B 6 KA 61/98 R

Land
Bundesrepublik Deutschland
Sozialgericht
Bundessozialgericht
Sachgebiet
Vertragsarztangelegenheiten
Abteilung
6
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
B 6 KA 61/98 R
Datum
17.11.1999
Kategorie
Urteil
Auf die Revision der Klägerin wird das Urteil des Bayerischen Landessozialgerichts vom 8. April 1998 aufgehoben. Die Berufung des Beklagten gegen das Urteil des Sozialgerichts München vom 16. Oktober 1996 wird zurückgewiesen. Der Beklagte hat die außergerichtlichen Kosten der Klägerin für das Berufungs- und das Revisionsverfahren zu erstatten.

Gründe:

I

Umstritten ist die Erstattung von Prüfungskosten.

Das Landesprüfungsamt für Sozialversicherung im Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Gesundheit des beklagten Landes prüfte zwischen November 1993 und Juni 1994 die Geschäfts-, Rechnungs- und Betriebsführung der klagenden Kassenzahnärztlichen Vereinigung. Über das Ergebnis der Prüfung wurde der Klägerin am 13. Oktober 1994 ein Prüfbericht zugeleitet.

Im März 1995 teilte das Landesprüfungsamt der Klägerin mit, es seien Prüfungskosten in Höhe von 234.972,25 DM entstanden, die diese zu erstatten habe. Nachdem die Klägerin mit Schreiben vom 31. Mai 1995 der Abrechnung widersprochen und geltend gemacht hatte, die vorgenommene Aufgliederung lediglich nach Prüftagen und dafür in Ansatz gebrachter Kosten sei nicht nachvollziehbar, erließ das Landesprüfungsamt am 28. Juni 1995 einen Leistungsbescheid, mit dem die Klägerin verpflichtet wurde, bis zum 31. Juli 1995 den Betrag von 234.972,25 DM zu überweisen. Die Klägerin habe nach § 274 Abs 2 Satz 3 Fünftes Buch Sozialgesetzbuch (SGB V) die Kosten der bei ihr durchgeführten Prüfung zu tragen. Diese seien nach dem tatsächlich entstandenen Personal- und Sachaufwand auf der Grundlage der vom Bayerischen Staatsministerium der Finanzen bekanntgegebenen Personalvollkosten je Stunde ermittelt worden. Einzubeziehen seien die Kosten für die Vor- und Nachbereitung der Prüfung einschließlich der Abfassung des Prüfberichts. Die dafür angesetzten 339 Prüfungstage, die sich auf fünf Beamte verteilten, seien angemessen, weil sowohl bei der Hauptstelle der Klägerin in München als auch bei der Dienststelle in Nürnberg und bei zwei Bezirksstellen geprüft worden sei.

Das von der Klägerin angerufene Sozialgericht (SG) hat den Leistungsbescheid aufgehoben und das beklagte Land verpflichtet, die Prüfungskosten der Klägerin erneut unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts in Rechnung zu stellen. Das Landesprüfungsamt sei für die Erteilung des Bescheides nicht zuständig, weil das Bayerische Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Gesundheit ihm die Zuständigkeit nicht übertragen habe. Die Übertragung durch den Gesetzgeber sei unwirksam. Im übrigen sei das Landesprüfungsamt nicht berechtigt, die Prüfungskosten durch Leistungsbescheid festzusetzen. Schließlich seien die Angaben über die angefallenen Kosten nicht in der gebotenen Weise spezifiziert, so daß die Klägerin ihre Richtigkeit nicht nachprüfen könne (Urteil vom 16. Oktober 1996).

Auf die Berufung des Beklagten hat das Landessozialgericht (LSG) das sozialgerichtliche Urteil aufgehoben und die Klage abgewiesen. Der angefochtene Leistungsbescheid entspreche der gesetzlichen Regelung des § 274 Abs 2 SGB V. Dort sei bestimmt, daß die Kassen(zahn)ärztliche Vereinigung die Kosten der Prüfung ihrer Geschäfts-, Rechnungs- und Betriebsführung zu tragen habe. Die Prüfungskompetenz sei ebenso wie die damit in untrennbarem Zusammenhang stehende Befugnis, die Prüfungskosten durch Leistungsbescheid geltend zu machen, in Bayern durch Art 4 Abs 2 des Ausführungsgesetzes zum Sozialgesetzbuch auf das Landesprüfungsamt für Sozialversicherung im Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Gesundheit übertragen worden. Das Landesprüfungsamt sei berechtigt, die Kosten durch Verwaltungsakt festzusetzen. Sachlich sei der Bescheid ebenfalls nicht zu beanstanden. Da die Kosten der Vor- und Nachbereitung der Prüfung einschließlich der Abfassung des Prüfberichtes und einer etwaigen

Beratung mit einzubeziehen seien, erschienen die in dem Bescheid angegebenen Zeiträume der Prüfung nicht unverhältnismäßig. Nach den von der Klägerin nicht widerlegten Feststellungen des Landesprüfungsamtes hätten sich die Prüfungsbeamten in dem angegebenen Zeitraum ausschließlich mit der Vorbereitung, Durchführung und Auswertung der Prüfung sowie der Berichterstellung befaßt. Da die Ausgestaltung der Prüfung im pflichtgemäßen Ermessen der Prüfinstanz stehe, gebe es keinen Anlaß, die Angaben des Landesprüfungsamtes in Zweifel zu ziehen. Ob die Klägerin generell mit der Prüfung einverstanden sei und/oder Einwendungen gegen den Inhalt des Prüfberichts geltend mache, sei für die Rechtmäßigkeit der Kostenforderung ohne Bedeutung (Urteil vom 8. April 1998).

