. Nicht zutreffend sei allerdings die Auffassung der Klägerin, sie sei anders als Sozialversicherungsträger hinsichtlich der Verwendung ihrer Mittel weitgehend frei, weil ihre Aufgaben aus den Honorarerlösen ihrer Mitglieder finanziert würden, die rechtlich Privatvermögen seien. Die Klägerin erhebe von allen Vertragsärzten einen Verwaltungskostenbeitrag. Dieser werde mittelbar aus der Gesamtvergütung finanziert, die die Krankenkassen für die vertragsärztliche Versorgung ihrer Mitglieder an die Klägerin mit schuldbefreiender Wirkung leisteten (§ 85 Abs 1 SGB Fünftes Buch Sozialgesetzbuch (SGB V)). Diese Gesamtvergütung unterliege der öffentlich-rechtlichen Zweckbindung, daß sie (nur) für die gesamte vertragsärztliche Versorgung gezahlt werde. Die Krankenkassen hätten ein berechtigtes Interesse daran, daß die Gesamtvergütung möglichst umfassend den Mitgliedern der Klägerin zukomme und nicht von dieser für eigene Zwecke verwendet werde.

Die vom Ministerium beanstandeten Bestimmungen kollidierten vor allem mit dem Satzungsrecht der Klägerin. Entscheidend sei, daß diese in § 5 Abs 1 iVm Abs 5 ihrer Satzung idF vom 16. April 1994 festgelegt habe, alle Ämter innerhalb ihrer Organe (Vertreterversammlung und Vorstand) seien Ehrenämter, für deren Wahrnehmung gemäß § 5 Abs 6 der Satzung ein Aufwandsersatz nach Maßgabe einer von der Vertreterversammlung aufzustellenden Entschädigungsordnung gewährt werde. Die Kumulation der verschiedenen Zahlungs- bzw Entschädigungstatbestände für die Vorsitzenden lasse nur den Schluß zu, daß diesen ein Entgelt für ihre Tätigkeit für die Klägerin zugebilligt

werden solle, das oberhalb der durchschnittlichen Einnahmen der Arztgruppe der Orthopäden angesiedelt sei, die die höchsten Einkünfte aus vertragsärztlicher Tätigkeit erzielten. Zu einer derartigen Ausgestaltung des Entschädigungsrechts sei die Klägerin nicht berechtigt.

Zutreffend habe das Ministerium im Ausgangspunkt nicht in Frage gestellt, daß dem Vorstandsvorsitzenden und seinem Stellvertreter eine Praxisausfallentschädigung gewährt werden könne, die an dem Gehalt eines Oberarztes orientiert sei. Darüber hinaus dürften auch Sitzungsgelder gezahlt und pauschal der zeitliche Aufwand außerhalb von Sitzungen ausgeglichen werden. Der insoweit vorgegebene Betrag von 4.500 DM pro Monat für den Vorsitzenden des Vorstands stelle die Grenze des Zulässigen dar. Zu Recht habe das Ministerium die Zahlung einer Übergangentschädigung dem Grunde nach gebilligt, aber verlangt, daß sich diese an der Praxisausfallentschädigung orientieren müsse. Zweck der Übergangentschädigung sei, diejenigen Nachteile auszugleichen, die dem Praxisinhaber daraus entstünden, daß er sich während der Zeit der Ausübung des Amtes als Vorsitzender des Vorstands nicht im üblichen Ausmaß seiner Praxis widmen könne. Deshalb sei auch die über zwei Jahre hinausgehende Zahlung einer Übergangentschädigung nicht zu rechtfertigen (Urteil vom 9. September 1998).

Mit ihrer Revision rügt die Klägerin eine fehlerhafte Anwendung des [§ 78 Abs 1 und Abs 3 Satz 2 SGB V](#) iVm den [§ 89 Abs 1](#), [§ 69 Abs 2 SGB IV](#) sowie des [§ 42](#) Zehntes Buch Sozialgesetzbuch (SGB X). Der Beklagte habe sein Aufsichtsrecht überschritten und das ihr zustehende Selbstverwaltungsrecht nicht hinreichend beachtet. Das LSG habe die in [§ 69 Abs 2 SGB IV](#) angesprochenen Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der Haushaltsführung zu eng angewandt und den ihr - der Klägerin - nach der Rechtsprechung des Bundessozialgerichts (BSG) bei der Konkretisierung dieser unbestimmten Rechtsbegriffe zustehenden Beurteilungsspielraum nicht hinreichend beachtet. Die zur gerichtlichen Kontrolle der Ausübung und Anwendung unbestimmter Rechtsbegriffe allgemein entwickelten Maßstäbe könnten auf das Verhältnis von staatlicher Aufsicht und Selbstverwaltungskörperschaft nicht übertragen werden. Die Aufsicht sei nur zum Einschreiten berechtigt, wenn die Ausgaben des Versicherungsträgers nicht mehr im Rahmen eines vernünftigen Verwaltungshandelns lägen. In diesem Zusammenhang sei zu beachten, daß in den Vorschriften über die organisatorische Struktur der KÄVen nicht auf [§ 41 SGB IV](#) (Entschädigung für ehrenamtliche Tätigkeit bei Sozialversicherungsträgern) verwiesen werde. Der Beklagte habe deshalb ihr - der Klägerin - nicht vorhalten dürfen, die dort niedergelegten Maßstäbe nicht entsprechend angewandt zu haben.

Das Berufungsgericht habe im übrigen nicht hinreichend gewürdigt, daß die wirtschaftlichen Auswirkungen der hier beanstandeten Entschädigungszahlungen allein die Mitglieder der Körperschaft KÄV trafen. Zwar stammten ihre Mittel aus Zahlungen der Krankenkassen auf der Grundlage des [§ 85 Abs 1 SGB V](#), doch stellten sie in wirtschaftlicher Hinsicht Privatvermögen der einzelnen Mitglieder, nämlich Honorarerlöse, dar. Aus der ausschließlichen Zuordnung der Honorarerlöse zur KÄV sei abzuleiten, daß ihr ein größerer Gestaltungsspielraum auch hinsichtlich der Entschädigungsleistungen an Funktionsträger zustehe als den Sozialversicherungsträgern. Sie müsse insoweit auf die Verhältnisse im übrigen öffentlichen Dienst keine Rücksicht nehmen.

Fehlerhaft sei das angefochtene Urteil weiterhin, weil es die Begründung des Beklagten für einen vermeintlichen Verstoß der Entschädigungsordnung gegen [§ 69 Abs 2 SGB IV](#) iVm [§ 78 Abs 3 Satz 3 SGB V](#) durch eine eigene Begründung ersetze. Während das Ministerium auf die Höhe der gezahlten Entschädigungen abgestellt und diese beanstandet habe, habe das Berufungsgericht in erster Linie auf eine Kollision der Entschädigungsordnung mit dem von ihr - der Klägerin - selbst gesetzten Satzungsrecht abgehoben. Im übrigen liege der vom Berufungsgericht angenommene Verstoß nicht vor. Einen allgemein anerkannten verbindlichen Inhalt der Merkmale "Ehrenamt" und "Aufwendungsersatz" gebe es nicht. Von welcher Art und Umfang der in der Satzung angesprochene Aufwendungsersatz sein solle, habe die Vertreterversammlung autonom und für ihren Rechtskreis verbindlich im Rahmen der von ihr erlassenen Entschädigungsordnung festgelegt. Wenn durch Entschädigungsordnung der Rechtsbegriff "Ehrenamt" in der Satzung einen anderen Inhalt erhalte, als dies dem üblichen Verständnis entspreche, sei das unschädlich, weil alle Beteiligten den wahren Inhalt dieses Begriffs kennen würden.

Die Klägerin beantragt,
das Urteil des Landessozialgerichts Nordrhein-Westfalen vom 9. September 1998 aufzuheben und die Berufung des Beklagten gegen das Urteil des Sozialgerichts Düsseldorf vom 11. Dezember 1996 zurückzuweisen,
hilfsweise,
festzustellen, daß der Bescheid des Beklagten vom 20. Dezember 1994 idF des Bescheides vom 10. April 1997 rechtswidrig war.

Der Beklagte beantragt,
die Revision zurückzuweisen.

Er habe den Besonderheiten der Struktur der Klägerin sowie dem Umstand Rechnung getragen, daß in deren Selbstverwaltungsgremien überwiegend freiberuflich tätige Ärzte vertreten seien. Deshalb habe er Entschädigungen zugelassen, die weit über die Entschädigung der ehrenamtlich tätigen Mitglieder der Selbstverwaltungsorgane der Versicherungsträger hinausgingen. Die Klägerin habe in ihrer Entschädigungsordnung Zahlungen an den Vorsitzenden ihres Vorstands und seinen Stellvertreter festgelegt, die das Durchschnittseinkommen von Vertragsärzten aus hauptberuflicher vertragsärztlicher Tätigkeit erreichten bzw überschritten. Das sei mit der Entscheidung der Klägerin, die Tätigkeit in ihren Organen (Vorstand, Vertreterversammlungen) als Ehrenamt auszugestalten, nicht vereinbar. Zu Recht habe er - der Beklagte - sich bei der Anwendung der Begriffe "Ehrenamt" und "Aufwendungsersatz" an den Rechtsgrundsätzen des [§ 41 SGB IV](#) orientiert. Es bestünden einheitliche Leitbilder für die Entschädigung von Ehrenämtern, an die auch die Klägerin gebunden sei.

Mit Beschlüssen vom 13. Mai 2000 hat die Klägerin ihre Entschädigungsordnung geändert und ua die Punktzahl für die monatliche Entschädigung des Vorsitzenden auf 30 (= 4.500,- DM) reduziert sowie die Praxisausfallentschädigung erhöht. Der Auffassung der Klägerin, damit die hier angefochtene Aufsichtsverordnung umgesetzt zu haben, tritt der Beklagte entgegen.

II

Die Revision der Klägerin hat überwiegend Erfolg. Das Berufungsgericht hat die Klage zu Unrecht in vollem Umfang abgewiesen.

