

L 11 KA 33/97

Land
Nordrhein-Westfalen
Sozialgericht
LSG Nordrhein-Westfalen
Sachgebiet
Vertragsarztangelegenheiten
Abteilung
11
1. Instanz
SG Düsseldorf (NRW)
Aktenzeichen
S 25 Ka 14/95
Datum
11.12.1996
2. Instanz
LSG Nordrhein-Westfalen
Aktenzeichen
L 11 KA 33/97
Datum
09.09.1998
3. Instanz
Bundessozialgericht
Aktenzeichen
B 6 KA 64/98 R
Datum
-

Kategorie
Urteil

Auf die Berufung des Beklagten wird das Urteil des Sozialgerichts Düsseldorf vom 11.12.1996 abgeändert. Die Klage wird abgewiesen. Die Klägerin trägt die außergerichtlichen Kosten des Beklagten für beide Rechtszüge. Die Revision wird zugelassen.

Tatbestand:

Streitig ist die Rechtmäßigkeit einer Aufsichtsordnung.

Der Beklagte hat in seinem Bericht über die Prüfung der Geschäfts- und Rechnungsführung der Klägerin vom 14.10.1992 u.a. (Prüffeststellungen 18 ff und 26)

- die Höhe der dem Vorsitzenden und dem stellvertretenden Vorsitzenden des Vorstandes gewährten Pauschalentschädigung für Tätigkeiten außerhalb von Sitzungen

- die Höhe und Dauer der nach dem Ausscheiden aus dem Amt zu gewährenden Übergangentschädigung beanstandet.

Die Entschädigungsordnung der Beklagten vom 20.10.1990 bewertete die monatliche Entschädigung für das Ehrenamt "Vorsitzender des Vorstandes" pauschal mit 100 Punkten und für das Ehrenamt "stellvertretender Vorsitzender des Vorstandes" mit 60 Punkten bei einem Punktwert von 135 DM und ab 01.01.1992 von 150 DM als Ausgleich für laufende Verwaltungsaufgaben. Hiernach wird dem Vorsitzenden des Vorstandes der KVNo für die Wahrnehmung der Ehrenämter mit laufenden Verwaltungsaufgaben monatlich eine Pauschalentschädigung ab 01.01.1992 in Höhe von 100 Punkten x Punktwert 150 DM = 15.000 DM gewährt. Der stellvertretende Vorsitzende des Vorstandes bezieht aus dem gleichen Grunde eine Entschädigung ab 01.01.1992 in Höhe von 60 Punkten x Punktwert 150 DM = 9.000 DM, bzw. ab 16.04.1994 von 80 Punkten x Punktwert 150 DM = 12.000 DM, wenn der Vorstandsvorsitzende zugleich Vorstandsvorsitzender der KBV ist.

Zur Beschäftigung eines Praxisvertreters bzw. zum Ausgleich für Praxisausfall wird dem Vorsitzenden des Vorstandes monatlich pauschal ein Betrag in Höhe des Endgehaltes der Gruppe BAT Ia zzgl. Ortszuschlag (Stufe 2) und dem stellvertretenden Vorsitzenden monatlich pauschal ein Betrag in Höhe von 60 % des Endgehaltes der Gruppe BAT Ia zzgl. Ortszuschlag (Stufe 2) gezahlt. Darüberhinaus war geregelt, daß der Vorsitzende bzw. der stellvertretende Vorsitzende des Vorstandes, die nach vierjähriger Tätigkeit (Dauer der Wahlperiode) aus diesem Amt ehrenvoll ausscheiden, eine Übergangentschädigung in Höhe des Jahresbetrages der während der Amtszeit gewährten Pauschalentschädigung erhalten. Bei länger währender Tätigkeit wurde die Übergangentschädigung in Abhängigkeit von der Dauer der Amtszeit in Höhe von 50 %, 60 %, oder 70 % der zuletzt gewährten Pauschalentschädigung für eine der Dauer einer Amtszeit entsprechenden Zeit gewährt. Dies führte in drei vom Beklagten im Bescheid benannten Fällen ehemaliger Vorsitzender zu Übergangentschädigung vom 26.01.1985 bis 30.01.2013, vom 05.11.1987 bis 23.02.2000 und vom 01.02.1993 bis 31.01.2001. Für die Teilnahme an Sitzungen wurde ferner Sitzungsgeld gewährt. Fahrtkosten wurden erstattet sowie Tage- und Übernachtungsgelder gezahlt.

Nachdem hinsichtlich der unterschiedlichen Auffassungen keine Annäherung gefunden werden konnte, fand ein erstes Beratungsgespräch am 02.02.1994 statt.

Mit Beschluss vom 16.04.1994 änderte die Vertreterversammlung die Entschädigungsordnung. Die Entschädigung des stellvertretenden Vorsitzenden wurde auf 80 % erhöht, wenn der Vorsitzende zugleich Vorsitzender des Vorstandes des KBV ist. Die Übergangentschädigungen wurden dahin neu geregelt, daß nunmehr nach vierjähriger Amtstätigkeit eine Übergangentschädigung in Höhe der während der Amtszeit zuletzt gewährten Pauschalentschädigung für die Dauer von zwei Jahren gezahlt wird. Für weitere

aufeinanderfolgende Amtsperioden verlängert sich die monatliche Übergangsschädigung um jeweils ein Jahr, jedoch auf höchstens vier Jahre. Weitere Änderungen lehnte die Vertreterversammlung ab.

Ein zweites Beratungsgespräch fand am 21.06.1994 statt. Das Beratungsschreiben datiert vom 23.07.1994. Im Anschluß an weitere Korrespondenz erging die Aufsichtsverordnung sodann unter dem 20.12.1994.

Hierdurch verpflichtete der Beklagte die Klägerin,

1. eine Änderung der Entschädigungsordnung herbeizuführen mit dem Ziel, daß

a) der Vorsitzende des Vorstandes eine pauschale Zeitaufwandsentschädigung für seine Tätigkeit außerhalb von Sitzungen von nicht mehr als monatlich 3.300 DM erhält;

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. Beide Entschädigungen dürfen zusammen mehr als 150 % der pauschalen Zeitaufwandsentschädigung der Vorstandsvorsitzenden nach Buchst. a) nicht überschreiten,

c) die Übergangsschädigung 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 Übergangsschädigung für eine Zeitdauer von maximal 2 Jahren nach dem Ausscheiden aus dem letzten Amt gewährt wird.

2. alle entgegenstehenden Vorschriften einschließlich aller Übergangsvorschriften, Inkrafttretensregelungen usw. nicht mehr anzuwenden, also hinsichtlich der derzeit gezahlten Übergangsschädigung entsprechend zu verfahren. Bei der Anpassung der derzeit gezahlten Übergangsschädigung kann mit Rücksicht auf die persönliche Situation der Betroffenen eine Übergangszeit von höchstens sechs Monaten eingeräumt werden."

In der Begründung hat der Beklagte ausgeführt, daß die Verpflichtungsanordnung trotz mehrfacher schriftlicher und mündlicher Beratungen mit Fristsetzung erfolglos geblieben und damit unabweisbar geworden sei. Die Kassenärztlichen Vereinigungen seien Träger öffentlicher Aufgaben und Teil der mittelbaren Staatsverwaltung. Es sei nicht ersichtlich, daß der Gesetzgeber die KVen hinsichtlich der Haushaltsgrundsätze der sparsamen und wirtschaftlichen Mittelverwendung gegenüber den Sozialversicherungsträgern habe privilegieren wollen. Eine unterschiedliche Organisation rechtfertige es nicht, diese Rechtspflicht anders als bei Sozialversicherungsträgern zu beurteilen. Daß die Gelder aus den erarbeiteten Honoraren der Vertragsärzte aufgebracht würden, ändere hieran nichts, da diese Mittel in der Haushalt der KV einzustellen und schon deswegen öffentliche Mittel seien. Das Ausgabeverhalten der KVen habe unmittelbare Auswirkungen auf die Krankenkassen, weil die Selbstverwaltungskosten der KVen über die von den Krankenkassen zu entrichtenden Gesamtvergütungen finanziert würden. Angesichts der systematischen Anbindung des Haushaltsrechts der KVen an das der Sozialversicherungsträger sei es einem öffentlich-rechtlichen Arbeitgeber wie der Klägerin nicht freigestellt, ohne Rücksicht auf die Verhältnisse im übrigen öffentlichen Dienst und innerhalb des übrigen Sozialversicherungssystems Vergütungen oder sonstige Leistungen völlig anderer Art oder beliebiger Höhe zu gewähren. Die Entschädigung der Organmitglieder und insbesondere der Organe der Klägerin in Ausübung des Ehrenamtes könne deshalb nicht nach anderen Grundsätzen festgesetzt werden, als für die Sozialversicherungsträger. Diesen würden neben Reisekosten- und Fahrtkostenerstattungen bzw. Tagegeldern den Verdienstaufschlag ersetzt und eine Entschädigung für Zeitaufwand außerhalb von Sitzungen erhalten. Die von der Klägerin ihrem Vorsitzenden neben der Pauschale für den Praxisausfall bzw. für die Beschäftigung eines Praxisvertreters in der Entschädigungsordnung eingeräumte Zahlung eines Pauschbetrages für die Tätigkeit außerhalb von Sitzungen in Höhe von monatlich 15.000 DM verstoße gegen die Rechtspflichten zu einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung. Die Zeitaufwandsentschädigung sei eine Entschädigung für entgangene Freizeit außerhalb von Sitzungen ohne jegliche Verdienstaufschlüsse. Die Freizeit eines Arztes sei nicht mehr wert als die eines Unternehmers oder Gewerkschaftsvertreters in den Organen der Sozialversicherungsträger. Unter Zugrundelegung der für die Sozialversicherungsträger geltenden Empfehlungsvereinbarung der Sozialpartner von 1986 ergäbe sich eine angemessene Zeitaufwandsentschädigung von 3240 DM /monatlich. Unzulässig sei auch die Höhe der Zeitaufwandsentschädigung für den stellv. Vorsitzenden in Höhe von 60 bzw. 80 Punkten und der Praxisausfall in Höhe von 60 % der Entschädigung des Vorsitzenden. Die Tätigkeit des stellv. Vorsitzenden könne mit maximal 50 % der Vorsitzenden bewertet werden. Dann müsse allerdings sichergestellt sein, daß die Gesamtentschädigung für beide die maximale Höhe von 150 % nicht überschreite. Nicht nachvollziehbar sei die Behauptung der Beklagten, nur diese weit über dem Bedarf liegende Entschädigung würde es ermöglichen, geeignete Mitglieder für die Ehrenämter zu gewinnen. Der Vorsitzende und sein Stellvertreter würden Entschädigungen entsprechend einem Gehalt der Besoldungsgruppen B 11 bzw. B 7 erhalten. Zusätzlich sei ein hauptamtlicher Geschäftsführer mit einer Vergütung entsprechend B 9 eingestellt. Die Beklagte habe ihren Verwaltungsaufbau dermaßen unwirtschaftlich organisiert, daß dies auch mit Rücksicht auf ihre Mitglieder geändert werden müsse. Mit der Verpflichtungsanordnung solle der finanzielle Schaden auf das gerade noch vertretbare Maß begrenzt werden. Unzulässig sei auch Dauer und Höhe der Übergangsschädigung. Sie solle nachteilige Auswirkungen auf den Praxisumfang und damit ggf. verbundene wirtschaftliche Einbußen infolge der ehrenamtlichen Tätigkeit ausgleichen. Die Übergangsschädigung diene dazu, den Zeitraum zu überbrücken, der erforderlich sei, um die Praxis wieder auf den ursprünglichen Stand zu bringen. Diese Funktion schließe es aus, sie hinsichtlich der Höhe an die als Ausgleich für entgangene Freizeit gezahlte Zeitaufwandsentschädigung anzubinden. Statt dessen sei es notwendig, sie nach der vor dem Ausscheiden gezahlten wesenverwandten Praxisausfallentschädigung zu bemessen. Außerdem sei sie nur für einen eng begrenzten Zeitraum nach dem Ausscheiden aus dem Ehrenamt gerechtfertigt. Anhaltspunkte würden sich insofern dem Abgeordneten-Gesetz NRW entnehmen lassen, das eine Dauer von 3 Monaten, höchstens jedoch von 2 Jahren als angemessen ansehe. Die Beklagte habe die Grenzen ihres Beurteilungsspielraumes weit überschritten. Ein aufsichtsrechtliches Einschreiten sei zwingend geboten.

