

B 6 KA 10/99 R

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

Datum
02.07.1997
2. Instanz
LSG Baden-Württemberg
Aktenzeichen
-

Datum
09.12.1998
3. Instanz
Bundessozialgericht
Aktenzeichen
B 6 KA 10/99 R

Datum
17.11.1999
Kategorie
Urteil

Auf die Revision der Klägerin wird das Urteil des Landessozialgerichts Baden-Württemberg vom 9. Dezember 1998 aufgehoben. Der Rechtsstreit wird zur erneuten Verhandlung und Entscheidung an dieses Gericht zurückverwiesen.

Gründe:

I

Die klagende Kassenzahnärztliche Vereinigung (KZÄV) und die beigeladenen Verbände der Ersatzkassen schlossen am 3. Mai 1993 auf der Grundlage einer zwischen den Beigeladenen und der Kassenzahnärztlichen Bundesvereinigung (KZÄBV) getroffenen Rahmenvereinbarung einen Gesamtvertrag für den Abrechnungszeitraum des Jahres 1993, der ua die Vergütung der vertragszahnärztlichen Leistungen betraf. Die Beigeladenen legten diese Vereinbarung gemäß [§ 71 Abs 2](#) Fünftes Buch Sozialgesetzbuch (SGB V) dem Bundesministerium für Gesundheit (BMG) vor. Das Ministerium beanstandete den Gesamtvertrag gegenüber den Kassenverbänden mit Bescheid vom 19. August 1993, weil der Vertrag in mehreren Punkten nicht den gesetzlichen Vorgaben entspreche. Mit einem Bescheid vom gleichen Tag beanstandete das BMG die Berechnungsgrundlage für die vereinbarten Punktwerte. Der zu 1) beigeladene Verband der Angestellten-Ersatzkassen nahm seine ursprünglich bei dem Sozialgericht (SG) Köln gegen die Beanstandungsverfügungen erhobene und von diesem an das SG Stuttgart verwiesene Klage am 26. März 1996 zurück. Zuvor hatte die Klägerin ohne Erfolg versucht, gegen den Beigeladenen zu 1) eine einstweilige Anordnung zu erwirken, um diesen an der Rücknahme der Klage zu hindern (SG Karlsruhe, S 1 KA 1077/96 eA).

Am 22. April 1996 hat die Klägerin Klage gegen die Bundesrepublik Deutschland zum SG Karlsruhe erhoben und beantragt, die Beanstandungsbescheide des BMG vom 19. August 1993 aufzuheben. Das SG hat die Klage als unzulässig abgewiesen, weil die Klägerin nicht klagebefugt sei. Nicht sie, sondern lediglich die beigeladenen Ersatzkassenverbände seien Adressaten der Beanstandungsbescheide. Diese hätten zwar Auswirkungen auf die Klägerin als Partner des Gesamtvertrages, doch werde nicht unmittelbar in rechtlich geschützte Positionen der Klägerin eingegriffen (Urteil vom 2. Juli 1997).

Das Landessozialgericht (LSG) hat die Berufung der Klägerin zurückgewiesen. Dieser stehe gegenüber den Beanstandungsbescheiden des BMG eine Klagebefugnis nicht zu. Zwischen dem BMG und der Klägerin bestünden keinerlei rechtliche Beziehungen. Die Klägerin unterliege der Aufsicht des Sozialministeriums Baden-Württemberg, während die Beigeladenen der Aufsicht des BMG unterfielen. Da nach [§ 71 Abs 2 SGB V](#) jeder Partner einer Gesamtvergütungsvereinbarung diese der für ihn zuständigen Aufsichtsbehörde vorzulegen habe, werde immer dann ein zweigleisiges Aufsichtsverfahren in Gang gesetzt, wenn für beide Vertragspartner nicht dieselbe Aufsichtsbehörde zuständig sei. Das sei vom Gesetz so gewollt. Ein Anlaß zur Rechtsfortbildung in der Weise, daß die Anfechtung einer Beanstandung durch eine Selbstverwaltungskörperschaft zugelassen werde, die nicht der Aufsicht der beanstandenden Behörde unterliege, bestehe nicht. Im übrigen sei die Klage jedenfalls unzulässig, weil die Klägerin ihr Klagerecht verwirkt habe. Ihr seien die angefochtenen Beanstandungsbescheide des BMG spätestens im April 1994 bekannt geworden. Zu dieser Zeit sei ihr nämlich der Beiladungsbeschluß des SG Köln im Klageverfahren des Beigeladenen zu 1) gegen die Beklagte zugegangen. Daraus hätte die Klägerin ersehen können, inwieweit die von ihr mit den Beigeladenen geschlossene Gesamtvergütungsvereinbarung beanstandet worden sei. Eine Klageerhebung erst zwei Jahre später erfülle den Tatbestand der Verwirkung (Urteil vom 9. Dezember 1998).