Die Aufsichtsklage ([§ 54 Abs 3](#) Sozialgerichtsgesetz (SGG)) ist zulässig. Für ihre Zulässigkeit reicht die schlüssige Behauptung aus, die

Aufsichtsbehörde habe bei ihrer Aufsichtsordnung das Aufsichtsrecht überschritten oder ermessensfehlerhaft gehandelt (vgl Meyer-Ladewig, SGG, 6. Aufl 1998, § 54 RdNr 18). Das Rechtsschutzbedürfnis der Klägerin, das [§ 65533](#); was der Senat von Amts wegen zu prüfen hat [§ 65533](#); auch noch im Revisionsrechtszug gegeben sein muß, ist nicht dadurch entfallen, daß sie am 13. Mai 2000 ihre Entschädigungsordnung geändert und nach ihrer eigenen Beurteilung die angefochtene Anordnung vom 20. Dezember 1994 idF des Bescheides vom 10. April 1997 umgesetzt hat. Zum einen passen die Beschlüsse der Vertreterversammlung der Klägerin vom 13. Mai 2000 die Entschädigungsordnung nicht nur den Vorgaben der angefochtenen Aufsichtsordnung an, sondern ändern sie an Positionen, die bislang nicht beanstandet worden sind, zB durch eine Erhöhung der Praxisausfallentschädigung. Aus diesem Grund ist der Beklagte der Auffassung, seine Anordnung werde nur dem äußeren Anschein nach umgesetzt, in Wirklichkeit aber in unzulässiger Weise umgangen. Zum anderen hält die Klägerin an ihrer Auffassung fest, der Beklagte könne sie insbesondere zu einer Reduzierung der pauschalen monatlichen Aufwandsentschädigung des Vorsitzenden des Vorstands auf 4.500 DM nicht zwingen; auch insoweit sei sie frei, zu höheren Beträgen zurückzukehren. In diesem Umfang wirkt die angefochtene Aufsichtsordnung auch in den Teilen zu Lasten der Klägerin fort, in denen sie ihr formal mit der Neufassung der Entschädigungsordnung vom 13. Mai 2000 entsprochen hat. Da auch der Beklagte seinerseits an seiner Anordnung festhält und sie ausdrücklich nicht als durch Erfüllung seitens der Klägerin erledigt ansieht, besteht die Anfechtungslage iS des [§ 54 Abs 3 SGG](#) fort. Über den Hilfsantrag der Klägerin auf Feststellung der Rechtswidrigkeit der Aufsichtsordnung ist deshalb nicht zu entscheiden. Die Klägerin hat diesen Antrag nur für den Fall gestellt, daß der Senat ihre Anfechtungsklage nicht (mehr) für zulässig hält.

Die Klage ist zum überwiegenden Teil begründet. Die Aufsichtsordnung ist rechtswidrig, soweit der Klägerin Vorgaben für die Höhe der pauschalen Aufwandsentschädigung für den Vorsitzenden des Vorstandes und seinen Stellvertreter, für die Relation zwischen den Zahlungen an den Vorsitzenden und an seinen Vertreter sowie für die Bemessung der Übergangentschädigung gemacht worden sind. Rechtmäßig ist sie hingegen, soweit die maximale Bezugsdauer der Übergangentschädigung für den Vorsitzenden des Vorstandes und seinen Stellvertreter auf zwei Jahre seit dem Ausscheiden aus dem Amt begrenzt worden ist.

Rechtsgrundlage der Aufsichtsordnung ist [§ 78 Abs 1 und Abs 3 Satz 2 SGB V](#) iVm [§ 89 Abs 1 SGB IV](#). Das (frühere) Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales (heute: Ministerium für Frauen, Jugend, Familie und Gesundheit; im folgenden: Ministerium) des Landes Nordrhein-Westfalen übt nach [§ 78 Abs 1 SGB V](#) die Aufsicht über die Klägerin aus. Diese erstreckt sich nach [§ 78 Abs 3 Satz 1 SGB V](#) auf die Beachtung von Gesetz und Recht. Nach Satz 2 aaO gelten die [§§ 88](#) und [89 SGB IV](#) und nach Satz 3 aaO die [§§ 67](#) bis [70 Abs 1 Satz 1 SGB IV](#) für das Haushalts- und Rechnungswesen der KÄV entsprechend. Nach [§ 89 Abs 1 Satz 1 SGB IV](#) soll dann, wenn durch das Handeln oder Unterlassen eines Versicherungsträgers das Recht verletzt wird, die Aufsichtsbehörde zunächst beratend darauf hinwirken, daß der Versicherungsträger die Rechtsverletzung behebt. Kommt der Versicherungsträger dem innerhalb angemessener Frist nicht nach, kann die Aufsichtsbehörde den Versicherungsträger verpflichten, die Rechtsverletzung zu beheben (Satz 2 aaO).

Zu Recht ist das Berufungsgericht davon ausgegangen, daß die formellen Voraussetzungen für den Erlaß der Aufsichtsordnung vom 20. Dezember 1994 in der Fassung vom 10. April 1997 vorgelegen haben. Der in [§ 89 Abs 1 SGB IV](#) angelegte Vorrang einer Beratung vor Erlaß eines Verpflichtungsbescheides (vgl dazu [BSGE 67, 85, 87 = SozR 3-2400 § 89 Nr 1](#)) ist gewahrt. Das Ministerium hat in einem mehrjährigen Beratungsprozeß der Klägerin seine Rechtsauffassung zur Gestaltung der Entschädigungsordnung dargelegt und stets zu verstehen gegeben, daß es - bei Wahrung seiner grundsätzlichen Rechtsposition - zu Kompromissen hinsichtlich einzelner Entschädigungstatbestände bereit sei. Das Ministerium durfte aus dem Umstand, daß die Vertreterversammlung der Klägerin im April 1994 lediglich die Bezugsdauer der Übergangentschädigung auf vier Jahre begrenzt und alle weiteren Anträge zur Änderung der Entschädigungsordnung abgelehnt hatte, schließen, daß eine einvernehmliche Regelung nicht erreichbar sein würde. Dies stellt im übrigen die Klägerin selbst nicht in Frage.

Das Ministerium hat seinen Beanstandungsbescheid auf eine Verletzung des [§ 69 Abs 2 SGB IV](#) gestützt, der gemäß [§ 78 Abs 2 Satz 3 SGB V](#) für die KÄVen "entsprechend" gilt. Nach [§ 69 Abs 2 SGB IV](#) hat der Versicherungsträger bei der Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans sicherzustellen, daß er die ihm obliegenden Aufgaben unter Berücksichtigung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit erfüllen kann. In der Rechtsprechung des BSG ist geklärt, daß die Haushaltsgrundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit bei aller begrifflichen Unschärfe rechtliche Gebote darstellen, die vom Versicherungsträger zu beachten sind und deren Nichtbeachtung mit den Mitteln der Aufsicht gemäß [§ 89 Abs 1 SGB IV](#) beanstandet werden kann ([BSGE 67, 85, 89 = SozR 3-2400 § 89 Nr 1](#); BSG [SozR 3-2400 § 69 Nr 1](#)). Allerdings steht dem Versicherungsträger bei Anwendung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit eine Einschätzungsprärogative zur Seite, die die Aufsichtsbehörde zu respektieren hat. Es besteht zunächst ein Vorrecht des Versicherungsträgers zur konkretisierenden Anwendung dieser Haushaltsgrundsätze und ihm muß ein gehöriger Einschätzungsspielraum bleiben; lediglich eindeutige Grenzüberschreitungen dürfen von der Aufsichtsbehörde als rechtswidrig beanstandet werden ([BSGE 67, 85, 89 = SozR aaO](#); BSG [SozR 3-2400 § 69 Nr 1](#)). Soweit für bestimmte Ausgaben anerkannte Bewertungsmaßstäbe bestehen, muß der Versicherungsträger diese beachten; innerhalb der durch diese Bewertungsmaßstäbe gesetzten Grenzen ist ihm jedoch ein Einschätzungsspielraum zu belassen (BSG [SozR 3-2400 § 69 Nr 1 S 3](#)).

Der Anerkennung einer Einschätzungsprärogative bei der Festsetzung von Entschädigungen für Vorstandsmitglieder einer KÄV steht die Entscheidung des BSG vom 9. Dezember 1997 - [1 RR 3/94](#) - (BSG [SozR 3-2400 § 41 Nr 1](#)) nicht entgegen. Danach sind die Aufsichtsbehörden gemäß [§ 41 Abs 4 Satz 3 SGB IV](#) berechtigt, nicht nur die Rechtmäßigkeit einer von einem Sozialversicherungsträger beschlossenen Aufwandsentschädigung für Organmitglieder, sondern auch deren Angemessenheit zu überprüfen. Die Vorschrift des [§ 41 SGB IV](#) über die Entschädigung der ehrenamtlich Tätigen bei den Sozialversicherungsträgern findet auf K(Z)ÄVen keine Anwendung. Die Bestimmungen des 4. Abschnitts des SGB IV gelten für die K(Z)ÄVen nur, soweit sie in den Vorschriften der [§§ 77](#) ff SGB V über die Organisation der K(Z)ÄVen für unmittelbar oder entsprechend anwendbar erklärt werden (vgl [§ 78 Abs 3 Sätze 2 und 3, § 79 Abs 4 SGB V](#)). Für [§ 41 SGB IV](#) trifft das nicht zu. Eine analoge Anwendung der Vorschrift auf die Festsetzung von Aufwandsentschädigungen für Vorstandsvorsitzende von K(Z)ÄVen kommt auch wegen der unterschiedlichen Ausgestaltung der ehrenamtlichen Tätigkeit bei Sozialversicherungsträgern einerseits und K(Z)ÄVen andererseits nicht in Betracht. Bei den Krankenkassen wird die Tätigkeit in dem Selbstverwaltungsorgan Verwaltungsrat ehrenamtlich ausgeübt, während die Leitung des Versicherungsträgers dem hauptamtlichen Vorstand obliegt ([§ 31 Abs 3a Satz 1, § 35a Abs 3 SGB IV](#)). Bei den übrigen Sozialversicherungsträgern bestehen als Selbstverwaltungsorgane eine Vertreterversammlung und ein Vorstand. Die Tätigkeit dort wird gleichfalls ehrenamtlich wahrgenommen, während die Führung der laufenden Verwaltungsgeschäfte einem hauptamtlichen Geschäftsführer obliegt ([§ 36 Abs 1 SGB IV](#)). Die K(Z)ÄVen hingegen werden gemäß [§ 77 Abs 6 SGB V](#) durch den Vorstand geleitet, dessen Hauptamtlichkeit nicht vorgeschrieben ist. Er besteht - worauf im einzelnen noch einzugehen sein wird - regelmäßig aus Vertragsärzten, die daher auch laufende Verwaltungstätigkeiten wahrzunehmen haben. Im Hinblick auf die aufgezeigten strukturellen Unterschiede in der Organisation der Sozialversicherungsträger und

der K(Z)ÄVen kann die vom BSG auf [§ 41 Abs 4 Satz 3 SGB IV](#) gestützte Anordnungsbefugnis der Aufsichtsbehörde bei der Festsetzung von Entschädigungen für bei Sozialversicherungsträgern ehrenamtlich Tätige auf die Entschädigung von Vorstandsvorsitzenden der K(Z)ÄVen nicht herangezogen werden.