Mit der hiergegen gerichteten Klage hat die Klägerin vorgetragen: Die Begründung der Aufsichtsverordnung sei unzureichend, denn ihr sei nicht zu entnehmen, welche Opportunitätserwägungen die Aufsichtsbehörde zum Bescheid veranlaßt hätten. Sachlich verkenne die

Beklagte, daß [§ 78 Abs. 3 SGB V](#) die für die Träger der Sozialversicherung maßgebliche Regelung des [§ 79 SGB IV](#) lediglich für entsprechend anwendbar erkläre. Demzufolge seien Sozialversicherungsträger und KVen nicht identisch zu behandeln. Aufgabenzuweisung, Finanzierungsform und gesetzliche Grundlagen würden voneinander abweichen. Für die Frage, ob die Entschädigung angemessen sei, müsse auf ärztliche Verhältnisse abgestellt werden. Den Besonderheiten der KVen müsse Rechnung getragen werden. Soweit die Zeitaufwandsentschädigung beanstandet worden sei, habe die Beklagte das wirtschaftliche Risiko, das Ärzte auf sich nähmen, um das Ehrenamt ausüben zu können, nicht hinreichend berücksichtigt. Mit der Aufwandsentschädigung solle auch der Einkommensverlust ausgeglichen werden. Auch soweit die Übergangsentschädigung beanstandet worden sei, werde dies dem wirtschaftlichen Risiko des freiberuflich tätigen Arztes nicht gerecht.

Die Klägerin hat beantragt,

die Aufsichtsordnung des Beklagten vom 20.12.1994 aufzuheben.

Der Beklagte hat beantragt,

die Klage abzuweisen.

Die Aufsichtsordnung sei rechtmäßig.

Durch Urteil vom 11.12.1996 hat das SG Düsseldorf die Aufsichtsordnung aufgehoben. Sie sei rechtswidrig, weil sie das Aufsichtsrecht überschreite und das Selbstverwaltungsrecht der Klägerin verletze. Die Regelungen der Entschädigungsordnung seien, soweit von der Beklagten beanstandet, nicht rechtswidrig. Die Entschädigungsregelungen der KVen müßten nicht denen der Sozialversicherungsträger entsprechen. Schon die gesetzlichen Grundlagen würden die Unterschiede aufzeigen. Denn [§ 41 SGB IV](#) betreffe nur die Träger der Sozialversicherung und finde auf KVen keine Anwendung. Die KV treffe zwar auch die Pflicht zur Beachtung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, hieraus folge jedoch nicht, daß die Entschädigungen denen der Sozialversicherungsträger vergleichbar sein müssen. Nach [§ 78 Abs. 3 Satz 3 SGB V](#) gelte die Vorschrift des [§ 69 Abs. 2 SGB IV](#), durch die den Versicherungsträgern die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit vorgegeben würden, nur entsprechend. Letzteres könne nur so verstanden werden, daß der Gesetzgeber durch die eingeschränkte Verweisung den Unterschieden zwischen KVen und Versicherungsträgern habe Rechnung tragen wollen. Unterschiedlich sei die Mittelaufbringung, die Aufgabenzuweisung sowie die Personengruppen, die für die Wahrnehmung der Ehrenämter in Betracht kämen. Die die KV mittels Verwaltungskostenumlage finanzierenden Mitglieder seien am ehesten in der Lage, eine ordnungsgemäße Mittelverwendung sicherzustellen. Die Selbstverwaltungskosten der KV hätten auch keinen Einfluß auf die Höhe der Gesamtvergütung. Die KVen hätten auch die Rechte ihrer Mitglieder gegenüber den Kassen zu vertreten. Hiermit gehe einher, daß maßgebliche Positionen mit hierfür geeigneten Personen besetzt werden müßten. Auch soweit Träger öffentlicher Verwaltung verpflichtet seien, auf die Verhältnisse im übrigen öffentlichen Dienst Rücksicht zu nehmen, ergebe sich keine andere Beurteilung, da die Ehrenämter nur von Mitgliedern der Klägerin wahrgenommen werden könnten und das Finanzgefüge anderer öffentlicher Haushalte hiervon nicht betroffen werde. Die Gesamtentschädigung für den Vorsitzenden bzw den stellv. Vorsitzenden sei auch nicht unangemessen hoch, denn sie erreiche durchaus noch nicht den Bereich des Einkommens ärztlicher Spitzenverdiener. Es sei sachgerecht, die Übergangsentschädigung an die zuletzt gewährte Pauschalentschädigung für die Wahrnehmung des Ehrenamtes und nicht an die Praxisausfallentschädigung zu binden. Nicht unvertretbar sei der Zeitrahmen für die Übergangsentschädigung von 2 bis 4 Jahren.

Mit seiner Berufung macht der Beklagte geltend: Gem. [§ 78 Abs. 3 Satz 3 SGB V](#) iVm [§ 69 Abs. 2 SGB IV](#) würden die für die Träger der Sozialversicherung geltenden Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gleichermaßen für KVen gelten. Entsprechende Geltung in [§ 78 Abs. 3 SGB V](#) bedeute nicht, daß diese Grundsätze nur mit geminderten Anforderungen auf KVen Anwendung finden. Vielmehr handele es sich bei den Grundsätzen der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit um ein durchgängiges Rechtsprinzip öffentlicher Verwaltung, das auch ohne besondere gesetzliche Regelung für alle Teile der Sozialverwaltung und damit auch für KVen gelte. Anderes komme nur in Betracht, wenn der Gesetzgeber ausdrücklich Modifikationen dieses Grundsatzes angeordnet habe. Das sei hier nicht der Fall. Die "entsprechende" Geltung des [§ 69 SGB IV](#) iVm [§ 78 Abs. 3 SGB V](#) lasse Raum für die Berücksichtigung von Besonderheiten. Soweit es um die Entschädigung für ehrenamtliche Tätigkeit gehe, lägen hinsichtlich der Entschädigung für reinen Zeitaufwand und für bare Auslagen keine Besonderheiten vor, die ein Abweichen von den sonst im Sozialversicherungsrecht geltenden Höchstgrenzen rechtfertigen würden. Abweichend müsse allerdings der Ausgleich für wirtschaftliche Nachteile (Verdienstaufschlag) geregelt werden. Dem werde indes dadurch Rechnung getragen, daß den beiden Vorsitzenden ein Betrag zur Verfügung gestellt werde, der ausreiche, einen Praxisvertreter vollzeitig bzw. zu 60 % (für den Stellvertreter) einzustellen. Das Übergangsgeld komme hinzu. Hiermit werde das wirtschaftliche Risiko ausreichend abgedeckt. Dem Vorsitzenden stehe zwar eine Ausfallentschädigung zu, indessen sei es nicht vertretbar, seine Tätigkeit im Ehrenamt dermaßen hoch zu vergüten. Der Vorsitzende wende etwa 20 Stunden wöchentlich für sein Ehrenamt auf. Dennoch sehe die Entschädigungsordnung vor, daß die Kosten einer Ganztagskraft als Praxisvertreter nach BAT- Ia übernommen werden. Damit würde den Risiken, die aus der Beschäftigung von Praxisvertretern folge, mehr als Rechnung getragen. Eine volle Ersatzkraft könne in der Regel den halbtätigen Arbeitsausfall des Praxisinhabers ausgleichen. Die Entschädigung für den Zeitaufwand bei Erledigung der laufenden Geschäfte müsse an die Entschädigungssätze für Organmitglieder der Sozialversicherungsträger angelehnt werden. Auch unter den Organmitgliedern der Sozialversicherungsträger würden sich gut verdienende Personen (zB Unternehmer) mit z.T. höheren Einkommen als ärztliche Spitzenverdiener befinden. Es sei unangemessen, die Entschädigung für Ehrenämter nach Spitzenverdiensten zu bemessen. Hinzu komme, daß ein Verdienstaufschlag zusätzlich entschädigt werde und angesichts der darüberhinaus gewährten Übergangsentschädigung kein wirtschaftlicher Schaden entstehe. Die Übergangsentschädigung bezwecke einen befristeten Ausgleich für einen vorübergehenden Verdienstaufschlag in der Praxis. Die Höhe des Ausgleichs habe sich daher an der bisherigen Entschädigung für den Verdienstaufschlag (Kosten des Praxisvertreters) zu orientieren. Während der Zeit der ehrenamtlichen Tätigkeit könne durchgehend auf Kosten der KV ein Praxisvertreter beschäftigt werden. Darüber hinaus sei der Vorsitzende mit der Hälfte seiner Arbeitskraft in seiner Praxis tätig. Insofern sei davon auszugehen, daß sowohl Praxisumsatz als auch Patientenstamm gehalten werden könnten. Nach dem Ausscheiden aus dem Ehrenamt sei es dem Vorsitzenden möglich, durch den vollen Einsatz die Praxis nach einer kurzen Übergangszeit ohne wirtschaftliche Nachteile weiterzubetreiben. Auf der Grundlage der Entschädigungsordnung könne er daneben auf Kosten der KV noch bis zu 4 Jahre einen Praxisvertreter beschäftigen. Alternativ könne er die Übergangsentschädigung von rund 100.000 DM im Jahr als Nettogewinn unverteuert vereinnahmen. Daneben erhalte er neben den Sitzungsgeldern eine Pauschalentschädigung von 180.000 DM jährlich und zusätzlich Übergangsgelder. Die Entschädigung belaufe sich damit auf ca. 280.000 DM jährlich und nähere sich dem Durchschnittseinkommen der

1994 besonders gut verdienenden Arztgruppe der Orthopäden (285.000 DM), obgleich der Vorsitzende in seiner Praxis weiteres Einkommen beziehe. Dies sei völlig unverhältnismäßig und stelle keine satzungsrechtlich zulässige Entschädigung für ehrenamtliche Tätigkeit dar. Die Entschädigung für das Ehrenamt dürfe nicht unbegrenzt hoch sein und insbesondere nicht so hoch sein, daß das Ehrenamt um der Vergütung willen angestrebt werde. Es sei Aufgabe der staatlichen Aufsicht, die Kosten der KVen im Rahmen zu halten und deren Mitglieder und indirekt die Versicherten vor übermäßigen Belastungen zu schützen.