Mit ihrer vom LSG zugelassenen Revision rügt die Klägerin eine Verletzung des [§ 54 Abs 1](#) des Sozialgerichtsgesetzes (SGG) iVm [Art 19 Abs 4 Grundgesetz \(GG\)](#) sowie des [§ 71 Abs 2 SGB V](#) idF des Gesundheitsstrukturgesetzes (GSG). Entgegen der Auffassung des LSG müsse sie die Beanstandungsbescheide des BMG gerichtlich angreifen können. Nach [§ 71 Abs 2 Satz 1 SGB V](#) seien die zuständigen Aufsichtsbehörden berechtigt, ua Vergütungsvereinbarungen nach [§ 83 Abs 1 SGB V](#) zu beanstanden. Insoweit sei nicht das Handeln oder Unterlassen eines der

staatlichen Aufsicht unterliegenden Versicherungsträgers oder einer Kassen(zahn)ärztlichen Vereinigung (K(Z)ÄV) Gegenstand der Aufsichtsmaßnahme, sondern unmittelbar ein von mehreren Gesamtvertragspartnern abgeschlossener Vertrag. Beanstandete Vereinbarungen hätten nach [§ 71 Abs 2 Satz 4 SGB V](#) keine Geltung. Deshalb greife die Beanstandung einer Gesamtvergütungsvereinbarung - gleich durch welche Aufsichtsbehörde - unmittelbar in die Rechtsstellung aller am Vertragsschluß beteiligten Institutionen ein. Das habe zur Konsequenz, daß die Beanstandung nach [§ 71 Abs 2 Satz 2 SGB V](#) als besondere Form der Aufsichtsmaßnahme die Rechtssphäre auch derjenigen Gesamtvertragspartei beeinträchtige, die nicht der Aufsicht der handelnden Behörde unterliege. Mit der Rechtsschutzgarantie des [Art 19 Abs 4 GG](#) sei nicht vereinbar, in dieser Situation ihr - der Klägerin - die Klagebefugnis gegen eine Beanstandung seitens der für die Ersatzkassenverbände zuständigen Aufsichtsbehörde abzusprechen.

Im übrigen sei das BMG für die Beanstandung des von ihr - der Klägerin - mit den Ersatzkassenverbänden geschlossenen Gesamtvertrages generell nicht zuständig. Die Regionalisierung der Vergütungsvereinbarungen durch das GSG zum 1. Januar 1993 und die vollständige Verlagerung aller Vertragsabschlußkompetenzen auf die Gesamtvertragebene habe zur notwendigen Konsequenz, daß die aufsichtsbehördliche Zuständigkeit auf die oberste Landesbehörde, hier also das Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Sozialordnung des Landes Baden-Württemberg, übergegangen sei. Das in [§ 71 SGB V](#) geregelte Vorlage- und Beanstandungsverfahren hinsichtlich ua der Vergütungsvereinbarungen nach [§ 83 Abs 1 SGB V](#) gehe als *lex specialis* den allgemeinen aufsichtsrechtlichen Vorschriften ([§ 214 Abs 2 SGB V](#) iVm [§ 208 Abs 2 SGB V](#) sowie iVm [§§ 87 bis 89](#) Viertes Buch Sozialgesetzbuch (SGB IV)) vor. Das komme auch darin zum Ausdruck, daß nach [§ 212 Abs 5 Satz 4 SGB V](#) die bundesweit organisierten Ersatzkassen und ihre Verbände für alle auf Landesebene abzuschließenden Verträge einen Bevollmächtigten mit Abschlußbefugnis zu benennen hätten.

Zu Unrecht habe das LSG schließlich angenommen, ihre - der Klägerin - Klage sei jedenfalls unter dem Gesichtspunkt der Verwirkung unzulässig. Die beklagte Bundesrepublik Deutschland habe zu keinem Zeitpunkt davon ausgehen können, daß sie - die Klägerin - die Beanstandungen vom 19. August 1993 hinnehmen würde. Sie habe sich mit den Beigeladenen zu 1) und 2) dahingehend verständigt, daß diese gegen die Beanstandungsbescheide die Klage führen sollten. Sie - die Klägerin - habe auch alles ihr Zumutbare getan, den Beigeladenen zu 1) von einer - aus ihrer Sicht unerwarteten - Klagerücknahme abzuhalten. Nachdem dies erfolglos gewesen sei, habe sie wenige Wochen nach Kenntnis von der Rücknahme der Klage durch den Beigeladenen zu 1) das SG angerufen.

Die Klägerin beantragt,
die Urteile des Sozialgerichts Karlsruhe vom 2. Juli 1997 und des Landessozialgerichts Baden-Württemberg vom 9. Dezember 1998 sowie die Beanstandungsverfügungen des Bundesministeriums für Gesundheit vom 19. August 1993 aufzuheben.

Die Beklagte beantragt,
die Revision zurückzuweisen.