Die in Anwendung der Gebote der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gemäß [§ 69 Abs 2 SGB IV](#) bestehende Gestaltungsfreiheit der Klägerin hat das Ministerium nicht hinreichend beachtet. Es nimmt die Aufgliederung der Entschädigung des Vorsitzenden des Vorstands der Klägerin und seines Stellvertreters in Sitzungsgelder, Entschädigung für Zeitaufwand außerhalb von Sitzungen, Praxisausfallentschädigung und Übergangsgeld nach dem Ausscheiden aus dem Amt hin, hält die Klägerin jedoch für verpflichtet, die Entschädigung für Zeitaufwand außerhalb von Sitzungen auf maximal 4.500 DM pro Monat festzusetzen (Ziff 1a der Aufsichtsordnung). Dabei orientiert sich das Ministerium an der Höhe der nach [§ 41 Abs 3 Satz 2 SGB IV](#) ua dem - ehrenamtlichen - Vorsitzenden und stellvertretenden Vorsitzenden der Selbstverwaltungsorgane der Sozialversicherungsträger zustehenden Entschädigung für Zeitaufwand außerhalb von Sitzungen. Nach den Angaben des Ministeriums erhält der Vorstandsvorsitzende des größten Sozialversicherungsträgers im Land Nordrhein-Westfalen (LVA Rheinprovinz) eine monatliche Aufwandsentschädigung von 600 DM (seit dem 1. März 1996: 800 DM), woraus sich bei einem geschätzten Arbeitsaufwand von 200 Stunden pro Jahr ein Stundensatz von zunächst 36 DM und seit dem 1. März 1996 von 48 DM ergibt. Diesen Stundensatz (auf 50 DM aufgerundet) darf nach Auffassung des Ministeriums auch die Aufwandsentschädigung für den Vorsitzenden des Vorstands der Klägerin und seinen Stellvertreter nicht überschreiten.

Dieser Rechtsauffassung vermag sich der Senat nicht anzuschließen; denn die Anbindung der Entschädigung an die Sätze, die für ehrenamtliche Tätigkeit bei den Sozialversicherungsträgern maßgeblich sind, läßt die wesentlichen Unterschiede zur Tätigkeit der Vorstandsvorsitzenden der Klägerin außer acht, die von ihren spezifischen Anforderungen her weitgehend nur hauptamtlich wahrgenommen werden kann.

Die Aufsichtsordnung läßt erkennen, daß das Ministerium die Zeitaufwandsentschädigung als Ausgleich dafür aufgefaßt hat, daß jemand im Interesse der Allgemeinheit außerhalb von Sitzungen seine Freizeit für die Ausübung eines Ehrenamtes opfert. Wenn diese Beschreibung für die Tätigkeit der Vorsitzenden des Vorstands der Klägerin zutreffend wäre, hielte sich ein Stundensatz von 50 DM im Rahmen der für ehrenamtliche Tätigkeiten üblicherweise gezahlten Aufwandsentschädigung. Das gilt - wie dargestellt - für die ehrenamtliche Tätigkeit in den Selbstverwaltungsorganen der Sozialversicherungsträger ([§ 41 SGB IV](#)) sowie weiterhin für die Entschädigung der ehrenamtlichen Richter. Diese erhalten nach § 2 des Gesetzes über die Entschädigung der ehrenamtlichen Richter (ZuSEG) vom 1. Oktober 1969 idF des Änderungsgesetzes vom 24. Juni 1994 ([BGBl I 1325](#)) eine Entschädigung von 8 DM pro Stunde; zusätzlich wird ein Verdienstausfall in Höhe von 30 DM je Stunde vergütet. Der Betrag kann unter bestimmten Voraussetzungen auf 60 DM bzw 80 DM steigen, wenn der ehrenamtliche Richter überdurchschnittlich häufig oder in einem kürzeren Zeitraum an besonders vielen Tagen (zB im Rahmen eines strafgerichtlichen Großverfahrens) in Anspruch genommen wird (§ 2 Abs 3 ZuSEG). Zeugen erhalten nach § 2 ZuSEG eine Verdienstausfallentschädigung in Höhe von maximal 25 DM pro Stunde; für nicht erwerbstätige Personen liegt die Höchstgrenze bei 20 DM pro Stunde. Daran orientiert sich auch die Aufwandsentschädigung des ehrenamtlich tätigen Vormundes ([§ 1835a Abs 1 BGB](#)).

Mit ehrenamtlichen Aufgaben dieser Art ist die Tätigkeit des Vorsitzenden des Vorstands der Klägerin jedoch schon im Ansatz nicht vergleichbar. Das beruht sowohl auf der zeitlichen Inanspruchnahme als auch auf dem Charakter der wahrzunehmenden Aufgaben. Die Pauschalentschädigung für den Zeitaufwand außerhalb von Sitzungen wird für die Erledigung "laufender Verwaltungsaufgaben" gezahlt. Der Beklagte geht insoweit selbst von einer zeitlichen Belastung von 20 Stunden pro Woche für den Vorsitzenden des Vorstands aus. Zur Inanspruchnahme des Vorsitzenden des Vorstands und seines Stellvertreters durch die Teilnahme an Sitzungen hat das LSG keine exakten Feststellungen getroffen. Aus den durchschnittlich anfallenden Sitzungsgeldern läßt sich jedoch auf eine Sitzungsteilnahme von mindestens sechs Stunden pro Woche schließen. Zusätzlich sind repräsentative Aufgaben auszuführen und die Klägerin in der Öffentlichkeit, zB in den Medien, darzustellen. Bei einer derartigen zeitlichen Inanspruchnahme kann von einer - die ehrenamtliche Tätigkeit kennzeichnenden - "Opferung von Freizeit" nicht mehr die Rede sein. Das bedeutet auch, daß eine berufliche Tätigkeit neben einem so zeitaufwendigen Amt nicht mehr im üblichen Umfang ausgeübt werden kann. Dem entspricht in anderem Zusammenhang, daß die Tätigkeit eines Vormunds oder Betreuers dann als berufsmäßig bewertet und damit entgeltlich geführt wird, wenn einem Vormund in einem solchen Umfang Vormundschaften übertragen sind, daß dies nur im Rahmen der Berufsausübung möglich ist ([§ 1836 Abs 1 Satz 3 BGB](#)). Letzteres wird im Regelfall angenommen, wenn die zeitliche Inanspruchnahme durch Vormundschaften 20 Wochenstunden nicht unterschreitet (aaO Satz 4 Buchst b).

Nicht allein die zeitliche Inanspruchnahme von 30 und mehr Stunden pro Woche, sondern auch die spezifischen Anforderungen des Amtes als Vorstandsvorsitzender der Klägerin stehen der gleichzeitigen Ausübung einer vollen beruflichen Tätigkeit des Amtsinhabers entgegen. Wenn die Vorsitzenden des Vorstands der Klägerin laufende Verwaltungsaufgaben wahrzunehmen haben, können sie dies - jedenfalls überwiegend - nur zu Zeiten erledigen, in denen die Mitarbeiter der Klägerin für die erforderliche Zusammenarbeit zur Verfügung stehen, dh also typischerweise in der Zeit von 8:00 Uhr bis 16:00 Uhr. Dies überschneidet sich regelmäßig weitgehend mit den Zeiten, in denen Vertragsärzte für die Behandlung von Patienten bereitstehen müssen und Sprechstunden anzukündigen haben (vgl § 17 Abs 1 Bundesmantelvertrag-Ärzte). Zudem ist die Erledigung laufender Verwaltungsaufgaben bei einer Institution von der Größe und der finanziellen Verantwortung der Klägerin teilweise der zeitlichen Disposition der Vorsitzenden entzogen. Bestimmte unaufschiebbare Aufgaben müssen unverzüglich erledigt und können nicht zurückgestellt werden, bis im Rahmen der beruflichen Tätigkeit in der ärztlichen Praxis dafür Zeit vorhanden ist. Sowohl die Notwendigkeit der Erledigung von Verwaltungsaufgaben zu üblichen Arbeitszeiten wie der faktische Vorrang der Dringlichkeit der für die KÄV zu erledigenden Aufgaben verleihen der Tätigkeit als Vorsitzender des Vorstands der Klägerin einen für ehrenamtliche Tätigkeiten gänzlich untypischen Zuschnitt. Während es für ehrenamtliche Tätigkeiten kennzeichnend ist, daß sie neben einer hauptberuflichen Tätigkeit oder neben den Aufgaben in Familie und Haushalt wahrgenommen werden und von der zeitlichen Inanspruchnahme her deutlich hinter diesen Aufgaben zurückbleiben, trifft dies für die Tätigkeit des Vorsitzenden des Vorstands und seines Stellvertreters für die Klägerin nach übereinstimmender Beurteilung der Beteiligten gerade nicht zu.