Mit ihrer vom Senat zugelassenen Revision rügt die Klägerin eine Verletzung des § 274 Abs 2 Sätze 3 bis 9 SGB V sowie einen Verstoß gegen den Grundsatz des Vorbehalts des Gesetzes. Sie stellt nicht in Abrede, daß das beklagte Land dem Landesprüfungsamt die sich aus § 274 Abs 2 SGB V ergebende Berechtigung und Verpflichtung zur Prüfung ihrer Geschäfts-, Rechnungs- und Betriebsführung wirksam übertragen habe und daß sie - die Klägerin - verpflichtet sei, die Kosten der Prüfung zu tragen. Hinsichtlich der Durchführung der Prüfung sowie ihrer - der Klägerin - Verpflichtung, die Prüfung zu dulden und im gesetzlich vorgegebenen Umfang daran mitzuwirken, bestehe zwischen ihr und dem beklagten Land ein Über- bzw Unterordnungsverhältnis, das (auch) der Regelung durch Verwaltungsakte zugänglich sei. Dies gelte - was das LSG nicht hinreichend beachtet habe - aber nicht für die Durchsetzung der Prüfungskosten. In Rechtsprechung und Literatur sei anerkannt, daß die als Voraussetzung für die Regelungsmöglichkeit durch Verwaltungsakt notwendige Über- bzw Unterordnung nicht generell bejaht oder verneint werden könne, sondern jeweils die in Rede stehende materiell-rechtliche Beziehung maßgeblich sei. Der in § 274 Abs 2 Sätze 2 bis 9 SGB V näher geregelte Anspruch auf Erstattung der Prüfungskosten ähnele einem Schadensersatzanspruch, der auch bei Bestehen eines Subordinationsverhältnisses nur im Wege der Leistungsklage durchgesetzt werden könne. Anders als die in § 274 Abs 2 Satz 1 SGB V geregelte Kostentragungspflicht der Krankenkassen, die keinen Bezug zum tatsächlichen Prüfaufwand bezogen auf die einzelne Krankenkasse enthalte, sei die Erstattungspflicht der Kassen(zahn)ärztlichen Vereinigungen auf die konkret für eine Prüfung entstandenen Kosten beschränkt. Ein derartiger Kostenerstattungsanspruch sei einer hoheitlichen Regelung nicht zugänglich. Ein vom Berufungsgericht angenommener "Gesamtregelungszusammenhang" zwischen der Durchführung der Prüfung und der Geltendmachung der Kosten bestehe nicht.

Die Kostenforderung genüge im übrigen nicht den Anforderungen, die an eine ordnungsgemäße und nachvollziehbare Rechnungslegung zu stellen seien. Die Geltendmachung von Kosten für eine durchgeführte Prüfung werde durch das Äquivalenzprinzip begrenzt. Zwischen der Verwaltungsleistung und dem dafür zu leistenden Betrag dürfe unter Heranziehung betriebswirtschaftlicher Grundsätze kein Mißverhältnis bestehen. Insoweit sei für eine Ermessensentscheidung hinsichtlich der Höhe der Prüfungskosten kein Raum. Eine wichtige Konsequenz des Äquivalenzprinzips bestehe darin, daß der Kostenschuldner eine nachvollziehbare und spezifizierte Rechnung erhalte. Anders sei es ihm nicht möglich, die geltend gemachte Forderung dem Grund und der Höhe nach zu überprüfen. Die wesentlichen Kriterien der Errechnung der Kosten wie Arbeitsplatzkosten, Sachaufwand, zeitlicher Einsatz der Prüfer, Nennung der Prüfgegenstände müßten aus der Rechnung ersichtlich sein. Ohne derartige Angaben bestehe die Gefahr eines Mißbrauchs, weil sich ein Kostenschuldner ohne ausreichende Information jeder Rechnungsstellung fügen müßte.

Schließlich seien entgegen der Auffassung des LSG erhebliche Zweifel an der Angemessenheit der erhobenen Forderung begründet. Das Landesprüfungsamt habe einen Prüfbericht von 167 Seiten erstellt und dafür 339 Prüftage benötigt. Es sei nicht nachvollziehbar, ob für die durchgeführte Prüfung tatsächlich so viele Prüfungstage angefallen seien, zumal nicht erkennbar sei, was die Prüfer an den einzelnen Tagen konkret getan hätten und warum die jeweils angesetzten Prüftage der einzelnen Prüfbeamten der entsprechenden Besoldungsgruppe notwendig gewesen seien. Sie - die Klägerin - sei zuvor von ihrer Aufsichtsbehörde überprüft worden, so daß zB eine erneute Überprüfung des bereits genehmigten Regelungswerkes überflüssig gewesen sei. Die geltend gemachte Inanspruchnahme von Regierungsrat F. mit 135 Tagen zeige beispielhaft, wie wenig nachvollziehbar die Angaben im angefochtenen Bescheid seien. Unter Berücksichtigung des Urlaubs habe dieser Beamte danach 65 % eines Arbeitsjahres ausschließlich mit ihrer Prüfung verbracht, wobei er noch von vier weiteren Kollegen unterstützt worden sei. In Relation zu den Kosten, die von privaten Unternehmensberatungen in Rechnung gestellt würden, und im Vergleich zu den Kosten, die anderen Kassen(zahn)ärztlichen Vereinigungen auferlegt worden seien, sei die Forderung von ca 250.000,00 DM nicht gerechtfertigt.

Die Klägerin beantragt,
das Urteil des Bayerischen Landessozialgerichts vom 8. April 1998 aufzuheben und die Berufung des Beklagten gegen das Urteil des Sozialgerichts München vom 16. Oktober 1996 zurückzuweisen.

Der Beklagte beantragt,
die Revision zurückzuweisen.

Er stimmt dem Berufungsgericht darin zu, daß die Kosten der Prüfung durch Leistungsbescheid festgesetzt werden könnten. Das folge auch ohne ausdrückliche gesetzliche Ermächtigung daraus, daß zwischen ihm und der Klägerin ein Über- und Unterordnungsverhältnis bestehe, wie es im Verhältnis zwischen Aufsichtsbehörde und zu beaufsichtigender Körperschaft des öffentlichen Rechts typischerweise gegeben sei. Aus dem Gesamtregelungszusammenhang ergebe sich, daß ein solches Verhältnis nicht nur bezogen auf die eigentliche Prüfung, sondern auch hinsichtlich der Geltendmachung der dafür anfallenden Kosten bestehe. Im übrigen ergebe sich sowohl aus Art 4 des Bayerischen Ausführungsgesetzes zum Sozialgesetzbuch als auch aus § 5 der auf Bundesebene geltenden Kostenregelung zu § 274 SGB V vom 8. März 1990, daß die Normgeber auf Bundes- wie auf Landesebene der Auffassung seien, die Prüfungskosten seien durch Verwaltungsakt festzusetzen.