Sie hält die Rechtsauffassung der Vorinstanzen für zutreffend. Aus [§ 71 Abs 2 SGB V](#) ergebe sich die Verpflichtung aller Vertragsparteien, Vergütungsvereinbarungen den für sie zuständigen Aufsichtsbehörden vorzulegen. Aus der Verwendung des Plurals ("Aufsichtsbehörden") sei abzuleiten, daß verschiedene staatliche Behörden berechtigt sein könnten, Vergütungsvereinbarungen auf ihre Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht zu prüfen. Beanstandungsverfügungen der Aufsichtsbehörden könnten jedoch stets nur von derjenigen Körperschaft angegriffen werden, die der Aufsicht seitens der beanstandenden Behörde unterliege. Streitgegenstand im Aufsichtsverfahren sei nicht der beanstandete Vergütungsvertrag, sondern die Beanstandungsverfügungen. Solche seien hier nur gegenüber den Beigeladenen zu 1) und 2) und nicht gegenüber der Klägerin ergangen. Im übrigen habe das Berufungsgericht die Klage zu Recht unter dem Aspekt der Verwirkung für unzulässig gehalten. Sie - die Beklagte - habe nicht mehr davon ausgehen müssen, daß die Klägerin selbst Klage erheben werde. In diesem Zusammenhang sei schließlich von Bedeutung, daß die Klägerin ihrer aus [§ 71 Abs 2 Satz 1 SGB V](#) abzuleitenden Verpflichtung zur Vorlage der Vergütungsvereinbarung an ihre Aufsichtsbehörde, das Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Baden-Württemberg, nicht nachgekommen sei.

Die Beigeladenen zu 1) und 2) beantragen,
die Revision zurückzuweisen.

Sie halten die Klägerin für befugt, die Beanstandungsverfügungen gerichtlich überprüfen zu lassen. Soweit das BMG Gesamtverträge beanstanden könne, müßten beide Partner eines Gesamtvertrages sich dagegen im Wege der Aufsichtsklage wenden können. Hier sei die Klage jedoch unter dem Gesichtspunkt der Verwirkung unzulässig, weil mehr als zwei Jahre zwischen dem Erlaß der Beanstandungsverfügungen und der Klageerhebung vergangen seien. Sie - die beigeladenen Kassenverbände - hätten sich gegenüber der Klägerin nicht verpflichtet, den Rechtsstreit gegen die Beklagte wegen der Bescheide vom 19. August 1993 durch alle Instanzen zu führen.

II

Die Revision der Klägerin ist im Sinne der Zurückverweisung des Rechtsstreits an das LSG begründet. Das angefochtene Urteil steht im Einklang mit Bundesrecht nicht in Einklang, weil es die Klage zu Unrecht als unzulässig abgewiesen hat.

Die Klage ist als Aufsichtsklage in entsprechender Anwendung des [§ 54 Abs 3 SGG](#) zulässig. Danach kann eine Körperschaft oder eine Anstalt des öffentlichen Rechts mit der Klage die Aufhebung einer Anordnung der Aufsichtsbehörde begehren, wenn sie behauptet, daß die Anordnung das Aufsichtsrecht überschreite. Dieser Tatbestand ist zugeschnitten auf das Verhältnis einer Selbstverwaltungskörperschaft gegenüber ihrer Aufsichtsbehörde. Zuständige Aufsichtsbehörde für die Klägerin als Körperschaft des öffentlichen Rechts ([§ 77 Abs 5 SGB V](#)) ist gemäß [§ 78 Abs 1 2. Halbsatz SGB V](#) die für die Sozialversicherung zuständige oberste Verwaltungsbehörde des Landes Baden-Württemberg (Sozialministerium des Landes Baden-Württemberg). [§ 54 Abs 3 SGG](#) ist jedoch entsprechend auf den Fall anzuwenden, daß sich eine K(Z)ÄV gegen die Verfügung einer staatlichen Behörde wendet, die zwar nicht ihre Aufsichtsbehörde ist, aber im konkreten Fall eine Maßnahme getroffen hat, die gegenüber der K(Z)ÄV wie eine Aufsichtsmaßnahme wirkt. Deshalb kann offenbleiben, ob die Klagebefugnis einer K(Z)ÄV nach den Grundsätzen zu beurteilen ist, die für die Anfechtung von Verwaltungsakten mit Doppel- oder Drittwirkung entwickelt worden sind (vgl. [BSGE 78, 291, 292 = SozR 3-5520 § 32b Nr 2 S 2 f](#); BSG-Urteil vom 29. September 1999 - [B 6 KA 30/98 R](#) - zur Veröffentlichung in *SozR* vorgesehen; Meyer-Ladewig, *SGG*, 6. Aufl 1998, § 54 RdNr 12). Zulässig ist eine Aufsichtsklage in entsprechender Anwendung des [§ 54 Abs 3 SGG](#) allerdings nur dann, wenn die K(Z)ÄV iS des [§ 54 Abs 2 Satz 1 SGG](#) geltend macht und

geltend machen kann, die angefochtene aufsichtsgleich wirkende Maßnahme greife in ihre rechtlich geschützte Positionen ein. Das ist hinsichtlich der auf [§ 71 Abs 2 Satz 2 SGB V](#) gestützten Beanstandungsbescheide des BMG vom 19. August 1993 gegenüber der Klägerin der Fall.