Trägt nach allem die vom Beklagten bei der Ausfüllung der Begriffe der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit vorgenommene Anknüpfung an die für ehrenamtliche Tätigkeit bei den Sozialversicherungsträgern anzuwendenden Entschädigungssätze die Aufsichtsordnung nicht, ergibt sich deren Rechtmäßigkeit auch nicht aus dem vom Berufungsurteil in den Vordergrund gestellten Gesichtspunkt. Das LSG hat es - anders als der Beklagte - als rechtlich entscheidend angesehen, daß nach § 5 Abs 5 der Satzung der Klägerin alle Ämter innerhalb der Organe Vertreterversammlung und Vorstand "Ehrenämter" seien und daß nach § 5 Abs 6 der Satzung alle ein Ehrenamt bekleidenden

Mitglieder der Klägerin "Aufwendersersatz" nach Maßgabe einer Entschädigungsordnung erhalten. Die Entschädigungsordnung in der hier maßgeblichen Fassung vom 16. April 1994 verstoße gegen die Satzung, indem sie deren Vorgaben (Ehrenamt/Aufwendersersatz) unterlaufe. Nach Auffassung des LSG ist die Klägerin berechtigt, die Ämter im Vorstand als hauptamtlich wahrzunehmende Funktionen auszugestalten und im Ergebnis diese Tätigkeit so zu honorieren, wie das in der beanstandeten Entschädigungsordnung geregelt ist. Entscheide sich die Vertreterversammlung aber dafür, die Vorstandstätigkeit und auch die Tätigkeit des Vorsitzenden und seines Stellvertreters als Ehrenamt zu gestalten, müsse sie sich hieran auch in bezug auf die Entschädigung festhalten lassen und dürfe nicht unter dem "Deckmantel der Ehrenamtlichkeit ihren Mitgliedern der Selbstverwaltungsorgane ein nicht unerhebliches Entgelt für ihre Verbandstätigkeit zahlen" (unter Hinweis auf Dortans, NZS 1998, 20, 22). Dieser Auffassung, daß die Klägerin mit der von ihr als Satzung erlassenen Entschädigungsordnung gegen ihre (Haupt-)Satzung verstoßen habe, also satzungswidriges Satzungsrecht erlassen habe, vermag sich der Senat nicht anzuschließen. Dabei kann dahinstehen, ob die Klägerin nicht berechtigt ist, die von ihr verwendeten Rechtsbegriffe des "Ehrenamtes" und des "Aufwendersersatzes" in der in der Entschädigungsordnung geschehenen Weise auszufüllen. Denn der Auffassung des LSG ist schon aus anderen Gründen nicht zu folgen.

Im Ausgangspunkt zutreffend ist das Berufungsgericht davon ausgegangen, daß im allgemeinen Sprach- und Rechtsverständnis eine ehrenamtliche Tätigkeit eine solche ist, die zum Wohl der Allgemeinheit freiwillig und unentgeltlich ausgeübt wird und bei der lediglich ein anfallender Aufwand ausgeglichen wird, wobei der Aufwendersersatz kein marktgerechtes Honorar für die Tätigkeit darstellt. Indessen zeigt bereits das Urteil des BSG vom 22. Februar 1996 ([BSGE 78, 34 ff = SozR 3-2940 § 2 Nr 5](#)) zur beitragsrechtlichen Behandlung der pauschalen Aufwendersentschädigung eines ehrenamtlichen Beigeordneten einer Gemeinde mit eigenem Geschäftsbereich, daß es sich bei der Gleichsetzung von ehrenamtlicher und unentgeltlicher Tätigkeit allenfalls um einen Grundsatz handelt, von dem Ausnahmen in größerem Umfang denkbar sind und auch tatsächlich vorkommen. Das BSG hat entschieden, daß Ehrenbeamte zu ihrem Dienstherrn "Gemeinde" in einem abhängigen Beschäftigungsverhältnis gegen Entgelt stehen können, wenn sie über Repräsentationsfunktionen hinaus dem allgemeinen Erwerbsleben zugängliche Verwaltungsaufgaben wahrnehmen und hierfür eine den tatsächlichen Aufwand übersteigende pauschale Aufwendersentschädigung erhalten ([BSGE 78, 34, 36 = SozR 3-2940 § 2 Nr 5](#); [BSGE 47, 201, 204 = SozR 2200 § 165 Nr 32](#)). Die Ehrenamtlichkeit als kennzeichnendes Merkmal der Tätigkeit von Vorstandsvorstehern und Beigeordneten in kleinen Gemeinden oder Gemeindeverbänden ist danach schwerpunktmäßig in Abgrenzung zu hauptamtlich bzw in der Stellung eines Berufsbeamten auszuübenden Tätigkeiten zu verstehen. Vergleichbares gilt auch für die Tätigkeit des Vorsitzenden des Vorstands der Klägerin und seines Stellvertreters. Diese Funktionen können nach geltendem Recht von hauptamtlich tätigen Personen ausgeübt werden, die nicht der Vertreterversammlung der KÄV angehören und nicht einmal Ärzte sein müssen (vgl Hess, Kasseler Komm, [§ 80 SGB V](#) RdNr 10; Hencke in: Peters, Handbuch der Krankenversicherung, [§ 80 SGB V](#) RdNr 11). Nach [§ 80 Abs 2 Nr 1 SGB V](#) wählt die Vertreterversammlung, der nur Ärzte bzw Psychotherapeuten angehören können ([§ 80 Absätze 1 und 1a SGB V](#)), "aus ihrer Mitte" ihren Vorsitzenden. Diese Voraussetzungen enthalten [§ 80 Abs 2 Nrn 2 und 3 SGB V](#) für die Wahl der Vorstandsmitglieder und der Vorstandsvorsitzenden nicht. Daraus ist abzuleiten, daß diese Personen nicht der Vertreterversammlung angehören müssen, was wiederum ermöglicht, auch Nichtärzte zu Vorstandsmitgliedern zu wählen. Gleichwohl entspricht es einer langjährigen Tradition der deutschen Kassen- bzw Vertragsärzteschaft, wonach an der Spitze der KÄV und der KÄBV als "Repräsentanten der Vertragsärzte" (Hess, aaO) nur Vertragsärzte in Betracht kommen. Diese üben ihr Vorstandsamt nicht hauptamtlich aus, weil sich eine hauptberufliche Tätigkeit für die KÄV nicht mit den Regelungen in [§ 20 Ärzte-ZV vereinbaren ließe](#). Nach [§ 20 Abs 1 Ärzte-ZV](#) ist für die Ausübung vertragsärztlicher Tätigkeit nicht geeignet ein Arzt, der wegen eines Beschäftigungsverhältnisses oder wegen anderer nicht ehrenamtlicher Tätigkeit für die Versorgung der Versicherten persönlich nicht in erforderlichem Maße zur Verfügung steht. Unschädlich iS des [§ 20 Abs 1 Ärzte-ZV](#) ist danach die Wahrnehmung ehrenamtlicher Tätigkeit. Nur vor diesem rechtlichen Hintergrund ist die Entscheidung der Klägerin wie aller anderen KÄVen in der Bundesrepublik zu verstehen, die Tätigkeit des Vorsitzenden des Vorstands und seines Stellvertreters als "Ehrenamt" zu bezeichnen. Damit wird nicht auf den üblichen Begriffshorizont ehrenamtlicher Tätigkeit abgestellt, sondern ein Weg gesucht, den Repräsentanten der Vertragsärzteschaft während ihrer Tätigkeit als Vorsitzende einer KÄV und für die Zeit danach den Zulassungsstatus und damit die vertragsärztliche Praxis zu erhalten. Dies ist rechtlich nicht zu beanstanden.

Für die traditionelle Konzeption der Führung der KÄV durch Vertragsärzte sprechen nach wie vor gewichtige Gründe. Diese sind zuletzt im Gesetzgebungsverfahren für das Gesetz zur Reform der gesetzlichen Krankenversicherung ab dem Jahr 2000 (GKV-Gesundheitsreformgesetz 2000) angesprochen worden. Die Bundestagsfraktionen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen hatten vorgeschlagen, entsprechend der bereits erfolgten Neuorganisation im Bereich der gesetzlichen Krankenkassen auch die Struktur der KÄVen und der KÄBV neu zu ordnen. Anstelle der bisherigen Vertreterversammlung sollte ein Verwaltungsrat treten. Zudem sollte ein hauptamtlicher Vorstand gebildet werden, der [§ 65 S 3](#); wie bei den Krankenkassen [§ 65 S 3](#); aus drei auf sechs Jahre gewählten Mitgliedern bestehen sollte. Sofern [§ 65 S 3](#); was zu gestatten sei - Vertragsärzte zu Vorstandsmitgliedern gewählt würden, sollte die Satzung vorsehen können, daß sie ihre vertragsärztliche Tätigkeit in begrenztem Umfang weiter ausüben dürfen (vgl [BT-Drucks 14/1245 S 71](#) - zur geplanten Neuregelung des [§ 79 SGB V](#)). Dem wollte der Gesetzentwurf durch eine Änderung des [§ 20 Ärzte-ZV](#) Rechnung tragen. In der Begründung dazu ist formuliert worden, die gewollte Professionalisierung der K(Z)ÄV solle nicht zwangsläufig die vollständige Beendigung der Praxistätigkeit eines in den Vorstand gewählten Arztes nach sich ziehen: "Vorteile der nach dem bisherigen Recht [gemeint: faktisch, nicht rechtlich zwingend] ehrenamtlichen Ausübung der Vorstandstätigkeit [§ 65 S 3](#); fortbestehender Patientenkontakt, fachlicher Austausch mit anderen Leistungserbringern, Kenntnis der Auswirkungen von Entscheidungen auf die vertragsärztliche Tätigkeit [§ 65 S 3](#); bestehen nach dieser [gemeint: der vorgesehenen neuen] Regelung fort, sofern der Satzungsgeber hierfür in Abwägung mit den Erfordernissen einer hauptamtlichen Vorstandstätigkeit ein Bedürfnis sieht" ([BT-Drucks 14/1245 S 123](#), zu Art 17). Der Bundestagsausschuß für Gesundheit hat diese Konzeption gebilligt (vgl [BT-Drucks 14/1977](#)); sie findet sich jedoch in der Beschlussempfehlung des Ausschusses nach [Art 77 Abs 2 GG](#) (Vermittlungsausschuß) nicht mehr (vgl [BT-Drucks 732/99 S 18](#)) und ist entsprechend auch nicht Gesetz geworden. Das ist in erster Linie eine Konsequenz des Umstands, daß gesetzliche Änderungen der inneren Ordnung der KÄV möglicherweise der Zustimmung des Bundesrates nach [Art 84 Abs 1 GG](#) bedürft hätten und der Vermittlungsausschuß eine Gesetzesfassung vorgeschlagen hat, für die die Zustimmung des Bundesrates nicht erforderlich war (vgl Minister Jacoby [Saarland], Protokoll der 746. Sitzung des Bundesrates am 17. Dezember 1999, S 485/486 ausdrücklich auch zum "Verzicht" des Gesetzes auf die "Organisationsreform der Kassen- und der Kassenzahnärztlichen Vereinigungen"). Die Entwicklung des Gesetzgebungsverfahrens zeigt jedoch, daß das gewachsene Verständnis der Mehrheit der Vertragsärzteschaft, wonach Ärzte ärztliche Organisationen repräsentieren und leiten sollen, nicht obsolet geworden ist. Solange der Gesetzgeber eine hauptamtliche Führungsstruktur für die KÄVen nicht vorschreibt, ist kein Grund erkennbar, der eine KÄV hindern sollte, ihren Vorstand entsprechend diesem herkömmlichen Verständnis mit Ärzten zu besetzen und als zwangsläufige Folge davon auch nur Ärzte zu Vorsitzenden des Vorstands bzw stellvertretenden Vorsitzenden des Vorstands zu wählen.