In sachlicher Hinsicht sei seine Kostenforderung durch § 274 Abs 2 Sätze 2 bis 9 SGB V gedeckt. Dort würden die von der Klägerin angeführten Prinzipien der Kostendeckung und der Äquivalenz konkretisiert. Er habe die für die Nachvollziehbarkeit des Kostenerstattungsanspruchs wichtigen Umstände, nämlich Namen und Besoldungsgruppen der an der Prüfung beteiligten Personen, die Zahl der Prüftage - letztere unter Einbeziehung der aufgewendeten Zeit für die Vor- und Nachbereitung der Prüfung einschließlich der Abfassung des Prüfberichtes und der Bearbeitung erfolgter Beanstandungen - im Leistungsbescheid mitgeteilt. Zu den dort angegebenen Zeiträumen hätten sich die Prüfungsbeamten ausschließlich mit der Vorbereitung und Durchführung der Prüfung sowie der Berichterstellung befaßt. Eine tägliche Aufzeichnung der Bearbeitungsgegenstände sei nicht erforderlich. Soweit sich die Klägerin darauf berufe, die Höhe der Prüfkosten sei unverhältnismäßig, berücksichtige sie nicht hinreichend, daß eine Prüfung der Geschäfts-, Rechnungs- und Betriebsführung gemäß § 274 Abs 1 Satz 1 SGB V nur alle fünf Jahre durchzuführen sei und die hier betroffene Prüfung die erste nach Inkrafttreten des

Gesundheitsstrukturgesetzes (GSG) überhaupt gewesen sei. Zudem seien nicht nur die Hauptstelle München und die Dienststelle Nürnberg, sondern auch zwei weitere Betriebsstellen geprüft worden.

II

Der Senat entscheidet in der sich aus § 40 Satz 1, § 33 Satz 2, § 12 Abs 3 Satz 2 Sozialgerichtsgesetz (SGG) ergebenden Besetzung mit zwei ehrenamtlichen Richtern aus den Kreisen der Zahnärzte, weil es sich um eine Angelegenheit der Zahnärzte iS des § 12 Abs 3 Satz 2 SGG idF des Psychotherapeutengesetzes vom 16. Juni 1998 (BGBl I 1311) und nicht des Kassen(zahn)arztrechts iS des § 12 Abs 3 Satz 1 SGG handelt. Die Zuordnung von Maßnahmen der staatlichen Aufsicht gegenüber den Kassen(zahn)ärztlichen Vereinigungen zu den Angelegenheiten des Kassen(zahn)arztrechts oder der Zahnärzte iS des § 12 Abs 3 SGG richtet sich danach, ob Gegenstand der Aufsichtsmaßnahme eine Entscheidung ist, die allein von Mitgliedern der Kassen(zahn)ärztlichen Vereinigung getroffen worden ist, oder ob ihr Gegenstand ein paritätisch, dh unter Mitwirkung auch eines Vertreters der Krankenkassen gefaßter Beschluss ist (BSGE 79, 105, 106 = SozR 3-2500 § 80 Nr 2 S 10 f; BSGE 82, 150, 151 = SozR 3-1500 § 60 Nr 4 S 13). Die Prüfung der Geschäfts-, Rechnungs- und Betriebsführung der Kassen(zahn)ärztlichen Vereinigung durch eine Aufsichtsbehörde betrifft die Außenrechtsbeziehungen der Kassen(zahn)ärztlichen Vereinigung zu den Krankenkassen nicht. Der Streit über Prüfungsmaßnahmen gegenüber der Kassen(zahn)ärztlichen Vereinigung und eine damit in Verbindung stehende Kostenforderung des Staates zählt deshalb zu den Angelegenheiten der Zahnärzte iS des § 12 Abs 3 Satz 2 SGG.

Die Revision der Klägerin hat Erfolg. Das Berufungsgericht hat zu Unrecht das Urteil des SG aufgehoben. Dieses hat im Ergebnis zutreffend entschieden, daß der angefochtene Kostenfestsetzungsbescheid des Bayerischen Landesprüfungsamtes für Sozialversicherung nicht rechtmäßig ist und die Klägerin beschwert (§ 54 Abs 2 SGG).

Entgegen der Auffassung der Klägerin ist das Bayerische Landesprüfungsamt allerdings berechtigt, die Kosten der Prüfung ihrer Geschäfts-, Rechnungs- und Betriebsführung durch Leistungsbescheid festzusetzen. Nach § 274 Abs 1 Satz 2 SGB V idF des Art 1 Nr 146 GSG haben die für die Sozialversicherung zuständigen obersten Verwaltungsbehörden der Länder mindestens alle fünf Jahre die Geschäfts-, Rechnungs- und Betriebsführung der Kassen(zahn)ärztlichen Vereinigungen zu prüfen. Die für die Sozialversicherung zuständigen obersten Verwaltungsbehörden der Länder können die Prüfung der Kassen(zahn)ärztlichen Vereinigungen auf eine öffentlich-rechtliche Prüfeinrichtung übertragen, die bei der Durchführung der Prüfung unabhängig ist (aaO Satz 3). Die Prüfung hat sich auf den gesamten Geschäftsbetrieb zu erstrecken; sie umfaßt die Prüfung seiner Gesetzmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit (aaO Satz 4). Nach § 274 Abs 2 Satz 3 SGB V tragen die Kassen(zahn)ärztlichen Vereinigungen die Kosten der bei ihnen durchgeführten Prüfungen. Die Kosten werden nach dem tatsächlich entstandenen Personal- und Sachaufwand berechnet (aaO Satz 4). Der Berechnung der Kosten für die Prüfung der Kassen(zahn)ärztlichen Vereinigung sind die entsprechenden, von der zuständigen obersten Landesbehörde erstellten Übersichten über die Personalkostensätze des laufenden Rechnungsjahres für Beamte, Angestellte und Lohnempfänger einschließlich der Sachkostenpauschale eines Arbeitsplatzes/Beschäftigten zugrunde zu legen (aaO Satz 5). Zusätzlich zu den Personalkosten entstehende Verwaltungskosten sind den Kosten in ihrer tatsächlichen Höhe hinzuzurechnen (aaO Satz 7). Die Personalkosten sind pro Prüfungsstunde anzusetzen (aaO Satz 8). Die Kosten der Vor- und Nachbereitung der Prüfung einschließlich der Abfassung des Prüfberichts und einer etwaigen Beratung sind einzubeziehen (aaO Satz 9).