Nach [§ 71 Abs 2 SGB V](#) in der vom 1. Januar 1993 bis zum 31. Dezember 1995 geltenden und deshalb hier maßgeblichen Fassung des Art 33 § 8 GSG vom 21. Dezember 1992 ([BGBl I 2266](#)) waren die Vereinbarungen über die Vergütung der Leistungen ua nach [§ 83 Abs 1 SGB V](#) den für die Vertragsparteien zuständigen Aufsichtsbehörden vorzulegen. Die Aufsichtsbehörden haben die Vereinbarungen bei einem Rechtsverstoß innerhalb von zwei Monaten nach Vorlage zu beanstanden ([§ 71 Abs 2 Satz 2 SGB V](#)). Die vorgelegten Vereinbarungen gelten erst nach Ablauf der Beanstandungsfrist, es sei denn, die Aufsichtsbehörden erklären den Vertragsparteien zuvor ihr Einvernehmen (aaO Satz 3). Beanstandete Vereinbarungen gelten nicht (aaO Satz 4). Bis zur Behebung der Beanstandung gelten bisherige Vereinbarungen weiter (aaO Satz 5). Die in dieser Weise ausgestaltete Überprüfung von Vereinbarungen ua über die Vergütung (zahn)ärztlicher Leistungen durch die zuständige Aufsichtsbehörde soll nach der Begründung des Gesetzentwurfs dazu dienen, die Geltung des Grundsatzes der Beitragsstabilität in den Vergütungsverträgen abzusichern (vgl [BT-Drucks 12/3608 S 83](#) zu Nr 29). Während des Zeitraums der strikten Budgetierung der Ausgaben der gesetzlichen Krankenversicherung in den Jahren 1993 bis 1995 ([§ 85 Abs 3a](#) - c SGB V) sollen Vergütungsvereinbarungen, die aufsichtsrechtlich beanstandet werden, keine Wirksamkeit entfalten, um so möglichen Budgetüberschreitungen vorbeugen zu können. Für den Anschlusszeitraum hat es der Gesetzgeber hingegen nicht für erforderlich gehalten, die vorläufige Unwirksamkeit von beanstandeten Vergütungsvereinbarungen festzuschreiben (vgl Begründung Gesetzentwurf zum GSG, [BT-Drucks 12/3608 S 158](#) zu Art 31, zu § 8). Dementsprechend gilt [§ 71 Abs 2 SGB V](#) ab dem 1. Januar 1996 idF des Art 1 Nr 29 GSG. Danach bleibt es zwar bei der Vorlagepflicht der Vertragsparteien (Satz 1) sowie dem Beanstandungsrecht der Aufsichtsbehörden (Satz 2). Die Regelung des [§ 71 Abs 2 Satz 4 SGB V](#) idF des Art 33 § 8 GSG, wonach beanstandete Vereinbarungen nicht gelten, ist jedoch seit dem 1. Januar 1996 nicht mehr in Kraft.

Aus [§ 71 Abs 2 SGB V](#) idF des Art 33 § 8 GSG ist zunächst abzuleiten, daß die Partner von Gesamtvergütungsverträgen nach [§ 83 Abs 1 SGB V](#) diese der zuständigen Aufsichtsbehörde vorzulegen haben. Soweit die Vertragspartner der Aufsicht unterschiedlicher Behörden unterliegen, müssen sie ihrer Vorlagepflicht gegenüber der für sie jeweils zuständigen Aufsichtsbehörde genügen. Das hat zur unvermeidlichen Konsequenz, daß zwei verschiedene Aufsichtsbehörden mit der Prüfung der Rechtmäßigkeit einer Gesamtvergütungsvereinbarung befaßt sein können (vgl dazu LSG Niedersachsen, Urteil vom 13. Dezember 1995 - L 5 KA 32/95 -, E-LSG, KA-045 S 3 sowie Hess, Die Rechtsaufsicht über die Kassenärztlichen Vereinigungen, in: Die Selbstverwaltung im Krankenversicherungsrecht, Hrsg D. Merten, 1995, S 47, 49). Zu einem solchen zweigleisigen Aufsichtsverfahren kommt es auch bei den hier beanstandeten Gesamtverträgen. Für die Klägerin ist nach [§ 78 Abs 1 SGB V](#) das Sozialministerium Baden-Württemberg zuständige Aufsichtsbehörde, für die Beigeladenen zu 1) und zu 2) gemäß [§ 214 Abs 2 Satz 1 SGB V](#) das BMG. Die Klägerin ist demgegenüber der Ansicht, bei Vergütungsvereinbarungen nach [§ 83 Abs 1 SGB V](#), die zwischen den Landesverbänden der Krankenkassen, den Verbänden der Ersatzkassen sowie den K(Z)ÄVen, also auf Landesebene, getroffen werden, werde [§ 214 Abs 2 SGB V](#) durch die Bestimmung des [§ 71 Abs 2 SGB V](#) in der Weise verdrängt, daß das Beanstandungsrecht auch gegenüber den beigeladenen Verbänden der Ersatzkassen insoweit auf die obersten Landesbehörden übergegangen sei. Dem kann nicht gefolgt werden.