Soweit es sich bei diesen Ärzten - was der Realität entspricht - um zugelassene Vertragsärzte handelt, bestand und besteht die Schwierigkeit, die rechtlichen und wirtschaftlichen Grundlagen der vertragsärztlichen Tätigkeit mit der zeitlichen Beanspruchung durch das Amt als Vorsitzender des Vorstands bzw dessen Stellvertreter kompatibel zu machen. Das kann nicht in der Weise geschehen, daß für die Zeit der Ausübung der Tätigkeit als Vorsitzender des Vorstands gemäß [§ 95 Abs 5 SGB V iVm § 26 Abs 1 Ärzte-ZV](#) das Ruhen der Zulassung angeordnet wird. Wenn eine Zulassung ruht, ist der Vertragsarzt von allen Rechten und Pflichten entbunden (vgl Schallen, Zulassungsverordnung für Vertragsärzte, Vertragszahnärzte und Psychotherapeuten, 3. Aufl 2000, RdNr 476). Das bedeutet, daß eine vertragsärztliche Tätigkeit während des Ruhens der Zulassung überhaupt nicht ausgeübt und eine vertragsärztliche Praxis nicht - auch nicht durch einen Vertreter - betrieben werden kann. Zudem stellt das Ruhen - wenn es denn überhaupt für einen längeren Zeitraum als zwei Jahre (vgl [§ 81 Abs 5 Satz 2 SGB V](#)) zugelassen werden könnte - keine praktikable Lösung dar, weil jedenfalls die Einzelpraxis eines Vertragsarztes, dessen Zulassung ruht, nicht aufrechterhalten werden kann. Nach dem Ende des Ruhenszeitpunktes bzw der Beendigung des Amtes als Vorsitzender des Vorstands einer KÄV müßte der Betroffene jedenfalls typischerweise seine Praxis völlig neu aufbauen, weil ein Patientenstamm bereits nach einer vierjährigen Tätigkeit als Vorstandsvorsitzender nicht mehr vorhanden sein dürfte. Auch dieser Aspekt ist in der Begründung zum Entwurf zum GKV-Gesundheitsreformgesetz 2000 angesprochen worden. Danach erleichtert die neben der (geplant) hauptamtlichen Vorstandstätigkeit zugelassene umfangmäßig beschränkte vertragsärztliche Tätigkeit "außerdem die vollständige Fortführung der Praxis nach Beendigung der hauptamtlichen Vorstandstätigkeit und erleichtert es deshalb Vertragsärzten, sich für eine hauptamtliche Vorstandstätigkeit zur Verfügung zu stellen" ([BT-Drucks 14/1245 S 123](#), zu Art 17).

Entscheiden sich die gewählten Amtsträger dafür, nicht das Ruhen der Zulassung zu beantragen, sondern ihre vertragsärztliche Tätigkeit - in der Regel unter Zuhilfenahme eines Vertreters gemäß [§ 33 Abs 3 Ärzte-ZV](#) - weiterzuführen, muß dem dargestellten Umstand Rechnung getragen werden, daß die Tätigkeit als Vorstandsvorsitzender bzw stellvertretender Vorstandsvorsitzender vom zeitlichen Umfang her einer hauptberuflichen Ausübung einer Führungsposition nahekommen kann und eine daneben wahrzunehmende vertragsärztliche Tätigkeit - überhaupt - nur in geringem Umfang zuläßt. Daraus wiederum ist unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten abzuleiten, daß die finanzielle Absicherung des Amtsinhabers in erster Linie über die Tätigkeit für die KÄV erfolgen muß, weil die Einnahmen aus der vertragsärztlichen Tätigkeit hierfür nicht mehr ausreichen. Die Konstruktion, die von der Klägerin und von zahlreichen anderen KÄVen zur Lösung dieser seit Jahrzehnten bekannten Problematik gewählt worden ist und die in der pauschalen Zahlung einer Praxisausfallentschädigung sowie der Zahlung einer Aufwandsentschädigung für die zeitliche Inanspruchnahme außerhalb von Sitzungen neben der Gewährung von Sitzungsgeldern besteht, ist im Grundsatz sachgerecht. Aus den dargelegten Gründen ist aus den Bezeichnungen "Ehrenamt" und "Aufwendersersatz" für die Prüfung der Angemessenheit dieser Zahlungen in rechtlicher Hinsicht nichts abzuleiten.

Besteht danach der vom LSG angenommene Widerspruch zwischen der Satzung der Klägerin und ihrer Entschädigungsregelung nicht, könnte die angefochtene Aufsichtsordnung nur als verbindliche Konkretisierung der Bindung der Klägerin an die Gebote der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit iSd [§ 69 Abs 2 SGB IV](#) rechtmäßig sein. Anknüpfungspunkt jeder Prüfung, ob diese Gebote hinreichend beachtet sind, kann - ganz unabhängig von der ehrenamtlichen oder hauptamtlichen Wahrnehmung der Leitungsfunktionen - nur das finanzielle Volumen sein, das eine Körperschaft für die Vergütung ihres Führungspersonals aufwendet. Im Ausgangspunkt zutreffend hat das Ministerium in diesem Zusammenhang darauf abgestellt, wie das Führungspersonal der öffentlich-rechtlichen Körperschaften und Anstalten, die Aufgaben im Rahmen des Sozialverwaltung bzw Sozialversicherung erfüllen, honoriert wird. Dazu hat es ausgeführt, die Summe der an den Vorsitzenden des Vorstands der Klägerin und seinen Stellvertreter zu zahlenden Beträge sei unangemessen, denn sie entspräche der Höhe nach Gehältern von Beamten der Besoldungsgruppen B 11 (Vorsitzender des Vorstands) und B 7 (Stellvertreter des Vorsitzenden des Vorstands). Derart hohe Vergütungen würden von keinem Sozialleistungsträger gezahlt. Ob diese Bewertung zutrifft und ob die Kumulation der einschlägigen Entschädigungstatbestände zu einer Vergütung in der dargestellten Höhe führen dürfte, ist für die rechtliche Beurteilung der hier allein streitgegenständlichen Aufsichtsordnung nicht entscheidend. Diese wäre vielmehr nur dann rechtmäßig, wenn jede Überschreitung der vom Ministerium zugestandenen Höhe der Entschädigung nicht mehr von der der Klägerin bei der Ausgestaltung der Entschädigung ihrer Amtsträger zustehenden Gestaltungsfreiheit gedeckt wäre. Das trifft jedoch nicht zu.

Wenn der von der Aufsichtsordnung gesetzte Rahmen für die Entschädigung des Vorsitzenden des Vorstands auf der Grundlage der Feststellungen des Berufungsgerichts ([§ 163 SGG](#)) umgesetzt wird, dürfte die Klägerin für die Tätigkeit ihres Vorstandsvorsitzenden monatlich maximal 14.133,60 DM aufwenden. Dieser Betrag ergibt sich als Summe der zugelassenen Pauschalentschädigung von 4.500 DM, der pauschalen Praxisausfallentschädigung (Endgrundgehalt der Vergütungsgruppe BAT Ia = 8.633,60 DM [Stand 1998]) sowie ca 1.000 DM Sitzungsgeld. Für den stellvertretenden Vorsitzenden des Vorstands liegt die Grenze bei 7.166,80 DM. Dieser Betrag setzt sich zusammen aus 50% der Aufwandsentschädigung des Vorstandsvorsitzenden (2.250 DM), 50% des Grundgehalts BAT Ia (4.316,80 DM) sowie 60% der für den Vorsitzenden des Vorstands anfallenden Sitzungsgelder (600 DM). Mit diesen Beträgen bliebe die Klägerin weit hinter dem finanziellen Rahmen zurück, den Sozialversicherungsträger im Land NRW für die Honorierung ihrer hauptamtlich tätigen Leitung aufwenden.

Das Ministerium hat sich ausdrücklich auf die Situation bei den LVAen Rheinprovinz und Westfalen bezogen. Beide Versicherungsträger werden gemäß [§ 36 Abs 4 SGB IV](#) von einer aus drei Personen bestehenden Geschäftsführung als hauptamtlichem Leitungsgremium geführt. Die hauptamtlichen Geschäftsführer ([§ 36 Abs 1 SGB IV](#)) sind nach [§ 145 Abs 2 SGB VI](#) Beamte des Versicherungsträgers (LVA Rheinprovinz bzw LVA Westfalen), weil das Landesrecht in Nordrhein-Westfalen dies so vorsieht. Die Ämter der Mitglieder der Geschäftsführung der LVAen Rheinprovinz und Westfalen sind den Besoldungsgruppen B 6 (Vorsitzender der Geschäftsführung) und B 5 (weitere Mitglieder der Geschäftsführung) zugeordnet.