Die Vorschrift über die Prüfung der gesamten Geschäftstätigkeit der Kassen(zahn)ärztlichen Vereinigungen ist durch das GSG zum 1. Januar 1993 in § 274 SGB V eingefügt worden, der seinerseits zum 1. Januar 1990 in Kraft getreten ist (Art 70 Abs 3 Gesundheits-Reformgesetz (GRG)) und die zuvor geltende Bestimmung des § 342 Reichsversicherungsordnung (RVO) ersetzt hat. Bis Ende 1992 war in § 274 SGB V nur die Prüfung der Krankenkassen und ihrer Verbände geregelt. Die Erweiterung der Prüfungskompetenz auf die Kassen(zahn)ärztlichen Vereinigungen und die Kassen(zahn)ärztlichen Bundesvereinigungen ist im gemeinsamen Gesetzentwurf der Fraktionen von CDU/CSU, SPD und F.D.P zu einem GSG vom 5. November 1992 enthalten (BT-Drucks 12/3608, S 31, unter Nr 129). Dadurch sollte die Wirtschaftlichkeitskontrolle beider Parteien der gemeinsamen Selbstverwaltung der vertragsärztlichen Versorgung ermöglicht werden (Begründung des Fraktionsentwurfs, BT-Drucks 12/3608, S 120).

Hinsichtlich der Zuständigkeiten und der Durchführung der Prüfung bestehen zwischen der bereits durch das GRG vorgeschriebenen Prüfung der Krankenkassen, der Landes- und der Spitzenverbände der Krankenkassen sowie der durch das GSG einbezogenen Prüfung der Kassen(zahn)ärztlichen Vereinigungen und der Kassen(zahn)ärztlichen Bundesvereinigungen keine wesentlichen Unterschiede. Die Kostentragungspflicht hat der Gesetzgeber jedoch für die Kassen(zahn)ärztlichen Vereinigungen anders als bei den Krankenkassen geregelt. Die Kosten der Prüfung der Krankenkassen und ihrer Verbände tragen diese nach dem Verhältnis der beitragspflichtigen Einnahmen ihrer Mitglieder (§ 274 Abs 2 Satz 1 SGB V). Es werden nicht die Kosten für die einzelne Prüfung, sondern die Gesamtkosten der jeweils prüfenden Behörde für die Prüfung aller ihrer Aufsicht unterliegenden Krankenkassen bzw Kassenverbände unter Einschluß der Personal- und Verwaltungskosten ermittelt, die dann nach dem vorgegebenen Schlüssel (beitragspflichtige Einnahmen der Mitglieder) auf die einzelnen Krankenkassen bzw Kassenverbände umgelegt werden (vgl Schrinner in: SGB V, Gesetzliche Krankenversicherung, Hrsg Maaßen/Schermer/Wiegand/Zipperer, § 274 SGB V, RdNr 10). Demgegenüber werden die durch die Prüfung der einzelnen Kassen(zahn)ärztlichen Vereinigung entstandenen Kosten dieser Einrichtung konkret in Rechnung gestellt (Schrinner, aaO, RdNr 11a). Da die obersten Landesbehörden sowohl die Krankenkassen als auch die Kassen(zahn)ärztlichen Vereinigungen und das Bundesministerium für Gesundheit die Spitzenverbände der Krankenkassen und die Kassen(zahn)ärztlichen Bundesvereinigungen prüfen, müssen die nach dem angegebenen Schlüssel pauschal zu tragenden Kosten der Prüfeinrichtungen seitens der Krankenkassen von den konkret entstehenden Kosten der Prüfung der Kassen(zahn)ärztlichen Vereinigungen abgegrenzt werden. Dazu bestimmt § 274 Abs 2 Satz 10 SGB V, daß die von den Krankenkassen und ihren Verbänden nach Satz 1 zu tragenden Kosten um die Kosten der Prüfungen der Kassenärztlichen Vereinigung und der Kassenärztlichen Bundesvereinigungen vermindert werden.

Die Zuständigkeit zur Prüfung der Klägerin ist auf der Grundlage des § 274 Abs 1 Satz 3 2. Halbsatz SGB V wirksam auf das Bayerische Landesprüfungsamt für Sozialversicherung übertragen worden. Nach dieser Vorschrift können die für die Sozialversicherung zuständigen obersten Verwaltungsbehörden der Länder die Prüfung der landesunmittelbaren Krankenkassen und der Kassen(zahn)ärztlichen Vereinigung auf eine öffentlich-rechtliche Prüfungseinrichtung übertragen. Als solche Institutionen fungiert in Bayern das Landesprüfungsamt für Sozialversicherung im Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, dem nach Art 4 Abs 2 Satz 1 des Bayerischen Gesetzes zur Ausführung des Sozialgesetzbuchs (AGSGB) vom 10. August 1982 (Bayerisches Gesetz- und Verordnungsblatt 1982, S 514) die Prüfung der

Geschäfts-, Betriebs- und Rechnungsführung aller landesunmittelbaren Versicherungsträger obliegt. Nach Art 4 Abs 2 Satz 6 AGSGB ist es in der Durchführung seiner Aufgaben unabhängig. Obwohl der Wortlaut des Art 4 Abs 2 ebenso wie die inhaltlich übereinstimmende Regelung des Art 4 Abs 5 AGSGB idF des Gesetzes vom 27. Dezember 1997 (Bayerisches Gesetz- und Verordnungsblatt 1997, S 863) lediglich die landesunmittelbaren Versicherungsträger anspricht, umfaßt die dem Landesprüfungsamt übertragene Prüfungszuständigkeit auch die Kassen(zahn)ärztlichen Vereinigungen. Das ergibt sich, wie das Berufungsgericht zutreffend dargelegt hat, mit hinreichender Deutlichkeit aus der Entstehungsgeschichte des § 274 SGB V.

