

**Schriften zum Sozial- und Arbeitsrecht**

---

**Band 138**

**Zum Selbstverwaltungsrecht  
Kassenärztlicher Vereinigungen**

**Probleme der Vergütung hauptamtlicher und  
der Entschädigung ehrenamtlicher Tätigkeit**

**Von**

**Univ.-Prof. Dr. Dr. Detlef Merten**



**Duncker & Humblot · Berlin**

**DETLEF MERTEN**

**Zum Selbstverwaltungsrecht  
Kassenärztlicher Vereinigungen**

**Schriften zum Sozial- und Arbeitsrecht**

**Band 138**

# **Zum Selbstverwaltungsrecht Kassenärztlicher Vereinigungen**

**Probleme der Vergütung hauptamtlicher und  
der Entschädigung ehrenamtlicher Tätigkeit**

**Von**

**Univ.-Prof. Dr. Dr. Detlef Merten**



**Duncker & Humblot · Berlin**

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

**Merten, Detlef:**

Zum Selbstverwaltungsrecht Kassenärztlicher Vereinigungen :  
Probleme der Vergütung hauptamtlicher und der Entschädigung  
ehrenamtlicher Tätigkeit / von Detlef Merten. – Berlin :  
Duncker und Humblot, 1995

(Schriften zum Sozial- und Arbeitsrecht ; Bd. 138)

ISBN 3-428-08363-6

NE: GT

Alle Rechte vorbehalten  
© 1995 Duncker & Humblot GmbH, Berlin  
Fremddatenübernahme und Druck:  
Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin  
Printed in Germany

ISSN 0582-0227  
ISBN 3-428-08363-6

## Vorwort

Wird Selbstverwaltung als Freiraum bürgerlicher Mitwirkung und Mitverantwortung generell von einem sich verdichtenden Netz staatlicher Normen eingeschnürt, so läßt speziell im Krankenversicherungsrecht staatliche Hyperreglementierung den Selbstverwaltungsorganen nur noch geringen Gestaltungs- und Entscheidungsspielraum. Das trifft auch die Kassenärztlichen Vereinigungen, die ungeachtet ihres Charakters als Körperschaften des öffentlichen Rechts nicht nur Teil der Staatsverwaltung sind, sondern ihrer überkommenen Aufgabe entsprechend auch die Rechte und Interessen ihrer Mitglieder zu wahren haben. Einerseits nur der Rechtsaufsicht unterstellt, müssen sie andererseits die ihnen obliegenden Aufgaben unter Berücksichtigung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit erfüllen, was sich auch auf die Vergütung hauptamtlicher und die Entschädigung ehrenamtlicher Tätigkeit bezieht. Die Abgrenzung der Einschätzungs- und Beurteilungsprärogative Kassenärztlicher Vereinigungen von staatlicher Wirtschaftlichkeitsaufsicht, die sich nicht als Fachaufsicht gerieren darf, ist das Anliegen vorliegender Untersuchung, die aus einem 1994 für die Kassenärztliche Vereinigung Westfalen-Lippe erstellten Rechtsgutachten hervorgegangen ist.

Speyer, im März 1995

*Detlef Merten*



# Inhalt

A. Rechtsstellung, Aufgaben und Finanzierung Kassenärztlicher Vereinigungen .....	9
I. Grundsätzliches .....	9
III. Finanzierung der Aufgaben .....	9
B. Entschädigung für ehrenamtliche Tätigkeit .....	11
I. Fehlende spezialgesetzliche Regelungen .....	11
II. Ehrenamtlichkeit und Entschädigung .....	12
1. Zum Begriff des Ehrenamts .....	12
a) Nebenberuflichkeit .....	13
b) Unentgeltlichkeit .....	14
2. „Ehrenamtliche Tätigkeit“ als Satzungsbegriff .....	16
III. Wirtschaftlichkeit als Haushaltsprinzip .....	18
1. Wirtschaftlichkeitsgebot als Verfassungsprinzip .....	18
a) Das Wirtschaftlichkeitsgebot im Grundgesetz .....	18
b) Das Wirtschaftlichkeitsgebot in Landesverfassungen .....	19
2. Wirtschaftlichkeit als Prinzip des Haushaltsgrundsatzgesetzes .....	20
IV. Das Wirtschaftlichkeitsgebot im Krankenversicherungsrecht .....	22
1. Allgemeines .....	22
2. Die Wirtschaftlichkeitsprüfung gemäß § 274 SGB V .....	24
a) Entstehungsgeschichte .....	25
b) Gesetzssystematik .....	26
c) Verhältnis von § 274 zu § 78 SGB V .....	26
3. Zur „Berücksichtigung“ von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 69 Abs. 2 SGB IV) .....	28
a) Bedeutung der Vorschrift und systematische Stellung .....	28
b) Norminhalt .....	29