Zu Recht weist die Klägerin allerdings darauf hin, daß die Zweigleisigkeit des Aufsichtsverfahrens bei Vergütungsvereinbarungen im Ersatzkassenbereich wenig sachgerecht erscheint und insbesondere zu der durch das GSG zum 1. Januar 1993 verwirklichten Einbeziehung der Ersatzkassen in ein regionalisiertes Gesamtvergütungssystem (vgl BSG [SozR 3-2500 § 95 Nr 9](#) S 34 sowie Senatsurteil vom 25. August 1999 - [B 6 KA 58/98 R](#) -) in Widerspruch steht. Die Vergütung der gegenüber den Versicherten der Ersatzkassen erbrachten vertragszahnärztlichen Leistungen wird seit dem 1. Januar 1993 durch Gesamtverträge auf der Ebene der einzelnen KZÄVen geregelt und nicht mehr - wie in den vergangenen Jahrzehnten - auf Bundesebene zwischen der KZÄBV und den Beigeladenen zu 1) und zu 2) vereinbart. Daher ist es nicht unmittelbar einleuchtend, weshalb eine Bundesbehörde wie das BMG auf Landesebene abzuschließende Vergütungsvereinbarungen beanstanden kann. Formell findet dieser Sachverhalt seine Erklärung darin, daß die Ersatzkassen keine Landesverbände besitzen, sondern sich nur auf Bundesebene zu Verbänden zusammenschließen können ([§ 212 Abs 5 Satz 1 SGB V](#)) und daß diese Verbände der Aufsicht des BMG unterliegen ([§ 214 Abs 2 Satz 1 SGB V](#)). Dieses der Bundesebene zustehende Aufsichtsrecht steht allerdings mit einem regionalisierten Gesamtvertragssystem nicht in Einklang. Der Gesetzgeber des GSG hat selbst der Situation Rechnung getragen, daß Vergütungsverhandlungen auf der Ebene der einzelnen KZÄVen mit den bundesweit agierenden Ersatzkassen und ihren Verbänden sinnvollerweise nur geschlossen werden können, wenn insoweit auf Landesebene handlungsfähige und zum Vertragsschluß kompetente Vertragspartner zur Verfügung stehen. Nach [§ 212 Abs 5 Satz 4 SGB V](#) haben deshalb die Ersatzkassen und ihre Verbände für alle auf Landesebene abzuschließenden Verträge einen Bevollmächtigten mit Abschlußbefugnis zu benennen.

Auch bei der Ausgestaltung der Zuständigkeiten der Schiedsämter ist die Regionalisierung der Gesamtvergütungsvereinbarungen berücksichtigt worden. Nach [§ 89 Abs 2 Satz 1 SGB V](#) bilden die K(Z)ÄVen, die Landesverbände der Krankenkassen sowie die Verbände der Ersatzkassen je ein gemeinsames Schiedsamt für die vertragsärztliche und für die vertragszahnärztliche Versorgung (Landesschiedsamt). Dieses ist zuständig, wenn iS des [§ 89 Abs 1 SGB V](#) ein Vertrag über die vertrags(zahn)ärztliche Versorgung ganz oder teilweise nicht zustande kommt. Zu den in [§ 89 Abs 1 SGB V](#) angesprochenen Verträgen zählen auch die Gesamtverträge iS des [§ 83 Abs 1 Satz 1 SGB V](#). Daher ist immer dann, wenn zwischen einer KZÄV und einem Verband der Ersatzkassen eine Gesamtvergütungsvereinbarung nach [§ 83 Abs 1 Satz 1 SGB V](#) - also auf regionaler Ebene - nicht zustande kommt, ausschließlich das Landesschiedsamt für die Festsetzung des Vertragsinhalts zuständig. Der Umstand, daß die Verbände der Ersatzkassen bundesweit tätig sind, führt nicht zu einer Zuständigkeit des Bundesschiedsamtes gemäß [§ 89 Abs 4 SGB V](#).

Die Schwierigkeiten, die sich aus dem Bestehen bundesweit organisierter Ersatzkassen und ihrer Verbände bei einem Vertragssystem ergeben, das auf die Landes- bzw K(Z)ÄV-Ebene abstellt, werden durch die dargestellten Regelungen weitgehend reduziert. Angesichts dessen erscheint es als Fremdkörper, daß gemäß [§ 71 Abs 2 SGB V](#) das Beanstandungsrecht für - regionale - Vergütungsvereinbarungen allein deshalb (auch) dem BMG zusteht, weil dieses die Aufsicht über die Verbände der Ersatzkassen führt. Die gesetzlich vorgegebene Regionalisierung des Vergütungssystems hätte konsequenterweise auch eine Konzentration der staatlichen Prüfung von Vergütungsvereinbarungen bei der für die Sozialversicherung zuständigen obersten Landesbehörde nach sich ziehen müssen (vgl Hess, aaO, S 50). Eine dieses Ziel sachgerecht berücksichtigende Rechtsänderung ist jedoch dem Gesetzgeber vorbehalten. Eine Einschränkung der Aufsichtskompetenz des BMG durch die Gerichte ist angesichts des eindeutigen Wortlauts des [§ 71 Abs 2 SGB V](#) idF des Art 33 § 8 GSG sowie des [§ 214 Abs 2 Satz 1 SGB V](#) auch im Rahmen der den Gerichten zukommenden Befugnis zur Rechtsfortbildung ausgeschlossen.