Der Beklagte beantragt,

das Urteil des Sozialgerichts Düsseldorf vom 11.12.1996 abzuändern und die Klage abzuweisen.

Die Klägerin beantragt,

die Berufung zurückzuweisen.

Sie macht unter Vertiefung ihres bisherigen Vorbringens geltend: Lange Zeit sei zwar Wesensmerkmal des Ehrenamtes die Unentgeltlichkeit gewesen. Das gelte heute nicht mehr. Mit der Entschädigung solle ein angemessener Ausgleich des Wirkens im öffentlichen Ehrenamt innerhalb und außerhalb von Sitzungen gewährleistet werden. Die Unterschiede zwischen Sozialversicherungsträgern und KVen würden es nicht zulassen, die Entschädigungsregelungen anzugleichen. Es sei nicht unvertretbar, die Übergangsentchädigung bis zu 4 Jahren zu gewähren. Der Vergleich mit Landtagsabgeordneten sei unzulässig, da diese aufgrund eines anderen Mittelaufkommens zu Lasten der Allgemeinheit alimentiert würden.

Während des Berufungsverfahrens hat der Beklagte seine Aufsichtsordnung durch Bescheid vom 10.04.1997 dahin abgeändert, daß er die Pauschalentschädigung nach Ziffer A I von 3.300 DM auf 4.500 angehoben hat.

Der Senat hat von allen KVen im Bundesgebiet die Entschädigungsordnungen angefordert. Abgesehen von den KVen Sachsen und Bremen haben alle KVen die Entschädigungsordnungen vorgelegt bzw. die Entschädigungen für den jeweiligen Vorsitzenden, des Vorstandes und seinen Vertreter mitgeteilt.

Hinsichtlich des Sach- und Streitstandes im übrigen nimmt der Senat Bezug auf den Inhalt der Gerichtsakte und die beigezogenen Verwaltungsvorgänge des Beklagten. Diese waren Gegenstand der mündlichen Verhandlung.

Entscheidungsgründe:

Die zulässige Berufung ist begründet. Die Aufsichtsordnung vom 20.12.1994 in der Fassung des Bescheides vom 10.04.1997 ist rechtmäßig. Das Sozialgericht hätte die Klage abweisen müssen.

I.

Der Senat entscheidet den Rechtsstreit im Gegensatz zum Sozialgericht in der Besetzung mit zwei ehrenamtlichen Richtern aus dem Kreis der Vertragsärzte. In aufsichtsrechtlichen Streitigkeiten ist wesentlich, ob die Maßnahme bzw. Entscheidung, die von der Aufsichtsbehörde beanstandet wird, von einem Gremium, das nur mit Ärzten besetzt ist, oder aber von Ärzten und Krankenkassen gemeinsam bzw. durch ein mit Vertretern beider Seiten besetztes Gremium getroffen worden ist. An der hier streitbefangenen Entscheidung über die Entschädigungsordnung vom 20.10.1990 idF vom 16.04.1994 haben nur Vertragsärzte mitgewirkt, weil nur diese Mitglieder der Vertreterversammlung sein können ([§ 80 Abs. 1 Satz 3 iVm Satz 1 SGB V](#)), die die Entschädigungsordnung beschließt (BSG vom 28.8.1995 - [6 RKa 7/96](#) -).

Der Bescheid vom 16.04.1994 ist gem. [§§ 96, 153 Abs. 1 SGG](#) Gegenstand des Berufungsverfahrens geworden.

II.

Die von der Vertreterversammlung der Klägerin beschlossene Entschädigungsordnung vom 20.10.1990 in der Fassung vom 16.04.1994 ist in den vom Beklagten beanstandeten Punkten rechtswidrig. Die Klägerin hat hierdurch das Recht im Sinn von [§ 89 Abs. 1 Satz 1 SGB IV](#) verletzt.

a) Die Aufsichtsordnung beruht auf [§ 78 Abs. 1 und Abs. 3 Satz 2 SGB V](#) iVm [§ 89 Abs. 1 Satz 2 SGB IV](#). Nach [§ 78 Abs. 3 Satz 1 SGB V](#) erstreckt sich die Aufsicht auf die Beachtung von Gesetz und sonstigem Recht. Ergänzend bestimmt Satz 2, daß die [§§ 88](#) und [89 SGB IV](#) entsprechend gelten. Gem. [§ 88 Abs. 1 SGB IV](#) kann die Aufsichtsbehörde die Geschäfts- und Rechnungsführung des Versicherungsträgers prüfen. [§ 89 SGB IV](#) regelt die Aufsichtsmittel. Sodann regelt [§ 78 Abs. 3 Satz 3 SGB V](#), daß für das Haushalts- und Rechnungswesen ... u.a. die [§§ 67 bis 70 Abs. 1](#) und 5 SGB IV ... entsprechend gelten. Gem. [§ 69 Abs. 2 SGB IV](#) hat der Versicherungsträger bei der Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplanes sicherzustellen, daß er die ihm obliegenden Aufgaben unter Berücksichtigung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit erfüllen kann.

b) Die Beteiligten streiten zunächst darum, ob und in welchem Umfang [§ 69 Abs. 2 SGB IV](#) und damit die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit im Sinne dieser Vorschrift KVen bindet.

aa) Nach dem Wortlaut des [§ 78 Abs. 3 Satz 3 SGB V](#) ist das trotz der eingeschränkten Verweisung (entsprechend) der Fall. Die Formulierung "entsprechende Anwendung" im verweisenden Rechtssatz bedeutet, daß die einzelnen Elemente des durch die Verweisung geregelten und desjenigen Tatbestandes, auf dessen Rechtsfolgen verwiesen wird - also zB die Elemente eines Kaufvertrags und eines Tauschvertrags - miteinander so in Beziehung zu setzen sind, daß den jeweils nach ihrer Funktion, ihrer Stellung im Sinnzusammenhang des Tatbestandes gleich zu erachtenden Elementen die gleiche Rechtsfolge zugeordnet wird; unsachgemäße Gleichstellungen sind zu vermeiden (Larenz, Methodenlehre, 1991, S. 261). Die angeordnete "entsprechende" Anwendung bedeutet sonach immer eine nach Sinn und Zweck

modifizierte Anwendung der in Bezug genommenen Vorschriften. Die verweisende Norm bestimmt in [§ 78 Abs. 3 Satz 1 SGB V](#), daß sich die Aufsicht auf die Beachtung von Gesetz und sonstigem Recht erstreckt. Ergänzend präzisiert die verweisende Norm in Satz 3, daß für das Haushalts- und Rechnungswesen [§ 69 SGB IV](#) entsprechend gilt. Die entsprechende Geltung des [§ 69 SGB IV](#) ist dabei gesetzestechisch schon deswegen notwendig, weil hierin vom Versicherungsträger und nicht von KVen gesprochen wird. Sie ist weiter geboten, weil die Norm systematisch dem Dritten Titel des SGB IV zugeordnet ist, der das Haushalts- und Rechnungswesen der Versicherungsträger bestimmt. Sie ist schließlich deswegen notwendig, weil nur mittels der eingeschränkten Verweisung den Besonderheiten der KVen Rechnung getragen werden kann. Eine absolute Verweisung hätte zur Folge, daß die bezogenen Vorschriften des SGB IV auch die interne Organisation und das Haushalts- und Rechnungswesen der KVen bestimmen würden. Der Gesetzgeber hat dies so nicht geregelt und damit auch insoweit deutlich gemacht, daß zwischen Sozialversicherungsträgern und KVen grundlegende Unterschiede bestehen, die im einzelnen aus den für KVen nicht bezogenen und für Sozialversicherungsträger geltenden Vorschriften des SGB IV folgen. Beispielsweise ist der gesamte Erste Titel des 4. Abschnitts ([§§ 29 ff SGB IV](#)), der die interne Organisation der Sozialversicherungsträger regelt, für KVen unabwendbar (statt dessen: [§§ 77 ff SGB V](#)).

bb) Die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gelten im übrigen für alle öffentlich-rechtlichen Verwaltungen und zwar unabhängig von deren Organisationsform und deren Mitgliedern. Dies ist zur Überzeugung des Senats eine Selbstverständlichkeit und vom BSG wie folgt beschrieben worden (Urteil vom 26.08.1983 - [8 RK 29/82](#) - in E 55, 277, 278 sowie Urteil vom 29.02.1984 - [8 RK 27/82](#) - in E 56, 197, 198):

Nach [§ 69 Abs. 2 SGB IV](#) hat ein Versicherungsträger bei der Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplanes sicherzustellen, daß er die ihm obliegenden Aufgaben unter Berücksichtigung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit erfüllen kann. Bei diesen Grundsätzen handelt es sich um ein allgemeines Rechtsgebot, das alles öffentliche Verwaltungshandeln erfaßt und das in den einzelnen haushaltsrechtlichen Vorschriften seinen Niederschlag gefunden hat".