Nach dem Bericht des Bundestagsausschusses für Arbeit und Sozialordnung im Gesetzgebungsverfahren des GRG sollte die ursprünglich § 282 SGB V lautende und später als § 274 SGB V Gesetz gewordene Norm dem Wunsch des Bundesrates nach einer von der zu prüfenden Stelle unabhängigen Prüfungsinstanz Rechnung tragen. Mit der ausdrücklichen Anordnung, daß die Prüfung auf andere unabhängige öffentlich-rechtliche Einrichtungen übertragen werden kann und nicht von der für die Sozialversicherung zuständigen obersten Landesbehörde selbst durchgeführt werden muß, sollte auch die Konstellation erfaßt sein, daß bereits nach Landesrecht eine Delegation der Prüfungskompetenzen auf weisungsunabhängige nachgeordnete Behörden stattgefunden hatte. Falls eine solche Behörde (gemeint: zur Durchführung der Prüfung nach § 342 RVO in der bis zum 31. Dezember 1988 geltenden Fassung) schon eingerichtet worden war, sollte eine erneute Übertragung der nunmehr erweiterten Prüfungskompetenz auf diese Stelle entbehrlich sein (BT-Drucks 11/3480, S 66). Wenn nach dem deutlich dokumentierten Willen des Gesetzgebers bei Inkrafttreten des § 274 SGB V am 1. Januar 1990 eine Delegation der Prüfung der Krankenkassen und ihrer Verbände bei Bestehen einer den Anforderungen des § 274 Abs 1 Satz 3 SGB V genügenden öffentlich-rechtlichen Prüfeinrichtung entbehrlich war, ist nicht erkennbar, weshalb bei Erweiterung der Prüfungsverpflichtung nach § 274 Abs 1 SGB V idF des GSG auf die Kassen(zahn)ärztliche Vereinigung nunmehr trotz Bestehens einer Prüfungsbehörde eine ausdrückliche Aufgabenübertragung seitens der zuständigen obersten Landesbehörde erforderlich sein sollte. Vielmehr spricht die Zielsetzung bei Erlaß des GRG wie des GSG dafür, daß die bereits bestehenden Prüfeinrichtungen, und zwar gegebenenfalls auch solche, die bereits lange vor Inkrafttreten des GRG die Krankenkassen geprüft haben, nunmehr ohne zusätzlichen bzw neuen Delegationsakt auch die Prüfungen der Kassen(zahn)ärztlichen Vereinigung durchzuführen haben.

Das danach für die Prüfung der Klägerin zuständige Bayerische Landesprüfungsamt für Sozialversicherung ist auch berechtigt, die Kosten der Prüfung dieser gegenüber im Streitfall durch Verwaltungsakt festzusetzen. Das ergibt sich aus Art 4 Abs 2 Satz 5 AGSGB in der zum Zeitpunkt des Erlasses des angefochtenen Bescheides geltenden Fassung vom 10. August 1982 (heute: Art 4 Abs 5 Satz 5 AGSGB). Die Vorschrift lautet: "Die Kosten solcher Prüfungen setzt das Bayerische Landesprüfungsamt für Sozialversicherung fest". Mit der Wendung "setzt fest" ist vorgeschrieben, daß dies durch Verwaltungsakt, nämlich durch Kostenfestsetzungsbescheid, zu geschehen hat. Diese Regelung steht mit Bundesrecht im Einklang.

Die Umsetzung der bundesrechtlich (§ 274 Abs 2 Satz 3 SGB V) vorgegebenen Kostentragungspflicht der der Prüfung unterworfenen Kassen(zahn)ärztlichen Vereinigung ist - ebenso wie die Durchführung der Prüfung selbst - Teil des umfassenden Aufsichtsrechts der zuständigen obersten Landesbehörde (§ 78 Abs 1 und 3 SGB V iVm den §§ 88, 89 Viertes Buch Sozialgesetzbuch (SGB IV)), dem die Kassen(zahn)ärztlichen Vereinigungen unterliegen. Nach der Vorstellung der Klägerin ist die Durchsetzung ihrer Kostentragungspflicht in der Weise von der Ausübung der Aufsichtsbefugnisse nach den allgemeinen Vorschriften sowie nach § 274 Abs 1 SGB V zu trennen, daß etwa die Pflicht, auf Verlangen bestimmte Unterlagen vorzulegen (§ 274 Abs 1 Satz 6 SGB V), per Verwaltungsakt durchgesetzt werden könnte, die Aufsichtsbehörde zur Realisierung der Kostentragungspflicht aber im Streitfall Leistungsklage erheben müßte. Dem ist nicht zu folgen. Die Aufspaltung speziell der in § 274 SGB V geregelten Prüfung der Geschäfts-, Rechnungs- und Betriebsführung in einen durch ein Über- bzw Unterordnungsverhältnis geprägten hoheitlichen Teil und einen durch Gleichordnung zwischen prüfender Behörde und zu prüfender Selbstverwaltungskörperschaft gekennzeichneten Teil, zu dem die Kostentragung rechnen soll, findet im Gesetz keine Grundlage. Die Behörde, die berechtigt ist, für eine bestimmte Verwaltungstätigkeit Kosten (Gebühren und Auslagen) zu verlangen (vgl § 1 Verwaltungskostengesetz (VwKostG)), setzt diese in einer Kostenentscheidung (§ 14 VwKostG) gegenüber dem Kostenschuldner (§ 13 VwKostG) fest. Die Festsetzung ist ein Verwaltungsakt. Diese Folgerung ergibt sich schon daraus, daß die Kostenfestsetzung nach § 22 VwKostG mit Rechtsbehelfen angefochten werden kann. Zwar findet das VwKostG auf die Tätigkeit von Bundes- und Landesbehörden in Angelegenheiten des § 51 SGG, also auch im Bereich des Vertrags(zahn)arztrechts, keine Anwendung (§ 1 Abs 3 Nr 4 VwKostG). Das beruht vor allem darauf, daß das Verfahren bei den Behörden nach dem Sozialgesetzbuch grundsätzlich kostenfrei ist (§ 64 Abs 1 Zehntes Buch Sozialgesetzbuch (SGB X)). Einem Rückgriff auf die Rechtsfigur der Kostenfestsetzungsentscheidung steht das jedoch dann nicht entgegen, wenn wie hier ein Bundesgesetz spezialgesetzlich bestimmt, daß für eine bestimmte öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit in einer Angelegenheit iS des § 51 SGG in einem näher geregelten Umfang Kosten zu erstatten sind.