Die Beigeladenen zu 1) und zu 2) waren somit gemäß [§ 71 Abs 2 Satz 1 SGB V](#) verpflichtet, den mit der Klägerin geschlossenen Gesamtvertrag dem BMG als ihrer Aufsichtsbehörde vorzulegen. Das BMG wiederum war gemäß [§ 71 Abs 2 Satz 2 SGB V](#) berechtigt, die Vereinbarung zu beanstanden. Bei dieser Sachlage ist die Klägerin ihrerseits in entsprechender Anwendung des [§ 54 Abs 3 SGG](#) grundsätzlich befugt, diese Beanstandung anzufechten. Insoweit hat das Gesetz nämlich dem BMG aufsichtsähnliche Befugnisse in einem eng begrenzten Bereich (auch) gegenüber der Klägerin eingeräumt, so daß die Klägerin gegen entsprechende Maßnahmen des BMG in gleicher Weise wie die der Aufsicht dieser Behörde unterliegenden Beigeladenen zu 1) und 2) vorgehen können muß.

Das beruht in erster Linie darauf, daß die Beanstandungsbescheide des BMG nach der Regelung des [§ 71 Abs 2 Satz 4 SGB V](#) idF des Art 33 § 8 GSG zur Folge haben, daß der Gesamtvertrag vom 3. Mai 1993 nicht gilt. Auf der Grundlage dieser Vorschrift hebt das BMG mit einer Beanstandung einer Gesamtvergütungsvereinbarung die Wirksamkeit eines von der Klägerin geschlossenen Vertrages auf und greift damit unmittelbar auch in deren Vertragsabschlußkompetenz ein. Das unterscheidet das Beanstandungsrecht nach [§ 71 Abs 2 SGB V](#) idF des GSG grundlegend von anderen Aufsichtsmaßnahmen, wie sie in [§§ 88, 89 SGB IV](#) iVm [§ 78 Abs 3 Satz 2 SGB V](#) gegenüber den K(Z)ÄVen geregelt sind. Nach [§ 89 Abs 1 SGB IV](#) soll die Aufsichtsbehörde zunächst beratend darauf hinwirken, daß der Versicherungsträger eine Rechtsverletzung behebt, wenn nach ihrer Einschätzung durch sein Handeln oder Unterlassen das Recht verletzt wird. Kommt der Versicherungsträger dem innerhalb angemessener Frist nicht nach, kann die Aufsichtsbehörde den Versicherungsträger verpflichten, die Rechtsverletzung zu beheben. Diese Verpflichtung kann mit den Mitteln des Verwaltungsvollstreckungsrechts durchgesetzt werden, wenn ihre sofortige Vollziehung angeordnet oder sie unanfechtbar geworden ist. Soweit sich die für die Beigeladenen zu 1) und 2) zuständige Aufsichtsbehörde auf eine Beratung iS des [§ 89 Abs 1 Satz 1 SGB IV](#) beschränkt hätte, um auf die Beigeladenen einzuwirken, die mit der Klägerin geschlossenen Verträge zu ändern, wäre der Rechtskreis der Klägerin nicht unmittelbar berührt gewesen. Die Klägerin wäre dementsprechend nicht befugt gewesen, gegen eine derartige Maßnahme vorzugehen. Das Beanstandungsrecht nach [§ 71 Abs 2 Satz 2](#) iVm Satz 4 SGB V führt jedoch unmittelbar und ohne die Notwendigkeit der Anordnung einer sofortigen Vollziehung zur vollständigen Unwirksamkeit der beanstandeten Vereinbarung. Damit ist der Rechtskreis der Klägerin in einem ihrer zentralen Aufgabenbereiche, nämlich der Vereinbarung der Gesamtvergütung für die vertragszahnärztlichen Leistungen ihrer Mitglieder, betroffen. Entsprechend muß sie gegen derartige Maßnahmen einer mit den typischen Instrumenten der Staatsaufsicht vorgehenden Behörde auch dann um gerichtlichen Rechtsschutz nachsuchen können, wenn sonst zwischen ihr und dieser Behörde keinerlei Rechtsbeziehungen bestehen.

Die Auffassung der Beklagten, nicht eine Vergütungsvereinbarung, sondern lediglich das Handeln der Ersatzkassenverbände sei Gegenstand der Beanstandung durch das BMG, steht im Widerspruch zu Wortlaut und Zweck des [§ 71 Abs 2 SGB V](#). Nach Satz 2 dieser Vorschrift haben die Aufsichtsbehörden "die Vereinbarungen" und nicht das Handeln eines Partners bei Abschluß einer Vereinbarung zu beanstanden. Nach Satz 4 gelten "beanstandete Vereinbarungen" nicht. Dieser unmittelbare Durchgriff der Aufsichtsbehörden auf von ihnen für gesetzwidrig gehaltene Vergütungsvereinbarungen erschien, wie der Begründung zum Gesetzentwurf des GSG zu entnehmen ist, erforderlich, um zeitnah zu verhindern, daß die Zuwachsbegrenzungen des [§ 85 Abs 3a SGB V](#) umgangen werden können (vgl [BT-Drucks 12/3608 S 83](#) zu Nr 29).