Daß diese allgemeine Rechtsgebot für alle öffentlichen Institutionen unabhängig von Organisationsform, Finanzierung und Mitgliedschaft auch dann gilt, wenn es nicht positiv gesetzlich formuliert ist, folgt mittelbar aus [BSGE 56, 197, 199](#). Danach unterlagen die Versicherungsträger diesem Gebot bereits vor seiner gesetzlichen Normierung (mwN). Daß für KVen Abweichendes gelten soll, wird nicht ernsthaft zu vertreten sein.

cc) Für die Rechtsanwendung ergeben sich hieraus Folgen: Ist den Besonderheiten der KVen infolge der nur entsprechenden Anwendung des [§ 69 SGB IV](#) Rechnung zu tragen (vgl. auch Hauck/Haines, SGB V, § 78 Rdn. 5; Hencke in Handbuch der Krankenversicherung, § 78 Rdn. 7), kann dies in zweierlei Weise geschehen. Besonderheiten können zB dadurch berücksichtigt werden, daß die infolge der eingeräumten Selbstverwaltung aufwendigen Entscheidungs- und Abstimmungsprozeduren über Kreisstellen, Bezirksstellen und Hauptstelle sowie der Selbstverwaltungsgremien (Vertreterversammlung, Vorstand usw) rechtlich nicht als unwirtschaftlich zu sehen, obgleich es sich ökonomisch-betriebswirtschaftlich tendenziell eher um eine kostenträchtige und ineffektive Organisationsstruktur handelt. Einer Beanstandung ist das dennoch nicht zugänglich, weil die ökonomische Ineffektivität so vom Gesetzgeber als (notwendige) Folge des Selbstverwaltungsprinzips in Kauf genommen worden ist. Den Besonderheiten kann aber auch dadurch Rechnung getragen werden, daß den KVen im Vergleich zu Sozialversicherungsträgern ein größerer Gestaltungsspielraum eingeräumt wird. Dabei wird wieder danach zu differenzieren sein, ob es sich um einen Gestaltungsspielraum mit Außenwirkung handelt oder er nur den internen Bereich betrifft. Hiermit hat sich der 1. Senat des Landessozialgerichts NRW bereits im Urteil vom 20.12.1978 - [L 1 Ka 27/78](#) - (Die Sozialversicherung 1979, 272 ff) eingehend auseinandergesetzt. Der 1. Senat hat ausgeführt, zwar seien Körperschaften öffentlichen Rechts als mittelbare Staatsverwaltung in den staatlichen Verwaltungsorganismus eingeordnet; Staatsverwaltung diene der Verwirklichung der Staatszwecke. So bestehe z.B. die wesentliche Aufgabe der Sozialversicherung darin, einen minutiösen Vollzug der detaillierten Sozialgesetzgebung, gleichsam nach Art einer delegierten Staatsaufgabe, sicherzustellen. Echte Selbstverwaltung sei für sie im wesentlichen nur bei der sogenannten organisatorischen Selbstverwaltung gegeben. Demgegenüber habe die Kassenzahnärztliche Vereinigung das Recht und Pflicht, die ihnen zugewiesenen Aufgaben weitgehend eigenverantwortlich zu lösen. Ihnen stehe ein wesentlich weiter gezogener Bereich an Selbstverwaltung und Eigenverantwortung offen. Die Kassen(zahn)ärztlichen Vereinigungen seien auch zu dem Zweck gebildet worden, den Kassen(zahn)ärzten die Wahrnehmung ihrer Rechte und die Vertretung ihrer Interessen gegenüber den Krankenkassen auf genossenschaftlicher Grundlage zu ermöglichen.

Der erkennende Senat hält hieran fest. Die im Vergleich zu Sozialversicherungsträgern abweichende Organisationsstruktur der KVen wie auch deren völlig andersartige Aufgabenstellung verbieten es, die für Sozialversicherungsträger geltenden Grundsätze unbesehen und deckungsgleich zu übertragen. Sachlich gerechtfertigte Abweichungen sind zulässig und von der Aufsicht zu tolerieren (so im Ergebnis auch Bayer. LSG vom 27.11.1958 - L 1 Ka 2/57 -).

c) Verstöße gegen das sonach auch für KVen geltende gesetzliche Gebot einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung sind von der Rechtsaufsicht im Rahmen des Opportunitätsprinzips zu verfolgen ([§ 88 Abs.1 SGB IV](#) iVm [§ 89 Abs. 1 SGB IV](#)). Allerdings ist den der Aufsicht unterworfenen Körperschaften insoweit ein Beurteilungsspielraum im Sinn einer Einschätzungsprärogative eingeräumt (vgl. BSG vom 11.08.1992 - [1 RR 7/91](#) - SozR 3 - 2400 [§ 89 SGB IV](#) Nr. 1; BSG vom 29.02.1984 - [8 RK 27/82](#) - in E 56, 197 ff). Auch für die Bestimmung der Grenzen des Beurteilungsspielraums hat das BSG Kriterien aufgestellt. Danach darf ein Versicherungsträger bei einer Leistung nicht über das Maß des Notwendigen hinausgehen, da dann mehr Aufwendungen erbracht würden, als es der Zweck der ordnungsgemäßen Erfüllung der Verwaltungsaufgaben erfordert. Inhaltliches Kriterium zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit ist hiernach die "Funktionsfähigkeit der Verwaltung". Das bedeutet, daß Verwaltungsaufgaben diesem Zweck genügen müssen, aber nicht das Maß des Notwendigen übersteigen dürfen (BSG vom 29.02.1984 - [8 RK 27/82](#) -). Ferner dürfen die Aufsichtsbehörden nur im Sinne einer "maßvollen Aufsichtsführung" tätig werden und müssen berücksichtigen, daß das Selbstverwaltungsprinzip durch eine zu enge Aufsichtsführung nicht zu einem inhaltsleeren Begriff wird (BSG vom 20.06.1990 - [1 RR 4/89](#) - und BSG vom 11.08.1992 - [1 RR 7/91](#) - vgl. aber BSG vom 09.12.1997 - [1 RR 3/94](#) -). Der Verwaltung muß insoweit ein "gehöriger Bewertungsspielraum" verbleiben ([BSGE 67, 85, 89](#)). Unter Beachtung dieser Grundsätze ist der Beklagte berechtigt und verpflichtet, auch die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Klägerin zu prüfen, muß dabei allerdings infolge der nur entsprechenden Anwendung des [§ 69 SGB IV](#) deren Besonderheiten beachten. Soweit es - wie hier - um die interne Mittelverwendung geht, ergibt sich nichts anderes. Selbstverständlich unterliegt auch diese rechtlichen Bindungen. Das folgt schon unmittelbar aus [Art. 20 Abs. 3 GG](#) und zwar ungeachtet der Frage, ob KVen der "vollziehenden Gewalt" zuzurechnen oder aber die Vertreterversammlung eine dem Gesetzgeber ähnliche Funktion ausübt. Gleichmaßen selbstverständlich ist, daß die dafür vorgesehenen Institutionen zur Prüfung befugt

sind, ob Recht und Gesetz eingehalten werden. Für Sachbereiche, in denen der Selbstverwaltungskörperschaft ein Beurteilungsspielraum eingeräumt ist, gilt grundsätzlich nichts anderes. Ein Beurteilungsspielraum begründet keinen rechtsfreien Raum. Allein die Frage, wann Recht bzw. Gesetz verletzt werden, ist anders zu beantworten, nämlich dergestalt, daß hierzu die Grenzen des Beurteilungsspielraumes überschritten sein müssen.

Dem kann nicht entgegengehalten werden, der den KVEn zuzubilligende Beurteilungsspielraum sei wesentlich größer als bei Sozialversicherungsträgern und die Aufsichtsmaßnahme schon deswegen unzulässig. Der Senat teilt den rechtlichen Ansatz der Klägerin zwar insoweit, daß ihr prinzipiell ein anderer und angesichts der völlig andersartigen Aufgabenstellung auch ein inhaltlich weiterer externer und interner Gestaltungsspielraum einzuräumen ist als vergleichsweise Sozialversicherungsträgern (hierzu oben zu Ziffer 1 b) cc) sowie die Entscheidung des 1. Senats des LSG NRW aaO und des Bayer. LSG vom 27.11.1958 - L 1 Ka 2/57 -; vgl. auch Schnapp in Merten, Selbstverwaltung im Krankenversicherungsrecht, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Band 120, S. 38). Der Schlußfolgerung, daß die Aufsichtsmaßnahme schon deswegen unzulässig ist, tritt der Senat allerdings nicht bei. Die Auffassung der Klägerin, im Gegensatz zu dem im Sinn einer Treuhänderfunktion gegenüber den Mitgliedern verpflichteten Sozialversicherungsträgern (hierzu BSG vom 26.08.1983 - 8 RK 29/82 - in E 55, 277, 279), finanziere sie sich aus den zum Privatvermögen ihrer Mitglieder gehörenden Honorarerlösen, greift zu kurz. Dem liegt der unzutreffende Gedanke zugrunde, daß Versicherungen Fremdmittel, KVEn hingegen Eigenmittel verwalten (so aber Schnapp aaO S. 34). Auch die KV hat eine Treuhänderfunktion, soweit ihr von den gesetzlichen Krankenkassen und damit letztlich von den Versicherten finanzielle Mittel zur Aufgabenerfüllung übertragen werden. Zur Deckung ihrer Verwaltungskosten erhebt die Klägerin nach § 9 Abs. 2 der Satzung einen Vomhundertsatz der über sie abgerechneten Vergütungen in Form eines öffentlich-rechtlichen Zwangsbeitrags. Jedes hierdurch belastete Mitglied der Klägerin kann die Beitragserhebung nach Grund und Höhe anfechten. Derartige Verfahren sind in der Vergangenheit mehrfach vor dem erkennenden Senat anhängig gewesen; gestritten wurde teilweise um "Stellen hinter dem Komma". Der Zwangsbeitrag wird mittelbar finanziert aus der Gesamtvergütung. Bei der Gesamtvergütung handelt es sich nicht um Eigenmittel. Denn die Gesamtvergütung wird von den Krankenkassen gem. § 85 Abs. 1 SGB V mit schuldbefreiender Wirkung an die KV zur anschließenden Verteilung unter die Vertragsärzte gezahlt (vgl. BSG vom 26.01.1994 - 6 RKa 29/91 - SozR 3 1300 § 45 SGB X Nr. 21). Die Gesamtvergütung unterliegt öffentlich-rechtlicher Zweckbindung. Sie wird gem. § 85 Abs. 1 SGB V "für die gesamte vertragsärztliche Versorgung" gezahlt, deren Inhalt wiederum aus § 73 SGB V folgt. Die Gesamtvergütung ist von der Klägerin nach Maßgabe des EBM und HVM an ihre Mitglieder auszugeben, sofern die Honoraranforderung des einzelnen Vertragsarztes vor ihrer rechts-gültigen, dh endgültig wirkenden Erfüllung in einem förmlichen Verfahren nach Grund und Betrag geprüft und von der zahlenden Stelle gebilligt wurden oder jedenfalls geprüft bzw gebilligt werden konnten. Die an die Vertragsärzte zu zahlende Vergütung ist sonach das Spiegelbild der Zweckbindung. Die Zweckbindung wird unterlaufen, wenn eine KV unmittelbar aus der Gesamtvergütung einen unangemessen hohen Anteil einbehält, um üppige sächliche und personelle Aufwendungen zu finanzieren. Sie wird gleichermaßen unterlaufen, wenn diese Aufwendungen mittels eines von den ärztlichen Vergütungen einzubehaltenden Zwangsbeitrages finanziert werden, denn auch dann wird den Vertragsärzten ein Teil der Gesamtvergütung vorenthalten. Mit der Zweckbestimmung der Gesamtvergütung kollidiert naturgemäß nicht, daß die Verwaltungskostenumlage als solche einbehalten wird. Denn das die KV funktionsfähig sein muß, um die vertragsärztliche Versorgung (§ 73 SGB V) sicherzustellen, ist evident und wird von der Zweckbestimmung der Gesamtvergütung erfaßt. Das heißt wiederum, daß unangemessene, d.h. für die Funktionsfähigkeit nicht notwendige Ausgaben gegen die Zweckbindung verstoßen und unzulässig sind.