Die Berechtigung, die Prüfungskosten durch Leistungsbescheid geltend zu machen, liegt im übrigen auch der Kostenregelung des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung, die auf der Grundlage des § 274 Abs 2 Satz 2 SGB V hinsichtlich der Kostentragungspflicht der bundesunmittelbaren Krankenkassen sowie der Spitzenverbände der Krankenkassen ergangen ist, als selbstverständlich zugrunde. Nach § 5 dieser Kostenregelung vom 8. März 1990 (BArbl 1990 Nr 5 S 35) ermitteln das Bundesversicherungsamt und der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung die einzelnen Erstattungsbeträge und geben sie den erstattungspflichtigen Krankenkassen und Spitzenverbänden bekannt. Erstattungsbeträge sind zahlbar innerhalb von 30 Tagen nach Bekanntgabe der Berechnungen durch das Bundesversicherungsamt an die Krankenkasse bzw durch den Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (heute: Bundesministerium für Gesundheit) an den Spitzenverband. Die Regelung setzt, ohne daß das ausdrücklich so formuliert worden ist, voraus, daß die Bekanntgabe durch Verwaltungsakt erfolgt, und daß der wirksam gewordene Erstattungsbescheid unmittelbar die Zahlungspflicht der betroffenen Krankenkasse bzw des betroffenen Spitzenverbandes auslöst. Zwar kann die Kostenregelung vom 8. März 1990 wegen der oben dargestellten Unterschiede hinsichtlich der Kostenberechnung einerseits gegenüber den Krankenkassen und deren Spitzenverbänden und andererseits gegenüber den Kassen(zahn)ärztlichen Vereinigungen auf letztere nicht unmittelbar übertragen werden. Hinsichtlich der Frage, wie die auf die einzelne Körperschaft entfallenden Beträge zu realisieren sind, besteht jedoch zwischen Krankenkassen bzw deren Spitzenverbänden und Kassen(zahn)ärztlichen Vereinigungen bzw Kassen(zahn)ärztlichen Bundesvereinigungen kein relevanter Unterschied. Gegenüber der Berechtigung des Landesprüfungsamtes, einen Kostenfestsetzungsbescheid gegenüber der Klägerin zu erlassen, ergeben sich nach alldem keine Zweifel.

Zu Recht rügt die Klägerin jedoch, daß der angefochtene Festsetzungsbescheid den gesetzlichen Vorgaben des § 274 Abs 2 Sätze 3 bis 9 SGB V nicht in vollem Umfang entspricht. Das Landesprüfungsamt hat die ihm durch die Prüfung der Klägerin entstandenen Kosten zwar nach den Vorgaben des § 274 Abs 2 Satz 4 SGB V berechnet. Die Angaben im Bescheid reichen aber nicht aus, um der Klägerin eine Prüfung

des Umfangs ihrer Kostentragungspflicht zu ermöglichen.

Die Kosten für die Prüfung der Kassen(zahn)ärztlichen Vereinigungen werden nach dem tatsächlichen Personal- und Sachaufwand berechnet, wobei die von der zuständigen obersten Landesbehörde erstellten Übersichten über die Personalkosten des laufenden Rechnungsjahres für Beamte, Angestellte und Lohnempfänger zugrunde zu legen sind (§ 274 Abs 2 Sätze 4 und 5 SGB V). Dem trägt der angefochtene Bescheid im Ausgangspunkt zutreffend Rechnung. Er weist für die Prüfbeamten je nach Besoldungsgruppe die Kostensätze aus, die sich für das Jahr 1993 nach der Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums der Finanzen vom 20. Juli 1993 (Bl 85 ff der SG-Akten) und für 1994 aus der Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums der Finanzen vom 21. Dezember 1993 (Bl 88 ff der SG-Akten) ergeben. Diese Übersichten über die Personalkostensätze entsprechen nach ihrer Methode denjenigen, die im Bereich des Bundes verwandt werden (vgl § 274 Abs 2 Satz 6 SGB V). Sie dienen einer transparenten und standardisierten Nachweismöglichkeit des Betrages, den unter Einbeziehung aller Personalneben- sowie Sachkosten die einzelne Beschäftigtenstunde kostet.

Die Klägerin stellt nicht in Abrede, daß das Landesprüfungsamt die Kostensätze bezogen auf die einzelnen Beamten korrekt angewandt und die Besoldungsgruppen der Prüfbeamten richtig angesetzt hat. Anhaltspunkte für Bedenken bestehen insoweit nicht. Allerdings beschränkt sich die Begründung im angefochtenen Bescheid auf den Hinweis, Ministerialrat (B 3) Dr. K. habe insgesamt 40 Stunden, Regierungsrat F. 912 Stunden, Oberamtsrat P. 744 Stunden, Oberamtsrat B. 568 Stunden und Regierungsinspektor N. 120 Stunden aufgewandt, so daß insgesamt 339 Prüftage zu honorieren seien. Nähere Darlegungen, mit welchen Prüfungsgegenständen sich die einzelnen Prüfer in welchen Zeiträumen befaßt haben, enthält der Bescheid nicht. Damit wird den gesetzlichen Vorgaben nicht angemessen entsprochen.