Im Jahre 1997 sind für Beamte der Besoldungsgruppe B 6 bei nachgeordneten Bundesbehörden durchschnittliche monatliche Personalkosten von 18.565 DM und für Beamte der Besoldungsgruppe B 5 von 17.298 DM aufzuwenden gewesen. Das ergibt sich aus dem Erlaß des Bundesministeriums des Innern (BMI) vom 27. September 1997 über die Personalkostensätze für Kostenrechenungen und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen (O I 1-131025-1/2). In diesem Erlaß werden für Lohnempfänger, Beamte und Angestellte des Bundes je nach Vergütungs- bzw Besoldungsgruppe die durchschnittlichen Personalkosten, durchschnittliche Bezüge einschließlich Sonderzuwendungen und Urlaubsgeld, Versorgungszuschlag sowie Personalnebenkosten berechnet. Diese vom BMI erstellten Übersichten über die Personalkosten des laufenden Rechnungsjahres für Beamte, Angestellte und Lohnempfänger einschließlich der Sachkostenpauschale eines Arbeitsplatzes/Beschäftigten in der Bundesverwaltung sind den Berechnungen über die Kosten für die Prüfung der Kassenärztlichen Vereinigungen nach [§ 274 Abs 2 Satz 5 SGB V](#) zugrunde zu legen (vgl Senatsurteil vom 17. November 1999 - [B 6 KA 61/98 R](#) = [SozR 3-2500 § 274 Nr 1](#)). Nach dem Erlaß des Bundesministeriums der Finanzen vom 9. Februar 1999, auf das die Federführung für die Herausgabe der Personalkostensätze übergegangen ist, sind die für 1997 angewandten Sätze nunmehr um 1,5 % zu erhöhen (Az II A

3-H 10-12 - 10-4/99). Die Sachkostenpauschale, die bei der Prüfung der KÄVen nach [§ 274 Abs 2 Satz 5 SGB V](#) noch einzurechnen ist, ist insoweit bei den oben wiedergegebenen Summen nicht berücksichtigt. Unter Einrechnung dieser Sachkostenpauschale würde sich der durchschnittliche Personalkostenbetrag einschließlich sonstiger Personalgemeinkosten für Beamte der Besoldungsgruppe B 6 auf 22.773 DM und für Beamte der Besoldungsgruppe B 5 auf 21.214 DM im Monat belaufen.

Die der Klägerin vom Ministerium zugestandenen maximalen Entschädigungsaufwendungen von 14.133,60 DM für den Vorsitzenden des Vorstands und von 7.166,80 DM für seinen Stellvertreter entsprechen den durchschnittlichen Personalkosten (ohne sonstige Personalgemeinkosten) für Beamte der Besoldungsgruppe A 16 (14.130 DM bezogen auf das Jahr 1997) bzw A 10 (7.139 DM). Damit bleibt der der Klägerin zugestandene Entschädigungsrahmen selbst unter Beachtung der Tatsache, daß sie einen Hauptgeschäftsführer beschäftigt, weit hinter dem finanziellen Aufwand für die Honorierung der hauptamtlichen Führungsspitze der der Aufsicht des Landes unterstehenden Rentenversicherungsträger zurück. Dabei ist noch nicht berücksichtigt, daß die Tätigkeit als Geschäftsführer einer LVA im Beamtenverhältnis auf Lebenszeit ausgeübt wird, während die Tätigkeit als Vorsitzender des Vorstands einer KÄV ein Wahlamt ist, für das die Wahlperiode grundsätzlich vier Jahre beträgt ([§ 80 Abs 3 Satz 1 SGB V](#)). Aus dieser Tätigkeit können - von der später zu behandelnden Übergangsentuschädigung abgesehen - im Unterschied zum Beamtenverhältnis auf Lebenszeit keine Versorgungsansprüche abgeleitet werden. Wenn jemand indessen aus einer Tätigkeit keine Versorgungsansprüche erwerben kann, wäre es bei wirtschaftlicher Betrachtungsweise nicht unangemessen, die ihm zuzubilligende Vergütung gegenüber Beamten einer vergleichbaren Besoldungsgruppe zumindest um 30% (typischer Versorgungsaufwand) zu erhöhen. Dadurch wird dem Umstand angemessen Rechnung getragen, daß der im Unterschied zum Beamten nur auf Zeit und ohne den Erwerb von Versorgungsansprüchen tätige Funktionsträger einen Teil seiner Entschädigung zum privaten Aufbau einer Altersversorgung benötigt.

Auch der Vergleich mit den Unfallversicherungsträgern ergibt, daß bei diesen das Vergütungsniveau für das Leitungspersonal deutlich oberhalb des Rahmens liegt, den das Ministerium der Klägerin für die Entschädigung ihres Führungspersonals zugestanden hat. Die Besoldung der Geschäftsführer dieser Unfallversicherungsträger richtet sich gemäß [§ 147](#) Siebtes Buch Sozialgesetzbuch (SGB VII) iVm Art VIII § 2 des Zweiten Gesetzes zur Vereinheitlichung und Neuregelung des Besoldungsrechts in Bund und Ländern (2. BesVNG) vom 23. Mai 1975 ([BGBl I 1173](#)) idF des Gesetzes vom 7. August 1996 ([BGBl I 1254](#)) grundsätzlich nach den Maßstäben des für Bundesbeamte geltenden Besoldungs- und Stellengefüges. Nach Art VIII § 2 Abs 3 des 2. BesVNG gilt für die Zuordnung der Dienstposten der Geschäftsführer der gewerblichen Berufsgenossenschaften in den Ländern ein Besoldungsrahmen von Besoldungsgruppe A 14 bis B 6. Die Geschäftsführer der BGen sind keine Beamten, sondern Dienstordnungsangestellte, deren grundsätzlich privatrechtliches Anstellungsverhältnis lediglich in Anlehnung an die Grundsätze des Beamtenrechts geregelt wird.

Der Beklagte hat einen Vergleich der Vergütungsstruktur der Klägerin mit derjenigen bei den Sozialversicherungsträgern, zu denen die KÄVen am ehesten in Beziehung zu setzen sind, nämlich den seiner Aufsicht unterstehenden Krankenkassen und ihren Verbänden, nicht vorgenommen. Er hat weder in seiner Aufsichtsverfügung noch im Klage- und Berufungsverfahren mitgeteilt, nach welchen Grundsätzen die hauptamtlich tätigen Vorstandsmitglieder dieser Krankenkassen bzw Krankenkassenverbände vergütet werden. Dabei wäre zu berücksichtigen gewesen, daß sich die Rechtslage hinsichtlich der Führungsstruktur der Kranken- und Ersatzkassen nach Erlass der angefochtenen Aufsichtsordnung geändert hat. Nach [§ 35a Abs 3 SGB IV](#) in der ab 1. Januar 1996 geltenden Fassung werden die Vorstandsfunktionen bei diesen Krankenkassen hauptamtlich ausgeübt; das Amt des Geschäftsführers entfällt. Der Vorstand besteht bei Krankenkassen mit mehr als 500.000 Mitgliedern aus höchstens drei Personen, die nach [§ 35a Abs 3 Satz 2 SGB IV](#) grundsätzlich für sechs Jahre gewählt werden. Eine vergleichbare Struktur gilt nach [§ 209a SGB V](#) für die Landesverbände sowie nach [§ 215 SGB V](#) für die Bundesverbände der Krankenkassen.

Solange für die Geschäftsführer der Krankenkassen und -verbände gemäß dem bis zum 31. Dezember 1995 geltenden Rechtszustand über Art VIII §§ 1 und 2 des 2. BesVNG die für die Besoldung von Bundesbeamten geltenden Grundsätze maßgeblich waren, waren die Dienstposten der Geschäftsführer der Krankenkassen bei Kassen mit über 601.000 Versicherten in die Besoldungsgruppen B 3 bis B 5, die Geschäftsführer der Landesverbände der Ortskrankenkassen in die Besoldungsgruppen B 3 bzw B 4 und die Geschäftsführer der Bundesverbände der Krankenkassen in die Besoldungsgruppen bis B 6 eingestuft. In der Begründung des Gesetzentwurfs zum Gesundheitsstrukturgesetz der Fraktionen von CDU/CSU, SPD und F.D.P. vom 5. November 1992 wird indirekt bereits angedeutet, daß sich das Vergütungsniveau im Zuge der Schaffung eines hauptamtlichen Vorstands erhöhen dürfte. Dort ist formuliert, Selbstverwaltung und Geschäftsführung der Krankenkassen müßten zukünftig auch den durch Wahlfreiheit und Wettbewerb gestiegenen Anforderungen an Entscheidungsfähigkeit, Kompetenz und Flexibilität gerecht werden. Dem werde durch die Wahl eines hauptamtlichen Vorstands aus bis zu 3 Personen auf Zeit Rechnung getragen ([BT-Drucks 12/3608 S 75](#)). In der Einzelbegründung zu [§ 35a SGB IV](#) ist dargestellt, es solle ermöglicht werden, Personen einzustellen, die die notwendige Qualifikation für eine derartige Managerfunktion erfüllen könnten ([BT-Drucks 12/3608 S 128](#)).

Die so für die Krankenkassen beschriebenen Anforderungen gelten in ähnlicher Weise für die Leitung der KÄV, die im Rahmen der ambulanten vertragsärztlichen Versorgung der gesetzliche Partner der Krankenkassen ist und mit diesen gemeinsam für die Sicherstellung der vertragsärztlichen Versorgung zu sorgen hat ([§ 72 Abs 1 SGB V](#)). Das läßt es sachgerecht erscheinen, für die Anwendung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nach [§ 69 Abs 2 SGB IV](#) auf einen Vergleich zwischen Krankenkassen (Krankenkassenverbänden) und KÄVen abzustellen. Im Hinblick auf die auch der KÄV bei Konkretisierung dieser Grundsätze zukommenden Gestaltungsfreiheit sind diese Gebote nur verletzt, wenn der Aufwand einer KÄV für die "Vergütung" ihres Führungspersonals denjenigen deutlich überschreitet, der bei Krankenkassen mit vergleichbarem regionalem Einzugsbereich inzwischen üblich ist und von der Aufsichtsbehörde gebilligt wird. Die Angemessenheit dieses Vergleichs wird nicht dadurch in Frage gestellt, daß die Struktur der KÄVen nach dem Scheitern der geplanten Strukturreform im Gesetzgebungsverfahren von derjenigen der Krankenkassen abweicht, insoweit ihre Organe weiterhin Vertreterversammlung und Vorstand sind, die auf vier Jahre gewählt werden, wobei die Wahrnehmung der Vorstandsfunktionen vom Gesetz weder auf eine haupt- noch auf eine ehrenamtliche Tätigkeit festgelegt ist. Unter dem Gesichtspunkt von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der Haushaltsführung ist nur der jeweilige Besoldungs- bzw Vergütungsaufwand der einzelnen Körperschaft maßgeblich. Selbst wenn man annimmt, nach dem Inkrafttreten des [§ 35a SGB IV](#) hätte sich das Besoldungsgefüge der Krankenkassenführungen nicht geändert, wäre für eine große Krankenkasse wie die AOK Rheinland von der Beschäftigung eines nach Besoldungsgruppe B 5 und zweier nach B 4 bezahlter hauptamtlich tätiger Vorstandsmitglieder auszugehen. Insoweit bliebe der der Klägerin gesetzte Rahmen (A 16 bzw A 10) auch unter Berücksichtigung der Beschäftigung eines Hauptgeschäftsführers dahinter zurück, ohne daß dafür unter den Aspekten von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zwingende Gründe erkennbar sind.