Dieses rechtliche Ergebnis widerspricht nicht der Erkenntnis, daß der KV im Vergleich zu Sozialversicherungsträgern prinzipiell ein weiterer externer und interner Gestaltungsspielraum eingeräumt ist. Gestaltungen der KV können kostenneutral oder kostenrelevant sein. Sind sie kostenneutral, können sie naturgemäß nicht gegen die Zweckbestimmung der Gesamtvergütung verstoßen. Solche Handlungen sind in weitem Umfang zulässig und finden infolge der Selbstverwaltungsautonomie eine Grenze erst in gesetzlichen Verboten. Handelt es sich hingegen um kostenrelevante Maßnahmen, müssen sich diese immer in dem durch die Zweckbindung der Gesamtvergütung definierten Rahmen bewegen.

d) Der Beklagte hat den Unterschieden zwischen KVEn und Sozialversicherungsträgern hinreichend Rechnung getragen. Er hat sich hiermit in der Aufsichtsordnung eingehend auseinandergesetzt (S. 8/9) und angesichts vielfältiger Abweichungen die dem Vorsitzenden und seinem Vertreter gezahlte Praxisausfallentschädigung nicht beanstandet. Er hat damit berücksichtigt, daß die Praxis kaum noch existenzfähig ist, wenn der Vertragsarzt während seiner Amtsperiode nicht mehr oder nur noch in geringem Umfang vertragsärztlich tätig ist. Denn die Akzeptanz einer vertragärztlichen Praxis hängt ganz wesentlich nicht nur von den fachlichen Qualitäten des Praxisinhabers sondern auch von dessen Verfügbarkeit ab. Im Sinne einer generalisierenden Betrachtungsweise läßt sich diese Gefahr auffangen, wenn die KV dem Amtsinhaber zur Finanzierung eines ganztägigen Praxisvertreters das Gehalt nach BAT Ia zzgl. Ortszuschlag nach Stufe 2 zahlt. Der Beklagte hat ferner dem Grunde nach eine Übergangentschädigung von bis zu maximal 2 Jahren nach dem Ausscheiden aus dem Ehrenamt akzeptiert. Der Beklagte hat dabei gesehen, daß die Ausgestaltung der freiberuflichen Tätigkeit ganz wesentlich von der Persönlichkeit des einzelnen Vertragsarztes bestimmt wird. Eine mehr oder wenige häufige Abwesenheit des Vertragsarztes von seiner Praxis wirkt sich demgemäß in höherem Maß nachteilig auf deren Umfang aus und führt damit mehr als sonst bei ehrenamtlicher Tätigkeit üblich zu wirtschaftlichen Einbußen (Bayer. LSG vom 27.11.1958 - L 1 Ka 2/57 -).

e) Die beanstandeten Entschädigungsregelungen verstoßen gegen den Grundsatz einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung. Sie kollidieren mit Satzungsrecht und sind rechtswidrig. Das Prinzip der Sparsamkeit verbietet es, für rechtswidrige und damit rechtlich nicht notwendige Maßnahmen Mittel aufzuwenden. Soweit die Klägerin nach ihrem rechtlichen Ansatz zum Ergebnis kommt, daß die Aufsichtsbehörde nur dann zum Einschreiten berechtigt und verpflichtet sei, wenn die Ausgaben des Versicherungsträgers nicht mehr im Rahmen vernünftigen Verwaltungshandelns liegen (Bl. 53 GA), ergibt sich nichts anderes. Rechtswidriges Handeln liegt immer außerhalb dieses Rahmens. Die gesetz- oder satzungswidrige Mittelverwendung ist einer aufsichtsbehördlichen Maßnahme zugänglich (Bayer. LSG vom 27.11.1958 - L 1 Ka 2/57 -).

aa) Nach § 5 Abs. 1 iVm Abs. 5 der Satzung der Klägerin vom 08.05.1993 in der Fassung vom 16.04.1994 sind alle Ämter innerhalb der Organe der Klägerin (Vertreterversammlung und Vorstand) Ehrenämter. Nach § 5 Abs. 6 der Satzung erhalten alle ein Ehrenamt bekleidenden Mitglieder der Klägerin einen Aufwendersatz nach Maßgabe einer von der Vertreterversammlung aufzustellenden Entschädigungsordnung. Auf der Grundlage dieser Bestimmung hat die Vertreterversammlung die beanstandete Entschädigungsordnung erlassen. Demgemäß bestimmt Abschnitt A der Entschädigungsordnung, daß die Entschädigung für Ehrenamtsträger gewährt wird. Die beanstandeten Regelungen widersprechen dem allerdings. Die Vertreterversammlung hat sowohl den prägenden Inhalt des "Ehrenamtes" wie der Rechtsbegriffe "Aufwendersatz" und "Entschädigung" verkannt.

(1) Eine gesetzlich vorgegebene Definition des "Ehrenamtes" existiert nicht. Zur Auslegung dieses Rechtsbegriffs ist vom Wortlaut unter Berücksichtigung des allgemeinen Sprachgebrauchs auszugehen. Hiernach wird das Amt "um der Ehre willen" ausgeübt. Vergütungen oder Gehaltszahlungen stehen dem entgegen, weil das Amt dann nicht um der Ehre Willen, sondern wegen der Bezahlung übernommen wird. Diesem Verständnis entspricht die Definition im Duden, Band 10, S. 198, wenn das Ehrenamt als eine "ohne Bezahlung ausgeübte" Tätigkeit beschrieben wird (so auch Enzyklopädie Brockhaus, 19. Auflage, 6. Band, S. 134). Auch rechtsterminologisch meint ein "Ehrenamt" ein unentgeltlich wahrzunehmendes Amt (hierzu Creifelds, Rechtswörterbuch, 12. Auflage, S. 322 sowie Deutsches Rechtslexikon, 2. Auflage, 1992 Band 1, S. 1064: unentgeltlich und nebenberuflich). Zur ehrenamtlichen Tätigkeit hat das BSG ausgeführt, daß dem nicht nur die Ehre, sondern auch das "Amt" eigen ist; ein ehrenamtlich Tätiger nehme ein Amt ehrenhalber wahr (BSG SozR 3-2200 § 539 RVO Nr. 11 m.w.N.). Ergänzend heißt es in der Entscheidung des BSG aaO, daß es für die Annahme einer ehrenamtlichen Tätigkeit nicht ausreicht, wenn sie unentgeltlich geleistet werde, ansonsten jede unentgeltliche Tätigkeit sogleich ehrenamtlich wäre. Welche weiteren Merkmale hinzutreten müssen, hat das BSG aaO offengelassen. Das kann auch vorliegend auf sich beruhen. Maßgebend ist insofern, daß die Unentgeltlichkeit Grundvoraussetzung ist, um überhaupt eine ehrenamtliche Tätigkeit annehmen zu können. Soweit in anderen Rechtsbereichen zwischen Ehrenamt und ehrenamtlicher Tätigkeit unterschieden wird (vgl. § 20 GO NRW), ist dies im hier interessierenden Zusammenhang bedeutungslos (so auch Peters in Kommentar zum SGB IV, § 40 Anm. 2 zu Sozialversicherungsträgern). Die Unentgeltlichkeit ist gleichermaßen bestimmend. Der Begriff "Ehrenamt" wird von der Rechtsprechung auch im übrigen in dem zuvor definierten Sinn benutzt. So hat das BVerfG in der Entscheidung vom 01.07.1980 ([NJW 1980, 2179](#)) zur Vormundschaft ausgeführt, deren Übernahme sei eine staatsbürgerliche Pflicht und als Ehrenamt grundsätzlich unentgeltlich zu führen. Der letzte Halbsatz betrifft nicht nur Vormundschaften, sondern stellt einen allgemeinen Grundsatz auf, den das BVerfG lediglich bezieht. Abgesehen vom BVerfG geht auch das BSG in E 34, 163, 165 von der Unentgeltlichkeit der ehrenamtlichen Tätigkeit aus bzw. formuliert, die ehrenamtliche Tätigkeit sei ihrem Wesen nach unentgeltlich (BSG vom 22.02.1996 - [12 RK 6/95](#) - SozR 3-2940 § 2 AVG Nr. 5; so auch Peters aaO). Dem entsprechen die beamtenrechtlichen Regelungen für Ehrenbeamte, denn § 115 Abs. 2 BRRG bestimmt ausdrücklich, daß Ehrenbeamte keine Dienstbezüge erhalten. Hiernach unterliegt es keinem Zweifel, daß der vom BVerfG im Urteil vom 01.07.1980 postulierte Grundsatz der Unentgeltlichkeit die ehrenamtliche Tätigkeit bzw. das Ehrenamt prägen (hierzu auch Gleitze/Krause/von Maydell/Merten, GK-SGB IV, § 40 Rdn. 11). Entgeltlichkeit wäre dem "Ehrenamt" wesensfremd und würde seinen Charakter verändern. Hinzuweisen ist hierzu beispielhaft auf die Entscheidung des BSG vom 22.02.1996 - [12 RK 6/95](#) -. Danach steht ein ehrenamtlicher Beigeordneter einer Gemeinde mit eigenem Geschäftsbereich, der eine seine Aufwendungen übersteigenden pauschale Aufwandsentschädigung erhält, in einem abhängigen Beschäftigungsverhältnis gegen Entgelt und ist grundsätzlich angestelltenversicherungspflichtig (vgl. auch BSG v. 09.12.1997 - [1 RR 3/94](#) -; Vergütungen müssen mit dem Bezug der ehrenamtlichen Vertretung vereinbar sein).

Anders als die Entschädigungsordnung verwendet die Satzung der Klägerin den zuvor präzisierten Begriff des Ehrenamtes rechtlich korrekt. Sie geht ersichtlich vom unentgeltlichen Ehrenamt aus, denn nach § 5 Abs. 6 der Satzung erhalten die ein Ehrenamt bekleidenden Mitglieder Aufwandsersatz nach Maßgabe einer von der Vertreterversammlung aufzustellenden Entschädigungsordnung. Die Satzungsregelung ist insoweit z.B. mit [§ 27 Abs. 3 BGB](#) vergleichbar. Danach finden auf die Geschäftsführung des Vorstandes eines Vereines die für den Auftrag geltenden Vorschriften der §§ 664 bis 670 entsprechende Anwendung. Der Vorstand eines Vereines hat hiernach Anspruch auf Aufwandsersatz. Der Rechtsbegriff "Aufwandsersatz" ist vorgegeben und bestimmt. Aufwendung ist die freiwillige Aufopferung vom Vermögenswerten im Interesse eines anderen (vgl. Palandt, 57. Auflage, § 256 Rdn. 1 m.w.N.; Keller in Münchener Kommentar, 3. Auflage, 1994, Band 2, S. 257 Rdnr. 2 BVerfG in [NJW 1980, 2179](#), 2181; vgl. auch [§§ 541b Abs. 3, 670, 683 BGB](#)).