Nach § 274 Abs 2 Satz 4 SGB V werden die von den Kassen(zahn)ärztlichen Vereinigungen zu tragenden Prüfungskosten nach dem tatsächlich entstandenen Personal- und Sachaufwand berechnet. Zu den Prüfungskosten zählen auch die Kosten der Vor- und Nachbereitung der Prüfung einschließlich der Abfassung des Prüfberichts und einer etwaigen Beratung (aaO Satz 9). Der gesamte Prüfungsvorgang gliedert sich danach in die fünf Abschnitte der Vorbereitung der Prüfung, der eigentlichen Prüfung, der Nachbereitung, der Abfassung des Prüfberichts und ggf einer Beratung der Kassen(zahn)ärztlichen Vereinigung. Diese Prüfungsabschnitte verursachen in unterschiedlichem Umfang Kosten, die nach der Vorgabe des Gesetzes jeweils in der tatsächlich entstandenen Höhe zu ermitteln und in der Begründung des Festsetzungsbescheides gemäß § 35 Abs 1 Satz 2 SGB X getrennt auszuweisen sind. Der auf die einzelnen Abschnitte des Prüfungsvorgangs und den zeitlichen Umfang der Tätigkeit der einzelnen Prüfbeamten im jeweiligen Prüfungsabschnitt konkret entfallende Personal- und Sachaufwand gehört zu den "wesentlichen tatsächlichen Gründen" iS dieser Vorschrift. Sie müssen deshalb in der Begründung eines Prüfungskostenbescheides angegeben werden, damit die geprüfte Kassen(zahn)ärztliche Vereinigung die Möglichkeit hat, die Angemessenheit der Erstattungsforderung zu beurteilen.

Die konkrete Zuordnung der Tätigkeit jeder einzelnen mit der Prüfung insgesamt befaßten Person zu den verschiedenen Prüfungsabschnitten trägt zunächst dem Umstand Rechnung, daß innerhalb des einheitlichen Prüfungsvorgangs verschiedene Arbeiten anfallen, die unterschiedliche Qualifikationen der Prüfungspersonen erfordern. Das liegt etwa hinsichtlich der Prüfung des im Bereich der Kassen(zahn)ärztlichen Vereinigung geltenden Satzungsrechts auf seine Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht einerseits und der schreibtechnischen Erstellung des Prüfberichts andererseits auf der Hand. Weiterhin ist die genaue Aufschlüsselung und Zuordnung insbesondere des personellen Einsatzes der Prüfbeamten der Tatsache geschuldet, daß die Kenntnisse der zu prüfenden Kassen(zahn)ärztlichen Vereinigung von dem, was die Prüfer - bezogen auf die einzelnen Abschnitte der Prüfung - tatsächlich untersucht haben, sehr unterschiedlich sind. Soweit die Geschäfts- und Betriebsführung in den Räumen der Kassen(zahn)ärztlichen Vereinigung geprüft wird, kennt die Geschäftsführung den zeitlichen Einsatz der einzelnen Prüfbeamten, denn sie weiß, wer an welchen Tagen in ihren Dienstgebäuden tätig gewesen ist. Eine stunden- oder sogar minutenbezogene Aufstellung dessen, was der einzelne Beamte jeweils genau gelesen, überlegt, nachgerechnet oder besprochen hat, ist - entgegen der Auffassung der Klägerin - von § 274 Abs 2 Satz 3 SGB V nicht gefordert und im übrigen nicht zumutbar. In vergleichbarer Weise hat die Kassen(zahn)ärztliche Vereinigung über ihren Vorstand oder ihre Geschäftsführung Kenntnis vom zeitlichen Umfang der Tätigkeit der an einer etwaigen Beratung iS des § 274 Abs 2 Satz 9 SGB V beteiligten Prüfbeamten. Das gilt unabhängig davon, wo diese Beratung stattfindet. Demgegenüber kann die Kassen(zahn)ärztliche Vereinigung nicht wissen oder nachvollziehen, welche Beamten mit der Vorbereitung der Prüfung, dem Teil der aktenmäßigen Prüfung, die im Prüfungsamt stattfindet, mit der Nachbereitung der Prüfung und der Erstellung des Prüfberichts befaßt sind, und an welchen Tagen dadurch welche Beamten mit welchem Anteil ihrer Arbeitskraft in Anspruch genommen worden sind. Die entsprechenden Informationen müssen deshalb der Begründung des Kostenfestsetzungsbescheides zu entnehmen sein.

Die gesetzliche Verpflichtung zur genauen Aufschlüsselung der Tätigkeit der einzelnen Prüfbeamten und zur Zuordnung dieser Tätigkeit zu den verschiedenen Abschnitten des Prüfungsvorgangs führt entgegen der Befürchtung des Beklagten nicht dazu, daß die der Prüfung unterliegenden Kassen(zahn)ärztlichen Vereinigung mittelbar über die Kontrolle der Angemessenheit der Prüfungskosten den Umfang der Prüfung bestimmen kann. Der Prüfeinrichtung obliegt die Entscheidung darüber, was im Rahmen der Geschäfts-, Rechnungs- und Betriebsführung einer Kassen(zahn)ärztlichen Vereinigung mit welchem Aufwand und in welcher Intensität geprüft werden soll. Deshalb legt sie allein fest, welcher Prüfbeamte sich in welchem zeitlichen Umfang welchem Abschnitt des Prüfungsvorgangs zu widmen hat. Von ihr wird nichts Unzumutbares verlangt, wenn sie das Resultat ihrer Entscheidung auch in der Begründung des Kostenfestsetzungsbescheides wiederzugeben und dort darzulegen hat, welcher Prüfbeamte sich an welchen Tagen mit welchem Teil des Prüfungsgeschehens befaßt hat. Nur so ist der von der Prüfung betroffenen Institution eine Beurteilung möglich, ob die für die einzelnen Beamten in Ansatz gebrachte zeitliche Inanspruchnahme zumindest plausibel ist.