Nicht gefolgt werden kann dem Beklagten, soweit er die Begrenzung der pauschalen Entschädigung des Vorsitzenden des Vorstands der Klägerin für die Erledigung laufender Verwaltungsaufgaben auf 4.500 DM im Monat damit begründet hat, ein höherer Betrag dürfe unter Sparsamkeitsgesichtspunkten neben der Praxisausfallentschädigung nicht gezahlt werden. Für die Bewertung der Kumulation von pauschaler Aufwandsentschädigung und Praxisausfallentschädigung ist von Bedeutung, daß der zum Vorstandsvorsitzenden gewählte Vertragsarzt - abgesehen möglicherweise von der Situation der Führung einer Gemeinschaftspraxis - eine vertragsärztliche Tätigkeit überhaupt nur fortführen kann, wenn er einen Vertreter nach § 33 Ärzte-ZV beschäftigt. Dafür wird er zumindest den Betrag aufwenden müssen, der ihm als Praxisausfallentschädigung gezahlt wird. Das Berufungsgericht hat diesen bezogen auf das Jahr 1998 mit jährlich 103.603,26 DM festgestellt. Mit diesem Betrag kann der zum Vorstandsvorsitzenden gewählte Vertragsarzt einem nach BAT zu vergütenden Praxisvertreter lediglich ein Gehalt nach BAT III zahlen; denn die Kosten, die ihn in diesem Fall als Arbeitgeber treffen, sind erheblich höher als das der Berechnung der Praxisausfallentschädigung allein zugrunde liegende monatliche Bruttogehalt. Der vom BMI nach den oben dargestellten Grundsätzen für das Jahr 1997 festgesetzte Personalkostensatz für Angestellte im Bundesdienst (ohne Ministerialzulage) beträgt in der Vergütungsgruppe BAT III jährlich 106.034 DM und in der Vergütungsgruppe BAT I a 136.094 DM.

Wenn unterstellt wird, für einen qualifizierten Arzt als Praxisvertreter müsse zumindest das Gehalt gezahlt werden, das dieser als Oberarzt im Krankenhaus (ohne Bereitschafts- und Notdienstvergütung, ohne Teilnahme an der Privatliquidation) erhalten könnte, also ein Gehalt nach Vergütungsgruppe I a BAT zuzüglich Leistungen der betrieblichen Altersversorgung, muß der Vertragsarzt für die Bezahlung seines Vertreters die ihm gewährte Praxisausfallentschädigung um deutlich mehr als 30.000 DM aufstocken. Dafür wird er in der Regel den Praxiserlös einsetzen müssen, den er parallel zu seiner Tätigkeit als Vorstandsvorsitzender im wesentlichen aus der Tätigkeit seines Vertreters gegenüber Versicherten der gesetzlichen Krankenkassen erzielt. Ob es realistisch ist, für den Überschuß einer vertragsärztlichen Praxis, die über Jahre hinweg von - möglicherweise in kürzerer Folge wechselnden - Vertretern geführt wird, und in denen der Praxisinhaber kaum Gelegenheit hat, stabile Arzt-Patienten-Beziehungen aufzubauen, von einer der Durchschnittspraxis entsprechenden Entwicklung auszugehen, erscheint zweifelhaft. Vieles spricht dafür, daß ein Vertragsarzt, der seine Praxis durch einen Vertreter führen läßt, für dessen Beschäftigung er aus dem Praxiserlös mehr als 30.000 DM aufwenden muß, typischerweise lediglich aus der vertragsärztlichen Tätigkeit kein Einkommen (mehr) erzielen kann, das dem durchschnittlichen Einkommen der Vertragsärzte seiner Gruppe entspricht. Damit die Auswahl von Kandidaten für die Führungspositionen einer KÄV nicht auf Ärzte verengt wird, die eine deutliche Einkommenseinbuße verkraften können, ist es gerechtfertigt, wenn sich die Vertreterversammlung einer KÄV dafür entscheidet, über die Praxisausfallentschädigung hinaus die Tätigkeit des Vorstandsvorsitzenden angemessen zu honorieren. Die Form und die Höhe, in der dies geschieht, sind nicht gesetzlich vorgegeben. Der Vertreterversammlung als das von den Mitgliedern der KÄV gewählte und demokratisch legitimierte Organ kommt hier eine weite Gestaltungsfreiheit zu. Dabei stehen die wirtschaftlichen Auswirkungen der Entschädigungsregelung auf die Gesamtausgaben der KÄV ganz im Hintergrund. Bei Gesamtvergütungszahlungen an die Klägerin von ca 4 Mrd DM und Ausgaben von ca 500.000 DM pro Jahr für den Vorsitzenden des Vorstands und seinen Vertreter - auf der Grundlage der Entschädigungsordnung der Klägerin vom 16. April 1994 nach Feststellungen des LSG - machen diese einen Anteil von 0,0125% der Gesamtvergütung aus. Für die Honorierung von entscheidender Bedeutung sind vielmehr institutions- bzw berufspolitische Überlegungen, wie die in den vom LSG herangezogenen Verwaltungsakten enthaltene Niederschrift der Sitzung der Vertreterversammlung vom 26. Februar 1994 erkennen läßt. Die Mitglieder der Vertreterversammlung haben kontrovers darüber diskutiert, ob die Aufwandsentschädigungen reduziert werden sollten, weil auch die Einnahmen vieler KÄV-Mitglieder aus vertragsärztlicher Tätigkeit zurückgingen. Die Mehrheit der Mitglieder der Vertreterversammlung, die ganz überwiegend von der Entscheidung nicht persönlich profitieren können (insoweit liegen die Dinge anders als in dem Fall, über den der 1. Senat des BSG mit Urteil vom 9. Dezember 1997 (BSG [SozR 3-2400 § 41 Nr 1](#)) entschieden hat), haben sich gegen eine Reduzierung ausgesprochen. Diese werde dem Zeitaufwand und Einsatz der Vorsitzenden nicht gerecht. Über die Debatte und ihr Resultat konnten sich alle Vertragsärzte informieren und bei der nächsten Wahl der Vertreterversammlung darauf reagieren. Eine Rechtfertigung dafür, die Entscheidung über eine originär interne Frage nicht der Vertreterversammlung zu überlassen, ist nicht erkennbar.

Die Gebote der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sind nach alledem jedenfalls nicht verletzt, wenn die Tätigkeit des Vorsitzenden insgesamt mit einem Betrag honoriert wird, der sich an demjenigen orientiert, der anfallen würde, wenn die entsprechende Funktion (auf Zeit) hauptamtlich wahrgenommen würde. Dagegen kann nicht eingewandt werden, die Tätigkeit als KÄV-Vorsitzender stelle allenfalls einen Zweitberuf neben der vertragsärztlichen Tätigkeit dar, so daß die Vergütung hinter derjenigen für eine hauptberufliche Tätigkeit zurückbleiben dürfe. Mit einer vergleichbaren Begründung hat das BVerfG gebilligt, daß die Honorierung ua von Rechtsanwälten für die Tätigkeit als Berufsvormund mit maximal 60 DM pro Stunde (§ 1 Abs 1 Satz 2 Nr 2 des Gesetzes über die Vergütung von Berufsvormündern) deutlich hinter den gesetzlichen Honorarsätzen etwa für Steuerberater (maximal 180 DM pro Stunde) und Architekten (maximal 160 DM) zurückbleibt ([BVerfGE 101, 331](#), 351 f). Diese Diskrepanz hat das BVerfG vor allem mit dem gesetzgeberischen Ziel begründet, Anreize zur tatsächlich ehrenamtlichen Führung von Vormundschaften zu setzen und die arbeitsteilige, vielfach unpersönliche aktenmäßige Verwaltung von "Fällen" möglichst zu verhindern ([BVerfGE aaO, 353](#)). Diese Gesichtspunkte spielen bei der Honorierung der Vorstandstätigkeit in der KÄV keine Rolle.

Rechtswidrig ist die Aufsichtsordnung weiterhin, soweit der Klägerin aufgegeben wird, die pauschale Zeitaufwandsentschädigung sowie die pauschale Praxisausfallentschädigung für den stellvertretenden Vorsitzenden des Vorstands statt - wie in der Entschädigungsordnung der Klägerin vorgesehen auf 60% - auf maximal 50% der dem Vorsitzenden des Vorstands gewährten Beträge zu begrenzen (Ziff 1b der Aufsichtsordnung). Diese Beanstandung hat ganz geringe wirtschaftliche Auswirkungen, weil sie nur eine Differenz von 10 Prozentpunkten betrifft. Sie greift jedoch nachhaltig in die Verantwortung der Vertreterversammlung für die von ihr für effektiv gehaltene Ausübung der Führungsaufgaben ein.