Die Auffassung der Klägerin, man könne heute nicht mehr zwingend davon ausgehen, eine ehrenamtliche Tätigkeit sei unentgeltlich, steht dem nicht entgegen. Denn daß der mit dem Ehrenamt verbundene Aufwand kann ganz oder teilweise z.B. durch Aufwandsentschädigungen ausgeglichen wird, ohne daß hierdurch der Status verändert wird, hat der Senat dargelegt (zu Aufwandsentschädigungen an Ehrenbeamte vgl. [BVerwGE 95, 208](#)) und ist zwischenzeitlich vielfach eine Selbstverständlichkeit geworden (vgl. schon Bayer.LSG vom 27.11.1958 - L 1 Ka 2/57-). Wird dem Ehrenamtsinhaber allerdings ein Entgelt gezahlt, daß mit Aufwendungen in keinem Zusammenhang steht, kann dies das Ehrenamt beseitigen und in eine abhängige Beschäftigung umändern. Auch das Steuerrecht hat der Tatsache, daß die Aufwandsentschädigung von Ehrenbeamten auch eine Entschädigung für den Aufwand an Zeit und Arbeitsleistung sowie einen etwaigen Verdienstaufschlag darstellt, seit jeher Rechnung getragen und die Steuerfreiheit dieser Einnahme auf die Entschädigung des tatsächlichen Aufwandes beschränkt (vgl. [§ 3 Nr 12 S 2 EStG](#)).

(2) Nach den Feststellungen des Senates setzt sich die Gesamtentschädigung für den Vorsitzenden zusammen aus 15.000 DM/mtl. für laufende Verwaltungsaufgaben (Ziffer A II) sowie der Verdienstaufschlagsentschädigung / Praxisvertreter nach Ziff III in Höhe des Endgehaltes der Gruppe BAT Ia (Grundvergütung) von 7.464,90 DM zzgl. Ortszuschlag nach Stufe 2 von 1168,70 DM (Stand 01.01.1998), mithin zusammen 8633,60 DM. Hinzuzurechnen sind die Sitzungsgelder als Ausgleich für Zeitaufwand; sie betragen je nach Länge der Sitzung gem. Ziffer IV zwischen 225 DM (1,5 Punkte x Punktwert 150 DM) für Sitzungen bis zu 3 Stunden, bzw. 425 DM (2,5 Punkte x Punktwert 150 DM) bei Sitzungen von über sechs Stunden. Nach Ziffer IV 9 wird diese Pauschale für die Leitungen der Sitzung verdoppelt, für den Vorstandsvorsitzenden allerdings wegen der Zahlung der Verdienstaufschlagsentschädigung / Praxisvertreter um zwei Drittel gekürzt. Die gesamte Entschädigung beläuft sich hiernach auf 103.603,20 DM bei angenommenen 12 Monatsgehältern, ca. 180.000 DM Entschädigung für laufende Verwaltungsaufgaben und nach eigenen Angaben der Klägerin in der mündlichen Verhandlung monatlich ca. 1.000,- DM (jährlich ca. 12.000,- DM) an Sitzungsgeldern bei durchschnittlich zwei Sitzungen pro Woche, insgesamt also ca. 300.000,- DM pro Jahr. Im Vergleich zu den von anderen KVen gezahlten Entschädigungen erscheint dies unter Berücksichtigung der unterschiedlichen KV-größen sowie unterschiedlicher Zuständigkeiten und Aufgaben jedenfalls nicht als unangemessen. Soweit aus den vom Senat beigezogenen Entschädigungsregelungen anderer KV ersichtlich, wird dem jeweiligen Vorsitzenden eine Aufwandsentschädigung zwischen 7.410 DM (Schleswig-Holstein) bis 17.000 (Sachsen-Anhalt) gezahlt. Für den Ausgleich des Praxisausfalls sind unterschiedliche Regelungen getroffen worden. Teilweise wird eine fixierte Pauschale gezahlt (zB KV Trier über 60.000 DM/jährlich; KV Berlin 4.500 bis 6.000 DM/mtl.), teilweise wird die Entschädigung nach Maßgabe des BAT gewährt (z.B. KV Hamburg: BAT I b x 13; KV Südbaden: BAT I), teilweise wird wegen höherer Aufwands- oder Ausfallsentschädigung mehr gezahlt (KV Pfalz und Rheinhessen). Der Senat teilt die Einschätzung des Beklagten, daß anhand der mitgeteilten Entschädigungsregelungen der anderen KVen durchgängig einheitlich angewandte Grundsätze für die Entschädigung des Vorsitzenden und seines Vertreters nicht erkennbar sind und die Entschädigungsregelung der Klägerin deswegen nicht allein mit einer jahrelangen, gemeinsamen und unbeanstandeten Übung gerechtfertigt werden kann. Eine einheitliche Handhabung ist nur in Grundzügen erkennbar, nämlich insofern, als dem Vorsitzenden bzw. seinem Vertreter (Ausnahme: KV Trier) bei allen KVen eine pauschale monatliche Aufwandsentschädigung in unterschiedlicher Höhe (hierzu soeben) gewährt wird. Daneben erhält der Vorsitzende in pauschalierter Form eine Praxisausfallsentschädigung, die um ca. 1/3 geringer auch dem Stellvertreter gewährt wird. Teilweise werden dem

Vorsitzenden und seinem Vertreter pauschal Kosten für einen Praxisvertreter gezahlt. Teilweise wird neben oder anstelle der Praxisausfallentschädigung ein Praxisvertreter gestellt oder finanziert. Weiter existiert die Regelung, daß der Vorsitzende und sein Vertreter statt einer pauschalen Praxisausfallentschädigung nach Stundensätzen berechnete Praxisausfallkosten abrechnen kann. Übergangentschädigungen werden in völlig unterschiedlicher Dauer und Höhe gewährt und teilweise auf Witwen und Kinder übergeleitet. Der gesamte Komplex müßte auch in Bezug gesetzt werden zu dem entgegenstehenden tatsächlichen Aufwand.

Die Gesamtentschädigung von ca. 300.000,- DM jährlich ist allerdings dann in einem anderen Licht zu sehen, wenn einerseits berücksichtigt wird, daß sie gem. § 3 Nr 12 S 2 EStG steuerfrei ist, soweit ein tatsächlicher Aufwand ausgeglichen wird, und andererseits das durchschnittliche Jahreseinkommen aller Vertragsärzte sich ausweislich der Kostenstrukturanalyse des Zentralinstituts für die kassenärztliche Versorgung (Juli 1996) auf einen deutlich niedrigeren Betrag, nämlich ca. 185.000 DM (1994) beläuft. Die Gesamtentschädigung übertrifft auch den Überschuß von 281.219 DM, der 1994 von der am besten verdienenden Fachgruppe der Orthopäden erwirtschaftet wurde.

Demgegenüber hält der Beklagte ausweislich der Aufsichtsordnung eine Entschädigung von 4.500 DM/mtl. als Ausgleich für laufende Verwaltungsaufgaben zzgl. der unstreitigen Praxisausfallentschädigung von ca. 100.000 DM zzgl. der Sitzungsgelder für angemessen. Dies entspricht in etwa einer Gesamtentschädigung von rund 160.000 DM und bewegt sich damit auf dem Niveau des durchschnittlichen Einkommens der Allgemeinärzte (149.669 DM) bzw. der Kinderärzte (159.339 DM) in 1994.

bb) Eine darüber hinausgehende Entschädigung zu betrifft nicht mehr den Ausgleich eines freiwillig aufgeopferten Vermögenswertes.

Dieser Entschädigung steht kein Aufwand gegenüber, weil sie sich nur auf einen Zeitaufwand von 20 Stunden in der Woche (außerhalb von Sitzungen) bezieht. Im Ergebnis handelt es sich um ein Entgelt für die Führung der laufenden Verwaltungsaufgaben.

Ausgleichsfähig können denklogisch nur Sach- und Baraufwendungen, Zeitaufwand und Arbeitsleistung sowie Verdienstaufschlag sein (vgl. BSG vom 22.02.1996 - [12 RK 6/95](#) -). Ein etwaiger Verdienstaufschlag wird indessen bereits über Praxisvertreter / Verdienstaufschlagentschädigung nach Ziffer A III ausgeglichen. Für Sachaufwendungen werden Tage- und Übernachtungsgelder sowie Fahrtkostenersatz gewährt. Zeitversäumnis außerhalb normaler Arbeitszeiten wird durch Sitzungsgelder kompensiert. Es verbleibt der Gesichtspunkt, daß die Entschädigung nach Ziffer III A die Arbeitsleistung in Form von Mühewaltung und Inanspruchnahme durch das Amt (vgl. BSG aaO) und/oder den Zeitaufwand für Tätigkeiten außerhalb von Sitzungen ausgleicht. Letzteres scheidet aus. Der für das Ehrenamt investierte Zeitaufwand wird mittelbar bereits durch die Praxisausfallentschädigung kompensiert, die sich daraus rechtfertigt, daß der Amtsinhaber seiner Praxis nicht oder nur noch eingeschränkt zur Verfügung steht und dies zu finanziellen Einbußen führt. Ausgleichsfähig bleibt damit nur noch die Mühewaltung und Inanspruchnahme durch das Amt. Dem hat der Beklagte Rechnung getragen, denn er will die Entschädigung für laufende Verwaltungsgeschäfte nicht aufgehoben wissen, sondern lediglich von derzeit rund 15.000 DM auf monatlich 4.500 DM zurückgeführt haben. Das ist als Ausgleich für Mühewaltung und Inanspruchnahme durch das Ehrenamt angemessen. Eine Entschädigung von insgesamt 15.000 DM/monatlich neben der Verdienstaufschlagentschädigung für einen in Vollzeit beschäftigten Assistenten kann dem nicht zugeordnet werden, da der Vorsitzende nur etwa die Hälfte der Arbeitszeit eines Arbeitnehmers für die Klägerin aufwendet. Nach eigenem Vorbringen der Klägerin investiert er außerhalb von Sitzungen "mindestens 20 Stunden wöchentlich" in das Ehrenamt (Bl. 193 VA). Zudem hat der Beklagte mehrfach ausgeführt, die Entschädigung des Vorsitzenden beruhe auf der Vorstellung, daß er wöchentlich außerhalb der Sitzungen 20 Stunden Zeit für Klägerin aufwende (Bl. 81 GA, Bl. 143 GA). In der mündlichen Verhandlung hat der Senat diesen Zeitanteil seinen rechtlichen Überlegungen zugrundegelegt. Weder schriftsätzlich noch in der mündlichen Verhandlung ist die Klägerin dem entgegengetreten. Dieser Zeitanteil erscheint auch sachlich als zutreffend, da der derzeitige Vorstandsvorsitzende der Klägerin gleichzeitig Vorsitzender der KBV ist. Ausgehend von einer zeitlichen Inanspruchnahme von ca. 20 Stunden müßte eine Vollzeittätigkeit des Vorsitzenden mit nahezu 30.000 DM/monatlich entschädigt werden. Zutreffend ist deswegen die Auffassung des Beklagten, erhebliche Personalausgaben würden durch falsche Etikette ("Entschädigung") kaschiert. Entschädigung ist begrifflich ein angemessener Ersatz der erlittenen Einbuße, allerdings kein voller Schadensersatz oder sonstiger Ausgleich (hierzu Palandt, 50. Auflage, vor § 903 Rdnr. 19; vgl. auch die Entschädigungstatbestände des ZSEG und OEG). Daß die dem Vorsitzenden und seinem Stellvertreter gewährten Bezüge keine Entschädigung in diesem Sinn darstellen, bedarf keiner Erörterung. Die mögliche finanzielle Einbuße wird nicht nur in vollem Umfang ausgeglichen (Ausfallentschädigung und Übergangentschädigung); zusätzlich wird bei pauschalierender Betrachtung ein deutlicher Überschuß erzielt. Schon hieraus folgt, daß nicht mehr eine "Mühewaltung" abgegolten werden soll, sondern ein verkapptes Entgelt gezahlt wird. Die Klägerin räumt dies auch ein. Wenn sie ausführt, nur derartige Beträge ermöglichen es, geeignete Mitglieder zu finden, gesteht sie im Ergebnis zu, daß das Amt zu einem wesentlichen Teil nicht um der "Ehre willen" und der mit dem Amt verbundenen Gestaltungsmöglichkeiten, sondern wegen des Einkommens angestrebt wird. Noch deutlicher wird die eigene Einschätzung der Klägerin vom Status des Amtes, wenn sie ausführt, die Positionen könnten schwerlich nur um der Ehre willen mit geeigneten Kräften besetzt werden (Bl. 88 GA) bzw. das Amt des Vorsitzenden übersteige mittlerweile den Umfang einer Vollzeitbeschäftigung eines leitenden Angestellten (Bl. 37 R VA). Die für den Senat wesentliche Rechtsfrage hat die Klägerin in dem Satz formuliert, die Positionen des Vorsitzenden bzw. seines Vertreters sei "in Wahrheit wegen des Umfangs der Aufgaben" natürlich keine Ehrenamtlichkeit (Bl. 267 VA). Damit ist klargestellt, daß auch die Klägerin die wesentlichen Merkmale des Ehrenamtes erkannt hat, und hiermit nicht übereinstimmende Vergütungsregelungen allein durch faktische Gegebenheiten rechtfertigen will. Das ist nicht geeignet, um die Entschädigungsordnung zu rechtfertigen.