Würde der Klägerin hingegen nicht die Möglichkeit eingeräumt, in entsprechender Anwendung des [§ 54 Abs 3 SGG](#) Aufsichtsklage gegen die Beanstandungsbescheide des BMG zu erheben, stünde ihr insoweit kein gerichtlicher Rechtsschutz zur Verfügung. Das wäre mit der Rechtsschutzgarantie des [Art 19 Abs 4 Satz 1 GG](#) schwerlich zu vereinbaren, zumal der Klägerin gleichwertige Möglichkeiten zur Wahrnehmung ihrer Rechte nicht offenstehen.

Soweit das LSG die Klägerin auf eine Klage gegen die Beigeladenen zu 1) und 2) auf Zustimmung zu der vom BMG beanstandeten gesamtvertraglichen Vereinbarung verweist, erhebt sich die Frage, inwieweit der Klägerin hierfür Rechtsschutzbedürfnis zustehen kann, wenn die in Anspruch genommenen Vertragspartner durch den Vertragsabschluß mit der Klägerin bereits ihren Willen hinsichtlich des Zustandekommens eines entsprechenden Vertrages in verbindlicher Form bekundet haben. Ungeachtet dessen könnten die Beigeladenen zu 1) und 2) als Beklagte in einem solchen Rechtsstreit dem Klagebegehren durch sofortiges Anerkenntnis nachkommen, so daß das SG sie gemäß [§ 307](#) Zivilprozeßordnung iVm [§ 202 SGG](#) ihrem Anerkenntnis entsprechend verurteilen müßte. Die zu diesem Rechtsstreit gemäß [§ 75 Abs 2 SGG](#) notwendig beizuladende Bundesrepublik Deutschland könnte ein entsprechendes Urteil nicht verhindern, gleichwohl den gerichtlich angeordneten Vertragsabschluß gemäß [§ 71 Abs 2 SGB V](#) mit der Rechtsfolge der Nichtgeltung des Vertrages (erneut) beanstanden.

Die vom Berufungsgericht weiterhin erwogene Anrufung des Schiedsamtes erscheint ebenfalls nicht sachgerecht. Solange KZÄV und Ersatzkassenverbände übereinstimmend an einem vom BMG beanstandeten Gesamtvertrag festhalten, dürften sie - ungeachtet der Haltung der unparteiischen Mitglieder des Schiedsamtes ([§ 89 Abs 2 Satz 2 SGB V](#)) - mit der gemäß [§ 89 Abs 1 Satz 3 SGB V](#) erforderlichen Mehrheit den bereits vereinbarten Vertragsinhalt im Wege der Schiedsamtentscheidung (erneut) festsetzen können. Das Landesschiedsamt müßte seine Entscheidung über den Inhalt der Vergütungsvereinbarung den zuständigen Aufsichtsbehörden - hier also auch dem BMG - vorlegen ([§ 89 Abs 5 Satz 4 SGB V](#)), die sie - ebenso wie frei ausgehandelte Verträge nach [§ 71 Abs 2 Satz 2 SGB V](#) - beanstanden können ([§ 89 Abs 5 Satz 5 SGB V](#)). Diese Beanstandung verhindert gemäß [§ 89 Abs 5 Satz 7 SGB V](#) (in der bis zum 31. Dezember 1995 in Kraft gewesenen Fassung des Art 33 § 9 GSG) die Geltung des vom Schiedsamt festgesetzten Vertrages ebenso, wie dies nach [§ 71 Abs 2 Satz 4 SGB V](#) idF des Art 33 § 8 GSG bei frei ausgehandelten Vergütungsvereinbarungen der Fall ist. Ob eine K(Z)ÄV zu den Vertragspartnern iS des [§ 89 Abs 5 Satz 8 SGB V](#) idF des Art 33 § 9 GSG zählt, die gegen die Beanstandung der Entscheidung eines Landesschiedsamtes durch das BMG als der für die Verbände der Ersatzkassen zuständigen Aufsichtsbehörde klagen können, hängt von denselben Erwägungen ab, die im Rahmen der Prüfung der Anfechtungsbefugnis gegen Beanstandungen des BMG auf der Grundlage des [§ 71 Abs 2 Satz 4 SGB V](#) von Bedeutung sind.

Würde die Klägerin schließlich darauf verwiesen, auf ihre Vertragspartner einzuwirken, ihrerseits gegen Beanstandung von Gesamtverträgen durch das BMG gemäß [§ 54 Abs 3 SGG](#) Aufsichtsklage zu erheben, wäre sie hinsichtlich der Erlangung gerichtlichen Rechtsschutzes rein tatsächlich von dem Verhalten der Ersatzkassenverbände abhängig. Sie könnte eine gerichtliche Prüfung der Beanstandungen nur dann erreichen, wenn die Ersatzkassenverbände ihre Klage aufrechterhielten bzw gegen klageabweisende Entscheidungen Rechtsmittel einlegten. Sähen diese davon ab, fände eine gerichtliche Kontrolle nicht statt. Von dieser rechtlichen Konstellation könnten schließlich Anreize für die Ersatzkassenverbände ausgehen, Gesamtverträge mit K(Z)ÄVen in der sicheren Erwartung abzuschließen, ihre Aufsichtsbehörde werde diese beanstanden, um so der K(Z)ÄV zumindest zeitweilig die Möglichkeit zu nehmen, eine Entscheidung des Schiedsamtes herbeizuführen.