Die Verpflichtung der prüfenden Behörde zur genauen Zuordnung der Tätigkeit des einzelnen Prüfbeamten zu den verschiedenen Abschnitten des Prüfungsvorgangs ist weiterhin erforderlich, weil das Gesetz keinen Anreiz für die Prüfbehörde enthält, die Prüfungskosten gegenüber den Kassen(zahn)ärztlichen Vereinigungen möglichst niedrig zu halten. Die mit der Prüftätigkeit gegenüber den landesunmittelbaren Krankenkassen, den Kassenverbänden und den Kassen(zahn)ärztlichen Vereinigungen insgesamt verbundenen Kosten werden dem Land in vollem Umfang erstattet. Als Folge des § 274 Abs 2 Satz 10 SGB V vermindert sich lediglich der an den Gesamtkosten von den Krankenkassen und ihren Verbänden zu tragende Anteil um die Beträge, die die Kassen(zahn)ärztlichen Vereinigungen für ihre Prüfung aufzubringen haben. Über die ihr selbstverständlich obliegende Verpflichtung zur Beachtung aller haushaltsrechtlichen Vorschriften hinaus besteht danach bei der prüfenden Behörde kein Anreiz zur Kostenminimierung, weil alle mit ihrer Tätigkeit verbundenen Kosten ohnehin erstattet werden. Deshalb darf den Kassen(zahn)ärztlichen Vereinigungen als Korrektiv zu der besonders starken Stellung der Prüfeinrichtung die Möglichkeit zumindest einer Plausibilitätsprüfung der von ihnen zu erstattenden Kosten nicht unmöglich gemacht

werden.

Schließlich ist die Regelung des § 274 Abs 2 Satz 3 SGB V dadurch gekennzeichnet, daß die zu prüfende Institution die Kosten für die Ausübung der staatlichen Aufsicht in einem speziellen Bereich selbst zu tragen hat, während ansonsten die Kosten der Staatsaufsicht (auch) über die Kassen(zahn)ärztlichen Vereinigungen (§§ 78 Abs 3 SGB V iVm §§ 88, 89 SGB IV) ebenso vom Staat getragen werden, wie etwa diejenigen der Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftstätigkeit von bundesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts (vgl §§ 105 ff Bundeshaushaltsordnung). Die Kassen(zahn)ärztliche Vereinigung hat weiterhin nicht die Möglichkeit, selbst Wirtschaftsprüfer mit der Prüfung ihrer Haushalts- und Wirtschaftsführung zu beauftragen (vgl etwa §§ 316, 319 Handelsgesetzbuch) und mit diesen die Kosten der Prüfung zu vereinbaren. Die Kassen(zahn)ärztliche Vereinigung muß vielmehr Prüfkosten in der Höhe bezahlen, die die prüfende Behörde festsetzt, und kann beim Streit über die Angemessenheit der Kostenforderung keine andere Behörde bzw eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft mit der Prüfung beauftragen. Dieser vom Gesetzgeber vorgeschriebenen Kombination von Duldungspflicht hinsichtlich der Prüfung, Verpflichtung zur Erstattung der einseitig von der Prüfeinrichtung festgesetzten Kosten sowie fehlender Einflußmöglichkeit auf die für die Prüfung zuständige Behörde ist dadurch Rechnung zu tragen, daß die Prüfeinrichtung verpflichtet ist, konkret den zeitlichen Einsatz der mit der Prüfung befaßten Personen und die Zuordnung der Tätigkeit der Prüfbeamten zu den verschiedenen Prüfabschnitten anzugeben. Nur wenn derartige Angaben vorliegen, wird die Kassen(zahn)ärztliche Vereinigung in den Stand versetzt, die Angemessenheit des Prüfungsaufwandes ansatzweise beurteilen zu können. Das erfordert zumindest die tageweise Aufzeichnung, welche Prüfbeamte sich konkret an wieviel Arbeitstagen mit welchen Prüfungsgegenständen befaßt haben.

Diesen aus § 274 Abs 2 Sätze 3 bis 9 SGB V iVm § 35 Abs 1 Satz 1 SGB X abzuleitenden Spezifizierungs- bzw Begründungsanforderungen wird der Bescheid vom 28. Juni 1995 nicht gerecht. Er beschränkt sich darauf mitzuteilen, wie sich die 1993/1994 insgesamt angefallenen 339 Prüftage auf Ministerialrat Dr. K. , Regierungsrat F. , die Oberamtsräte P. und B. sowie Regierungsoberinspektor N. verteilen. Nähere Angaben darüber, in welchen der oben dargestellten einzelnen Abschnitte des Prüfungsvorgangs welche Beamte mit welchem zeitlichen Einsatz konkret tätig gewesen sind, lassen sich dem Bescheid bzw seiner Begründung nicht entnehmen.

Danach hat das SG den angefochtenen Bescheid im Ergebnis zu Recht aufgehoben. Soweit es darüber hinaus ausgesprochen hat, das Landesprüfungsamt habe über die von der Klägerin dem Beklagten zu erstattenden Prüfungskosten einen neuen Bescheid zu erteilen, ist seine Entscheidung rechtskräftig geworden. Durch den Ausspruch zur Neubescheidung ist allein die Klägerin beschwert. Diese hat das sozialgerichtliche Urteil ihrerseits nicht angefochten, soweit der Tenor (Aufhebung und Neubescheidungsverpflichtung) hinter dem von ihr gestellten reinen Anfechtungsantrag zurückgeblieben ist. Daran muß sie sich in der Revisionsinstanz festhalten lassen. Das Landesprüfungsamt hat seiner neuen Entscheidung die Grundsätze der Entscheidung des Senats und nicht diejenigen des sozialgerichtlichen Urteils vom 16. Oktober 1996 zugrunde zu legen.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 193 Abs 1 und 4 SGG.
Rechtskraft
Aus
Login
FSB
Saved
2003-08-28