aa) Die Nachrangigkeit der „Wirtschaftlichkeit“ .....	29
bb) Die „Berücksichtigung“ von Grundsätzen .....	29
cc) „Wirtschaftlichkeit“ und „Sparsamkeit“ als unbestimmte Rechtsbegriffe .....	30
dd) Wirtschaftlichkeitsgebot und Selbstverwaltung .....	33
(1) Sinn und Zweck der Selbstverwaltung .....	33
(2) Besonderheiten der Kassenärztlichen Vereinigungen .....	36
(a) Wahrnehmung der Rechte der Vertragsärzte .....	36
(b) Mittelaufbringung .....	38
c) Verletzung des Wirtschaftlichkeitsgrundsatzes .....	40
aa) Überschreiten des Aufgabenkreises .....	40
bb) Verbot des Rechtsmißbrauchs .....	41
cc) Offenkundige Unwirtschaftlichkeit .....	42
C. Vergütung für hauptamtliche Tätigkeit .....	46
I. Fehlende Dienstherrnfähigkeit der Kassenärztlichen Vereinigungen .....	46
II. Unanwendbarkeit des Dienstordnungsrechts .....	47
III. Maßgeblichkeit des Zivil- und Arbeitsrechts .....	48
1. Grundsätzliches .....	48
2. Entgeltfestsetzungen .....	49
a) Fehlende Gesetzesvorgaben .....	49
b) Einzelvertragliche Bezugnahmen auf Tarifrecht oder Beamtenrecht .....	49
aa) Bezugnahme auf einen Tarifvertrag .....	50
<b>bb) Verweisung auf Beamtenrecht</b> .....	51
3. Beschränkungen der Vertragsfreiheit durch das Wirtschaftlichkeits- und Sparsamkeitsgebot .....	51
a) Relativität des Wirtschaftlichkeits- und Sparsamkeitsgebots .....	51
b) Homogenität in der öffentlichen Verwaltung als Solidaritätspflicht? .....	54
D. Ergebnis .....	58
Literaturverzeichnis .....	62

# **A. Rechtsstellung, Aufgaben und Finanzierung Kassenärztlicher Vereinigungen**

## **I. Grundsätzliches**

Die Kassenärztlichen Vereinigungen auf Landes- bzw. auf Bundesebene haben gemäß § 75 Abs. 1 SGB V die vertragsärztliche Versorgung in dem in § 73 Abs. 2 SGB V näher bezeichneten Umfang sicherzustellen (Sicherstellungsauftrag) und den Krankenkassen und deren Verbänden gegenüber die Gewähr dafür zu übernehmen, daß die vertragsärztliche Versorgung den gesetzlichen und vertraglichen Erfordernissen entspricht, wobei auch ein ausreichender Notdienst vorgehalten werden muß (Gewährleistungspflicht)<sup>1</sup>. Darüber hinaus müssen sie die Rechte der Vertragsärzte gegenüber den Krankenkassen wahrnehmen, die Ärzte zur Erfüllung der ihnen obliegenden Pflichten anhalten und diese Pflichterfüllung überwachen (§ 75 Abs. 2 SGB V).

Die Kassenärztlichen Vereinigungen werden gemäß § 77 Abs. 1 SGB V von den Vertragsärzten grundsätzlich für den Bereich jedes Landes gebildet. Die Vertragsärzte sind zwangsweise eingegliedert<sup>2</sup> und befinden sich in einem öffentlich-rechtlichen Mitgliedschaftsverhältnis („Gewaltverhältnis“<sup>3</sup>). Ordentliche Mitglieder der Kassenärztlichen Vereinigungen sind die in deren Bereich zugelassenen Ärzte; außerordentliche Mitglieder die in das Ärzteregister eingetragenen nichtzugelassenen Ärzte (§ 77 Abs. 3 SGB V).

Die Kassenärztlichen Vereinigungen sind gemäß § 77 Abs. 5 SGB V Körperschaften des öffentlichen Rechts mit Vertreterversammlung und Vorstand als Selbstverwaltungsorganen (§ 79 Abs. 1 SGB V). Die Aufsicht über sie führen die für die Sozialversicherung zuständigen obersten Verwaltungsbehörden der Länder (§ 78 Abs. 1 SGB V).

## **II. Finanzierung der Aufgaben**

Die Aufgaben der Kassenärztlichen Vereinigungen werden weder aus Versicherungsbeiträgen noch aus Steuern finanziert. Zwar sind gemäß § 220 Abs. 1 Satz 1 SGB V die „Mittel für die Krankenversicherung“ außer durch sonstige Einnahmen

---

<sup>1</sup> Vgl. Jörg, Das neue Kassenarztrecht, RN 39 ff. und 57 ff.

<sup>2</sup> Zur Verfassungsmäßigkeit vgl. *BVerfGE* 10, 89 (102); 10, 354 (361 ff.); 15, 235 (239).