Da § 40 ff SGB IV für KVen nicht gelten (vgl. § 79 SGB V), besteht keine Pflicht, den Vorstand mit ehrenamtlichen Mitgliedern zu besetzen. Gleichmaßen zulässig wäre es, hierzu hauptamtlich Tätige zu berufen, die nicht einmal Ärzte bzw. Vertragsärzte sein müssen. Die Vertreterversammlung mag dann eine Vergütung festsetzen, die der jetzigen Entschädigungen entspricht oder aber diese noch deutlich übersteigt. Das wird nur schwerlich zu beanstanden sein, würde allerdings die Frage danach aufwerfen, ob zusätzlich ein Geschäftsführer notwendig ist. Entscheidet sich aber die Vertreterversammlung dafür, den Vorstand als Ehrenamt zu gestalten, so muß sie sich hieran auch im Bereich der Entschädigungsregelungen halten lassen und kann nicht unter dem "Deckmantel der Ehrenamtlichkeit ihren Mitgliedern der Selbstverwaltungsorgane ein nicht unerhebliches Entgelt für ihre Verbandstätigkeit zahlen" (so Dortants in NZS 1998, 20, 22).

cc) Die Übergangentschädigung nach Ziffer D der Entschädigungsordnung ist dem durch Satzung vorgegebenen Begriff "Aufwendungsersatz" nur schwerlich zuzuordnen. Zutreffend hat der Beklagte in der Aufsichtsordnung ausgeführt, daß es sich bei der Übergangentschädigung um eine Entschädigung dafür handelt, 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 zu wirtschaftlichen

Einbußen führen kann, weil der frühere Praxisumfang nach dem Ausscheiden aus dem Ehrenamt erfahrungsgemäß nicht sogleich erreicht werden kann. Die Übergangentschädigung hat ihren sachlichen Grund mithin allein darin, daß die Folgen des Niedergangs der Praxis über den Zeitpunkt des Ausscheidens aus der ehrenamtlichen Tätigkeit hinaus fortwirken und "nicht sogleich zu beheben sind" (vgl. Bayer. LSG aaO). Dieser Gesichtspunkt greift indessen nur eingeschränkt. Denn da nach Ziffer A III der Entschädigungsordnung ein ganztägiger Praxisvertreter finanziert wird und der Vorsitzende nach eigenem Vorbringen der Klägerin noch in etwa die Hälfte seiner Arbeitskraft in seiner Praxis einsetzen kann, verbleibt kein Raum für eine Übergangentschädigung als Ersatz fortwirkenden Verdienstaufschlags. Dem Senat erscheint es fraglich, ob der Praxisumfang nennenswert eingeschränkt wird, wenn der Praxisinhaber noch etwa die Hälfte seiner Arbeitskraft der Praxis zur Verfügung stellen kann und zusätzlich ein ganztägiger Praxisvertreter finanziert wird. Dem kann nicht entgegengehalten werden, daß der Vorsitzende nach Ziffer A III der Entschädigungsordnung sich dafür entscheiden kann, auf einen Praxisvertreter zu verzichten, die Praxistätigkeit mithin deutlich zu reduzieren und statt dessen die Bezüge nach BAT Ia zzgl. Ortszuschlag Stufe 2 anderweitig einzusetzen. In diesem Fall hat er sich bewußt und gewollt dafür entschieden, daß die Praxis zurückgeführt wird. Setzt er bei dieser Sachlage das ihm gezahlte Gehalt nach BAT Ia anderweitig ein, entfällt nach dem Ausscheiden aus dem Ehrenamt jegliche Grundlage für die Gewährung einer Übergangentschädigung. Denn die Praxistätigkeit ist nicht wegen der Inanspruchnahme durch das Ehrenamt verringert worden, sondern als Folge der autonomen Entscheidung, keinen Praxisvertreter zur Fortführung der Praxis einzustellen. Da der Beklagte die Praxisausfallentschädigung nach Ziffer A III der Entschädigungsordnung allerdings nur hinsichtlich Dauer und Höhe beanstandet hat, kann die Frage, ob und wann eine solche Entschädigung dem Grunde nach zusteht, insoweit offen bleiben. Allerdings folgt aus den vorgenannten Überlegungen, daß eine nach drei Amtsperioden über vier Jahre gezahlte Praxisausfallentschädigung sachlich nicht mehr vertretbar ist. Denn bei generalisierender Betrachtungsweise ist die Annahme nicht begründet, eine mit einem ganztägigen Vertreter und zusätzlichem Einsatz des Inhabers geführte Praxis benötige eine längere Anlaufzeit als zwei Jahre, um etwaige Einbußen auszugleichen. Der Senat merkt an, daß es für die in der Aufsichtsordnung aufgeführten Übergangentschädigungen für drei ehemalige Vorsitzende der Klägerin über Zeiträume von 8, 13 und 28 Jahren keinerlei sachliche Rechtfertigung gibt. Es handelt sich hierbei um eine reine Altersversorgung, die die Klägerin finanziert. Der Beklagte hat zwar verfügt, daß diese Übergangentschädigungen nach einer Übergangszeit von sechs Monaten an die neue Rechtslage angepaßt, im Ergebnis also eingestellt werden. Der Senat hat in der mündlichen Verhandlung allerdings Bedenken geäußert, ob dies unter dem Gesichtspunkt eines (schutz-würdigen) Vertrauens der Begünstigten zulässig ist. Der Beklagte hat seine Aufsichtsordnung hierauf insoweit aufgehoben, so daß hierüber nicht mehr zu befinden ist.

dd) Soweit der Beklagte die Höhe der Übergangentschädigung beanstandet hat, folgt der Senat dem. Nach der Entschädigungsordnung bemißt sich die Übergangentschädigung nach der während der Amtszeit zuletzt gezahlten Pauschalentschädigung (Ziffer D 1). Dies entbehrt einem sachlichen Grund. Die Übergangentschädigung wird gewährt, um die Praxis des ausscheidenden Amtsinhabers in der Anlaufphase zu stützen. Demgemäß ist Bezugspunkt der Übergangentschädigung die während der Amtszeit gezahlte Praxisausfallentschädigung, keinesfalls aber die Pauschalentschädigung nach Ziffer A II. Da diese gezahlt wird, um die "Mühewaltung" und Inanspruchnahme durch das Amt auszugleichen, fehlt jeglicher innerer Zusammenhang zu einer Entschädigung, die die Praxis in der Anlaufphase stützen soll. Statt dessen liegt die Annahme nahe, daß die Vertreterversammlung meinte, die Übergangentschädigung auf der Grundlage eines Gehaltes nach BAT Ia sei zu niedrig und deswegen an die wesentlich höhere Pauschalentschädigung angeknüpft hat. Dies wäre eine sachwidrige Erwägung. Die Vertreterversammlung hätte statt dessen die Praxisausfallentschädigung erhöhen müssen. Im übrigen folgt daraus, daß die Praxisausfallentschädigung nach Ziff A II nur in Höhe von 4.500 DM zu rechtfertigen ist und die Vertreterversammlung die Entschädigungsordnung insoweit anzupassen hat, daß sie nunmehr schon deswegen einen anderen Bezugspunkt für die hieran anknüpfende Übergangentschädigung suchen muß.

ee) Die Verfügung des Beklagten, die Entschädigung für den stellvertretenden Vorsitzenden des Vorstandes dürfe zusammen mit der Entschädigung für den Vorsitzenden 150 % der pauschalen Aufwandsentschädigung des Vorsitzenden nicht überschreiten, ist rechtmäßig. Die Entschädigungsordnung sieht für den stellvertretenden Vorsitzenden eine Praxisausfallentschädigung in Höhe von 60 Punkten vor. Dies entspricht 60 % der dem Vorsitzenden gewährten Entschädigung von 100 Punkten. Zutreffend weist der Beklagte daraufhin, daß der stellvertretenden Vorsitzenden nach der Satzung der Klägerin die Funktion eines Abwesenheitsvertreters hat. Nicht zu beanstanden ist die Einschätzung, daß ein Abwesenheitsvertreter im allgemeinen mit ca. 25 % der des Vorsitzenden beansprucht wird. Dennoch hat der Beklagte das Vorbringen der Klägerin akzeptiert und den Tätigkeitsanteil des stellvertretenden Vorsitzenden mit 50 % zu bewerten. Ausgehend hiervon ist es sachgerecht, wenn die Gesamtentschädigung für den stellvertretenden Vorsitzenden und den Vorsitzenden auf 150 % der des Vorsitzenden begrenzt wird. Denn erhöht sich der von der Klägerin mit 50 % behauptete Tätigkeitsanteil des stellvertretenden Vorsitzenden, liegt es nahe, daß hiermit eine Reduzierung des Tätigkeitsanteils des Vorsitzenden einhergeht. Gegenteilige Gesichtspunkte hat die Klägerin im ganzen Verfahren nicht vorgetragen.