Auch vor dem Hintergrund dieser Erwägungen ist der K(Z)ÄV die Klagebefugnis gegenüber Beanstandungen von Gesamtverträgen durch

das BMG zuzubilligen, soweit dieses gemäß [§ 71 Abs 2 Satz 4 SGB V](#) idF des Art 33 § 8 GSG von der K(Z)ÄV abgeschlossene Verträge unmittelbar durch eine Beanstandung außer Kraft setzen kann.

Die danach generell statthafte Aufsichtsklage der Klägerin ist auch im übrigen zulässig. Die Klägerin hat schlüssig dargelegt, daß von den angefochtenen Beanstandungsbescheiden auch gegenwärtig noch eine Rechtsbeeinträchtigung (vgl. [§ 54 Abs 2 SGG](#)) ausgeht. Zwar haben die Klägerin und die Beigeladenen nach den Feststellungen des LSG im Jahre 1994 eine Vergütungsvereinbarung für 1993 geschlossen, die der Position des BMG Rechnung trägt. Sie haben jedoch zusätzlich bestimmt, daß diese Vereinbarung im Hinblick auf das anhängige Klageverfahren vorläufiger Natur sein solle.

Schließlich hat die Klägerin entgegen der Auffassung des LSG ihr Klagerecht nicht verwirkt. Es bedarf in diesem Zusammenhang keiner Entscheidung, ob generell im Falle der Anfechtung eines Verwaltungsaktes mit Drittwirkung der betroffene Dritte, dem die von ihm angefochtene Entscheidung nicht förmlich zugestellt worden ist, spätestens innerhalb eines Jahres nach Kenntnis von dem Verwaltungsakt Klage erheben muß (vgl. Meyer-Ladewig, aaO, § 66 RdNr 13a), und ob dies auch bei einer Aufsichtsklage in entsprechender Anwendung des [§ 54 Abs 3 SGG](#) zu fordern wäre. Dieser Rechtsgedanke kann hier nämlich nicht zur Anwendung kommen, weil die Klägerin auf der Grundlage des [§ 75 Abs 2 SGG](#) (zutreffenderweise) zu dem Klageverfahren beigeladen worden ist, das der Beigeladene zu 1) im Jahre 1993 gegen die Bundesrepublik Deutschland im Hinblick auf die Beanstandungsbescheide vom 19. August 1993 anhängig gemacht hat. Als notwendig Beigeladene hatte die nunmehr klagende KZÄV alle prozessualen Möglichkeiten, ihre Rechtsauffassung hinsichtlich der Rechtswidrigkeit der Beanstandungsbescheide geltend zu machen. Sie war auch berechtigt, eigenständig und unabhängig von dem ursprünglich klagenden und hier zu 1) beigeladenen Ersatzkassenverband ggf. Rechtsmittel einzulegen. So lange ihr diese prozessualen Möglichkeiten offenstanden, konnte von ihr nicht verlangt werden, zur Sicherheit eigenständig Klage zu erheben, um für den Fall vorzusorgen, daß der Beigeladene zu 1) seinerseits ohne Absprache mit ihr die Klage zurücknehmen oder den Rechtsstreit für erledigt erklären würde. Da die Klägerin unverzüglich nach Kenntnis von der Klagerücknahme des Beigeladenen zu 1) in dem von diesem anhängig gemachten Klageverfahren ihrerseits selbst Klage erhoben hat, ist ihr Rechtsschutzbegehren nicht verwirkt.

Eine Verwirkung des Klagerechts kann weiterhin nicht darauf gestützt werden, daß die Klägerin ihrer Verpflichtung zur Vorlage der Vereinbarung vom 3. Mai 1993 an das Sozialministerium Baden-Württemberg nicht nachgekommen ist. Dieser Umstand hat auf die Rechtsbeziehungen zwischen der Klägerin und der Beklagten keinen Einfluß. Es ist allein Sache der für die Klägerin zuständigen Aufsichtsbehörde, diese zur ordnungsgemäßen Erfüllung ihrer gesetzlichen Verpflichtungen anzuhalten.

Das Berufungsgericht hat danach zu Unrecht die Abweisung der Klage als unzulässig durch das SG bestätigt. Da sich weder das LSG noch das SG mit der materiellen Rechtmäßigkeit der angefochtenen Beanstandungsbescheide des BMG befaßt haben und die Beklagte dazu im Klageverfahren nichts vorgetragen, sondern sich auf Ausführungen zur Unzulässigkeit der Klage beschränkt hat, hält der Senat eine eigene Entscheidung in der Sache nicht für tunlich. Den Beteiligten muß zumindest eine Tatsacheninstanz zur Verfügung stehen, in der die Rechtmäßigkeit der angefochtenen Bescheide überprüft wird und ggf. erforderliche tatsächliche Feststellungen getroffen werden können, was dem Senat gemäß [§ 163 SGG](#) verwehrt ist.

Das Berufungsgericht wird bei seiner erneuten Entscheidung auch über die Kosten des Revisionsverfahrens mit zu entscheiden haben.

Rechtskraft

Aus

Login

FSB

Saved

2003-08-28