Ist die Vertreterversammlung der Auffassung, die dem Vorsitzenden des Vorstands und seinem Stellvertreter obliegenden Führungsaufgaben würden am besten in der Weise erledigt, daß der stellvertretende Vorsitzende ebenfalls in die laufende Verwaltungsarbeit eingebunden ist, den Vorsitzenden von bestimmten Aufgaben entlasten und ihn im Falle seiner Verhinderung ohne längere Einarbeitungszeit in vollem Umfang vertreten kann, ist sie grundsätzlich berechtigt, dieses Führungsmodell durch eine ihr sinnvoll erscheinende Gestaltung der Entschädigungsordnung abzusichern. Im übrigen ist rechtlicher Ausgangspunkt der Beanstandungsverfügung - wie bereits dargestellt - die Beachtung bzw Nichtbeachtung der Gebote der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit iS des [§ 69 Abs 2 SGB IV](#). Diese läßt sich nur daran messen, welchen finanziellen Aufwand die Klägerin für die Vergütung ihrer Führungsspitze in Relation etwa zu anderen Sozialversicherungsträgern betreibt. Bei der vom Beklagten selbst beispielhaft herangezogenen LVA Rheinprovinz sind der Erste Direktor in die Besoldungsgruppe B 6 und die weiteren Mitglieder der Geschäftsführung in die Besoldungsgruppe B 5 eingestuft. Die

Differenz zwischen den Personalkosten für einen Beamten der Besoldungsgruppe B 6 (18.565 DM) und einen Beamten der Besoldungsgruppe B 5 (17.298 DM) beträgt 1.267 DM, also deutlich weniger als 10%. Nichts anderes gilt im Bereich der Unfallversicherungsträger. Nach Art VIII § 1 Abs 2 Satz 3 des 2. BesVNG ist der stellvertretende Geschäftsführer einer gewerblichen BG jeweils mindestens eine Besoldungsgruppe niedriger einzustufen als der Geschäftsführer (vgl BSG-Urteil vom 13. Juli 1999 - [B 1 A 2/97 R = SozR 3-2700 § 144 Nr 1 S 2](#)). Die Differenz zwischen zwei Besoldungsgruppen überschreitet - abgesehen von Ämtern der Besoldungsgruppe B 9 und B 10 einerseits sowie B 10 und B 11 andererseits - nie 10%. Ob die Vergütung der hauptamtlichen Vorstände von Krankenkassen gemäß [§ 35a SGB IV](#) ab dem 1. Januar 1996 sehr viel stärker zwischen dem Vorstandsvorsitzenden und den übrigen Vorstandsmitgliedern differenziert, ist nicht bekannt, weil der Beklagte auch in seinem Änderungsbescheid vom 10. April 1997 auf die Vergütung bzw Besoldung der hauptamtlichen Vorstandsmitglieder der seiner Aufsicht unterliegenden Krankenkassen bzw Krankenkassenverbände nicht eingegangen ist. Alle Erfahrungen und auch die Verhältnisse unter der Geltung des Art VIII § 2 des 2. BesVNG bis zum 31. Dezember 1995 sprechen jedoch dagegen, daß das mit der Vertretung des Vorstandsvorsitzenden beauftragten Vorstandsmitglied lediglich die Hälfte der Vergütung des Vorstandsvorsitzenden erhält.

Die Aufsichtsordnung ist dagegen rechtmäßig, soweit das Ministerium die Bezugsdauer der Übergangentschädigung beanstandet hat (Ziff 1d). Nach der Entschädigungsordnung wird einem Vorsitzenden bzw stellvertretenden Vorsitzenden des Vorstands der Klägerin, der nach vierjähriger Tätigkeit (Dauer einer Amtsperiode) aus diesem Ehrenamt ehrenvoll ausscheidet, für die Dauer von zwei Jahren monatlich eine Übergangentschädigung in Höhe der während der Amtszeit zuletzt gewährten Pauschalentschädigung gezahlt. Für weitere aufeinanderfolgende Amtsperioden verlängert sich die monatliche Übergangentschädigung jeweils um ein Jahr, höchstens jedoch auf vier Jahre. Mit der Begrenzung der Zahlung der Übergangentschädigung auf maximal vier Jahre hat die Klägerin zunächst Bedenken des Beklagten Rechnung getragen. Bis zur Neufassung der Entschädigungsordnung durch Beschluss der Vertreterversammlung vom 16. April 1994 war die Dauer des Bezugs der Übergangentschädigung an die Dauer der Ausübung des Amtes als Vorstandsvorsitzender bzw stellvertretender Vorstandsvorsitzender gekoppelt. Das hatte zur Folge, daß für den bis zum 26. Januar 1985 amtierenden Vorstandsvorsitzenden theoretisch bis zum 30. Januar 2013, also für insgesamt 28 Jahre, eine Übergangentschädigung zu zahlen gewesen wäre. Zutreffend hat das LSG ausgeführt, daß für eine derartige, auf eine lebenslange Versorgung hinauslaufende Übergangentschädigung kein rechtfertigender Grund besteht.

Der Zeitraum, für den die Übergangentschädigung längstens gezahlt werden darf, ist aus ihrer Zielsetzung abzuleiten. Diese besteht darin, dem Vorstandsvorsitzenden den Übergang zur ausschließlich vertragsärztlichen Tätigkeit nach der Beendigung des Amtes wirtschaftlich zu erleichtern. Eine echte Altersversorgung kann und darf sie nicht sein, weil eine solche mit der Entscheidung der Klägerin kollidieren würde, die Tätigkeit der Vorstandsvorsitzenden vergleichbar einer hauptberuflichen Tätigkeit zu honorieren, sie aber nicht als Hauptamt auszugestalten. Die Kombination von pauschaler Aufwands- und Praxisausfallentschädigung soll dem Vertragsarzt im Amt des Vorsitzenden die Fortführung der Praxis und die Wiederaufnahme der vollberuflichen vertragsärztlichen Tätigkeit nach dem Ausscheiden aus dem Amt ermöglichen und ihm mittelbar die Praxis auch als Element seiner Alterssicherung erhalten. Daneben besteht für die Gewährung einer pensionsähnlichen Altersversorgung kein Bedürfnis und unter dem Gesichtspunkt sparsamer Haushaltsführung keine Rechtfertigung.

Die dargestellte Funktion der Übergangentschädigung ermöglicht keine zwingende Ableitung einer exakten zeitlichen Grenze für ihren Bezug. Sachgerechterweise hat sich das Ministerium insofern an § 11 Abs 1 des Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Landtags Nordrhein-Westfalen (Abgeordnetengesetz NW) orientiert. Danach erhält ein Abgeordneter nach seinem Ausscheiden aus dem Landtag Übergangsgeld, sofern er dem Landtag mindestens ein Jahr angehört hat. Das Übergangsgeld wird in Höhe der Entschädigung nach § 5 (monatliche Entschädigung) für mindestens drei Monate gewährt. Für jedes weitere Jahr der Zugehörigkeit zum Landtag wird das Übergangsgeld für einen weiteren Monat, höchstens für zwei Jahre, gewährt. Die maximale Bezugsdauer für das Übergangsgeld von zwei Jahren wird nach einer 21jährigen Mitgliedschaft im Landtag erreicht. Nach der Entschädigungsordnung der Klägerin erhält ein Vorstandsvorsitzender bereits nach einer vierjährigen Amtszeit für die Dauer von zwei Jahren monatlich eine Übergangentschädigung in Höhe der während der Amtszeit zuletzt gewährten Pauschalentschädigung. Im Unterschied zur Regelung in § 11 Abs 2 des Abgeordnetengesetzes NW wird anderweitiges Einkommen - gleich aus welchem Rechtsgrund - auf die Übergangentschädigung nicht angerechnet. Nach § 18 des Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der Abgeordneten des Deutschen Bundestages (Abgeordnetengesetz Bund) beträgt die Höchstbezugsdauer für das Übergangsgeld für die Abgeordneten des Deutschen Bundestages 18 Monate, wobei bereits ab dem zweiten Monat alle vom ausgeschiedenen Abgeordneten erzielten Einkünfte angerechnet werden. Zwar bestehen zwischen der Tätigkeit als Abgeordneter und derjenigen als Vorsitzender einer KÄV Unterschiede, doch schließen diese angesichts der übereinstimmenden Funktion der Übergangentschädigung für beide Personengruppen, nämlich der wirtschaftlichen Absicherung der Rückkehr in den ausgeübten Beruf, eine Orientierung an dem in den Abgeordnetengesetzen vorgegebenen Zeitrahmen nicht aus.

Rechtswidrig ist die Aufsichtsordnung hingegen, soweit der Klägerin vorgegeben wird, die Übergangentschädigung nach der Praxisausfallentschädigung und nicht nach der pauschalen Zeitaufwandsentschädigung zu berechnen (Ziff 1c). Diese Anordnung ist zunächst nur auf der Grundlage der vom Ministerium gerade beanstandeten Regelung der Entschädigungsordnung der Klägerin verständlich, wonach die Pauschalentschädigung deutlich höher ist als die Praxisausfallentschädigung. Es kann schwerlich angenommen werden, daß das Ministerium der Klägerin verbieten will, den monatlichen Zahlbetrag der Übergangentschädigung auf 4.500,- DM zu begrenzen, wenn die Klägerin der Aufsichtsordnung folgt und die Pauschalentschädigung bei gleichzeitiger Erhöhung der Praxisausfallentschädigung in dieser Höhe festsetzt. Daraus ergibt sich, daß der Anknüpfungspunkt für die Berechnung der Übergangentschädigung von geringerer Bedeutung ist als ihre absolute Höhe. Im übrigen ist die von der Klägerin praktizierte Orientierung der Übergangentschädigung an der pauschalen Aufwandsentschädigung sachgerecht. Dem aus dem Amt ausgeschiedenen Vorsitzenden wird danach für eine zeitlich begrenzte Zeit der Betrag belassen, mit dem seine rein tatsächlich hauptberufliche Tätigkeit für die KÄV honoriert worden ist. Eine entsprechende Bezugnahme enthält das vom Beklagten selbst in diesem Zusammenhang herangezogene Abgeordnetengesetz des Landes Nordrhein-Westfalen, soweit in § 11 auf die gehaltsähnliche Entschädigung nach § 5 Abgeordnetengesetz und nicht auf die Aufwandsentschädigung nach § 6 Abgeordnetengesetz abgestellt wird.

Die Kostenentscheidung beruht auf [§ 193 Abs 1 und 4 SGG](#).

Rechtskraft

Aus

Login

FSB

Saved
2003-08-28