<sup>3</sup> *BSGE* 11, 1 (7); vgl. auch *Bley/Kreikebohm*, Sozialrecht, RN 649.

in erster Linie durch Beiträge aufzubringen. Die Kassenärztlichen Vereinigungen sind auch wegen ihres Sicherstellungsauftrags und ihrer sonstigen Pflichten nach § 75 SGB V elementarer Teil der „Krankenversicherung“ im Sinne des Sozialgesetzbuchs. Dennoch ist § 220 Abs. 1 Satz 1 SGB V nicht auf Kassenärztliche Vereinigungen anwendbar, weil der Normzweck eine restriktive Interpretation des zu weiten und ungenauen Normwortlauts erfordert.

Der Regelungszusammenhang macht deutlich, daß die Vorschrift nur die Aufbringung der Mittel für die *Krankenkassen*, nicht für die *Krankenversicherung* insgesamt normieren will. Insoweit stimmt § 220 Abs. 1 Satz 1 SGB V, wenn man die „sonstigen Einnahmen“ vernachlässigt, mit § 3 Satz 1 SGB V überein, wonach die Leistungen und sonstigen Ausgaben der Krankenkassen durch Beiträge finanziert werden.

Stehen für die Aufgabenerfüllung der Kassenärztlichen Vereinigungen somit keine Versicherungsbeiträge zur Verfügung, so verbleibt nur eine Finanzierung durch die Mitglieder in der Form einer Verwaltungskostenumlage<sup>4</sup>. Diese „Verwaltungskostenanteile“ bestehen in einem Vomhundertsatz der dem Vertragsarzt zustehenden Vergütung. Die Höhe dieses Vomhundertsatzes beschließt die Vertreterversammlung.

---

<sup>4</sup> Vgl. Hess, in: Kasseler Kommentar, § 81 SGB V RN 11.

## B. Entschädigung für ehrenamtliche Tätigkeit

### I. Fehlende spezialgesetzliche Regelungen

Im Fünften Buch Sozialgesetzbuch finden sich keine speziellen Regelungen über die Entschädigung bzw. Vergütung für hauptamtliche oder ehrenamtliche Tätigkeiten im Rahmen der Kassenärztlichen Vereinigungen. Vielmehr beschränkt sich der Zweite Titel („Kassenärztliche und Kassenzahnärztliche Vereinigungen“) des Zweiten Abschnitts („Beziehungen zu Ärzten und Zahnärzten“) des Vierten Kapitels („Beziehungen der Krankenkassen zu den Leistungserbringern“) in seinem § 79 Abs. 1 auf die Festlegung einer „Vertreterversammlung“ und eines „Vorstands“ als „Selbstverwaltungsorgane“. Bereits die Normierung der Zahl der Mitglieder der Vertreterversammlungen sowie der Anzahl der Vorstandsmitglieder wird gemäß § 79 Abs. 2 bis 3 Satzungsregelungen überlassen.

Allerdings enthält das Vierte Buch Sozialgesetzbuch („Gemeinsame Vorschriften für die Sozialversicherung“), das gemäß seinem § 1 Abs. 1 ausdrücklich auch für die gesetzliche Krankenversicherung gilt, in seinem Vierten Abschnitt („Träger der Sozialversicherung“) Bestimmungen über „Ehrenämter“, „Entschädigung der ehrenamtlich Tätigen“ sowie „Haftung“ (§§ 40 ff. SGB IV). Diese Vorschriften sind dem Gesetzgeber des Fünften Buches Sozialgesetzbuch keineswegs fremd gewesen, wie § 79 Abs. 4 SGB V bezeugt. Dieser sieht vor, daß für die Haftung der Mitglieder der Selbstverwaltungsorgane der Kassenärztlichen Vereinigungen § 42 Abs. 1 bis 3 SGB IV entsprechend gilt.

Die ausdrückliche Bezugnahme lediglich auf § 42 Abs. 1 bis 3 SGB IV macht deutlich, daß nur diese Vorschrift, nicht aber die in Textzusammenhang stehenden Bestimmungen über Ehrenämter und Entschädigung für ehrenamtliche Tätigkeit für die Kassenärztlichen Vereinigungen gelten sollen. Da die Beschränkung der Geltungserstreckung auf § 42 Abs. 1 bis 3 SGB IV ersichtlich vom Gesetzgeber gewollt war, muß ein Umkehrschluß gezogen werden<sup>5</sup>. Wenn § 79 Abs. 4 SGB V die Geltungserstreckung sinngemäß *nur* auf § 42 Abs. 1 bis 3 SGB IV bezieht, kann sie nicht für andere Gesetzestatbestände gelten, auch wenn diese ähnlich oder vergleichbar sein sollten.

Damit scheidet auch eine analoge Anwendung der §§ 40f. SGB IV auf Kassenärztliche Vereinigungen aus. Denn Voraussetzung jeder analogen Gesetzesanwendung ist das Vorhandensein einer Gesetzeslücke<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> Vgl. hierzu statt aller *Larenz*, Methodenlehre der Rechtswissenschaft, S. 390.

<sup>6</sup> Vgl. *Larenz*, a.a.O., S. 381.