f) Die Aufsichtsordnung ist hinreichend begründet ([§ 35 Abs. 1 SGB X](#)). In der Begründung sind die wesentlichen tatsächlichen und rechtlichen Gründe mitgeteilt, die den Beklagten zum Erlaß der Aufsichtsordnung bewogen haben. Die für die Ermessensentscheidung wesentlichen Gesichtspunkte sind benannt.

aa) Der Beklagte hat die Aufsichtsordnung vorrangig damit begründet, daß die dem Vorsitzenden und seinem Vertreter gewährte Entschädigung unangemessen hoch ist und gegen die Grundsätze einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung verstößt. Der Senat hält diesen Gesichtspunkt zwar für wesentlich, allerdings ist rechtlich entscheidend, daß die Entschädigungsordnung gegen die Satzung verstößt, indem sie deren Vorgaben (Ehrenamt / Aufwandsersatz) unterläuft. Hierzu verhält sich die Aufsichtsordnung eher zurückhaltend. Gleichwohl ist sie nicht wegen eines Begründungsmangels aufzuheben. Die vom Senat für maßgebend angesehenen Rechtsfragen hat der Beklagte jedenfalls angesprochen und die Aufsichtsordnung (S. 19 ff) insoweit auch hierauf gestützt. Ein Begründungsmangel folgt auch nicht daraus, daß der Beklagte das Wesen der nach Ziffer A II gezahlten Entschädigung für laufende Verwaltungsaufgaben verkannt hat. Der Beklagte sieht hierin eine Entschädigung für Zeitaufwand für Tätigkeit außerhalb von Sitzungen (S. 15) und zieht deswegen den insoweit rechtlich nicht erheblichen Vergleich, daß die Freizeit eines Arztes nicht mehr wert sein könne als die eines Unternehmers oder Gewerkschaftsvertreters in den Organen eines Sozialversicherungsträgers (S. 16). Dieser Ansatz ist - wie dargestellt - unzutreffend. Infolge einer Ermessensreduzierung auf Null (dazu nachfolgend) konnte in der Sache indessen keine andere Entscheidung getroffen werden, so daß dieser Begründungsmangel gem. [§ 42 Satz 1 SGB X](#) unbeachtlich ist.

bb) Das Handlungsermessen war auf Null reduziert. Der Beklagte hat die Gründe hierfür benannt, indem er dargelegt hat, daß mit dem beanstandeten Ausgabeverhalten die Grenze des Beurteilungsermessens weit überschritten und aufsichtsrechtlich ein Einschreiten zwingend geboten sei (Bl. 14 der Aufsichtsordnung). Diese Wertung ist nicht zu beanstanden. Ihr liegt die gerechtfertigte Erwägung

zugrunde, daß ein Einschreiten umso eher geboten ist, je intensiver das Recht verletzt wird. Sind die tatbestandlichen Voraussetzungen der Aufsichtsordnung erfüllt und liegt eine Ermessensreduzierung auf Null vor, kann offen bleiben, ob ansonsten für die Festsetzung der Rechtsfolge nach [§ 89 Abs. 1 Satz 2 SGB IV](#) weitere aus dem Bescheid erkennbare Ermessenserwägungen notwendig sind (vgl. BSG 19.12.1995 - [4 RLw 2/95](#) - SozR 3-5868 § 85 ALG Nr. 1 m.w.N.). Deswegen könnte die Klägerin ohnehin nicht die Aufhebung der Aufsichtsordnung wegen fehlerhafter Begründung als Verfahrensmangel verlangen. Eine andere Entscheidung in der Sache könnte nicht ergehen ([§ 42 SGB X](#)). Im übrigen hat die Vertreterversammlung den Inhalt mehrerer Rechtsbegriffe (Ehrenamt, Aufwändungsersatz, Entschädigung) verkannt. Ein Beurteilungsspielraum mit einer Einschätzungsprärogative besteht insoweit nicht; das Recht ist richtig anzuwenden; Fehler sind von der Aufsicht zu beanstanden (Senatsbeschuß vom 29.07.1998 - [L 11 B 32/98 KA](#); vgl. auch Bayer. LSG vom 17.11.1958 - L 1 Ka 2/57-).

2. Im Ergebnis ist die Entschädigungsordnung rechtswidrig, weil sie gegen § 5 Abs. 6 der Satzung verstößt und den Begriff des Ehrenamtes in § 5 Abs. 5 der Satzung verkennt. Die Frage danach, ob die Gesamtentschädigung für den Vorsitzenden und seinen Vertreter im Verhältnis zu vergleichbaren Positionen bei Sozialversicherungsträgern unangemessen hoch ist, stellt sich bei dieser Rechtslage nicht. Will die Klägerin an den derzeitigen Bezügen festhalten, könnte sie die Satzung ändern und hauptamtliche Vorstände einführen. Sie kann es beim Ehrenamt belassen, muß dann aber die einzelnen Entschädigungen auf einen Aufwändungsersatz begrenzen, hat dabei gleichwohl Spielräume. Sie könnte z.B. die Praxisausfallentschädigung auf BAT I erhöhen und die Sitzungsgelder anheben.

3. Das BSG hat auf der Grundlage von [§ 89 SGB IV](#) die von der Aufsichtsbehörde bei der Entscheidung zu beachtenden formellen Kriterien in der Entscheidung vom 20.06.1990 - [1 RR 4/89](#) - ([SGB 1991, 141](#)) wie folgt herausgearbeitet (hierzu auch BSG vom 19.12.1995 - [4 RLw 2/95](#) - SozR 3-5868 § 85 ALG Nr. 1 und Senatsurteil vom 10.07.1991 - [L 11 Ka 21/90](#) -):

- dem Verpflichtungsbescheid muß als Ausdruck des Bemühens um eine partnerschaftliche Kooperation zwischen Selbstverwaltung und Aufsicht in der Regel eine Beratung vorangehen;
- Inhalt der Beratung ist zum einen die individualisierte Darlegung der Rechtsauffassung der Aufsichtsbehörde und zum anderen eine Empfehlung an die Selbstverwaltungskörperschaft, die Rechtsverletzung zu beheben;
- der Selbstverwaltungskörperschaft muß die Möglichkeit eingeräumt werden, den ggf. abweichenden Rechtsstandpunkt darzulegen;
- die Aufsichtsbehörde muß im Rahmen der Beratung darauf hinwirken, daß die Selbstverwaltungskörperschaft die Rechtsverletzung behebt, indem die hierzu möglichen Maßnahmen aufgezeigt werden;
- ggf. muß das Entschließungsermessen dargelegt werden.

Ausgehend hiervon ist das zur Aufsichtsordnung führende Verfahren nicht zu beanstanden. Der Beklagte hat zunächst beratend darauf hingewirkt, daß die Klägerin die Rechtsverletzungen behebt und sie erst nach Ablauf der hierfür gesetzten angemessenen Frist hierzu verpflichtet.

Vor Erlaß der Aufsichtsordnung hat der Beklagte die Klägerin ausführlich beraten. Diese hatte ausgiebig Gelegenheit, ihren abweichenden Rechtsstandpunkt darzulegen. Das Bemühen des Beklagten um partnerschaftliche Kooperation durchzieht den gesamten Verwaltungsablauf. Der Aufsichtsordnung ist ein intensiver Meinungs-austausch der unterschiedlichen Standpunkte vorausgegangen. Die Klägerin hat unter 30.03.1993 zum Prüfbericht Stellung genommen. Der Beklagte hat die Stellungnahme ausgewertet und mit Erlaß vom 16.12.1993 weitere Hinweise erteilt. Hinsichtlich der Prüffeststellungen 18 ff zur Höhe der Entschädigung der Ehrenamtsträger und der Prüffeststellung 26 zur Höhe der Übergangentschädigung für die ehemaligen Vorsitzenden des Vorstandes hat der Beklagte am 02.02.1994 ein Beratungsgespräch durchgeführt. Ausweislich des Besprechungsvermerks vom 08.02.1994 haben die Vertreter der Klägerin und des Beklagten ihre unterschiedlichen Rechtsauffassungen nochmals im einzelnen dargelegt und ausgetauscht. Nach einer weiteren Stellungnahme der Klägerin vom 30.03.1994 fand sodann am 21.06.1994 ein weiteres Beratungsgespräch statt. Der damalige Staatssekretär hat handschriftlich am 08.04.1994 verfügt, "vorher Stellungnahme zu den Kompromißlinien gem. Absprache". Im Beratungsgespräch vom 21.06.1994 wurden die umstrittenen Ansichten nochmals diskutiert. Nach dem Vermerk vom 23.06.1994 haben beide Seiten bestätigt, daß die Positionen feststehen und z.Zt. ein Konsens nicht erreicht werden könne. Einvernehmlich haben beide Seiten ferner den Zeitplan für das Beratungsschreiben und die anschließende Stellungnahme festgelegt. Das Beratungsschreiben datiert vom 23.7.1994. Sodann wurden weitere Schreiben ausgetauscht, nämlich der Klägerin vom 15.09.1994 und 11.10.1994 und des Beklagten vom 23.09.1994. Dies Aufsichtsordnung ist schließlich unter dem 20.12.1994 ergangen.

Die Anforderungen an den Inhalt des Beratungsschreiben sind erfüllt. Es handelt sich um eine individualisierte Beratung mit einer konkreten Empfehlung (hierzu Bl. 4/5 des Beratungsschreibens).

Das Entschließungsermessen ist auf den Seiten 4-6 der Aufsichtsordnung dargelegt ([§ 35 Abs. 1 Satz 3 SGB X](#)). Ungeachtet der Frage, in welchem Umfang der seinerzeit zuständige Minister Müntefering den partnerschaftlichen Dialog dadurch belastet hat, daß er die Vertreter der Selbstverwaltungsorgane der Klägerin öffentlich als "Oberfunktionäre" bezeichnet hat (Bl. 266 VA), war die Kooperation jedenfalls mit dem Schreiben des Vorsitzenden des Vorstandes der Klägerin vom 11.10.1994 beendet. Eine einvernehmliche Problemlösung kam nunmehr nicht mehr in Betracht und die Aufsichtsordnung war gerechtfertigt.

Nach alledem mußte die Berufung des Beklagten Erfolg haben.

Die Kostenentscheidung folgt aus den [§§ 183](#) und [193 SGG](#).

Die Voraussetzungen für die Zulassung der Revision liegen vor. Der Rechtsstreit hat grundsätzliche Bedeutung.

Rechtskraft

Aus

Login

NRW
Saved
2003-08-17