

BUNDESSOZIALGERICHT



Im Namen des Volkes

Verkündet am
18. Mai 1988

Urteil

in dem Rechtsstreit

Az: 1 RR 5/86

.....,

Kläger und Revisionskläger,

Prozeßbevollmächtigte:

.....,

g e g e n

.....,

Beklagter und Revisionsbeklagter.

Der 1. Senat des Bundessozialgerichts hat auf die mündliche Verhandlung vom
18. Mai 1988

für Recht erkannt:

Die Revision des Klägers gegen das Urteil des Bayerischen Landessozialgerichts vom
22. Juli 1986 wird zurückgewiesen.

Außergerichtliche Kosten des Revisionsverfahrens sind nicht zu erstatten.



JLaw – Gesetze und Urteile
Kostenlos
Über 200 Gesetze
Über 100.000 Urteile
[\(mobile App\)](#)



[JLaw – für Android](#)



[JLaw – für iOS](#)

Gründe:

I

Streitig ist die Versagung der Genehmigung einer Stellenplanänderung für die Dienstposten der Geschäftsführer des Klägers.

Der Kläger, der seit 1. August 1978 als selbständiger Landesverband der Innungskrankenkassen in Bayern besteht (und bis dahin in Personalunion mit der Innungskrankenkasse München geführt wurde), beschloß am 27. April 1981 durch seinen Vorstand eine Änderung des Stellenplanes, der die Vertreterversammlung am 29. April 1981 zustimmte. Danach werden mit Wirkung ab 1. Mai 1981 die Stelle seines Geschäftsführers von Besoldungsgruppe A 15 nach A 16 und die Stelle des stellvertretenden Geschäftsführers von Besoldungsgruppe A 14 nach A 15 angehoben.

Das Bayerische Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung versagte mit Bescheid vom 10. August 1981 die Genehmigung der Stellenplanänderung mit der Begründung, der gesetzlich vorgesehene Besoldungsrahmen lasse für den Geschäftsführer lediglich eine Einstufung in die Besoldungsgruppen von A 13 bis A 15 zu.

Die gegen die Versagung der Genehmigung gerichtete Klage und Berufung des Klägers hatten keinen Erfolg (Urteil des Sozialgerichts -SG- München vom 16. Juli 1984; Urteil des Bayerischen Landessozialgerichts -LSG- vom 22. Juli 1986). Das LSG hat im wesentlichen ausgeführt, die Stellenplanänderung verletze geltendes Recht und habe deshalb nicht genehmigt werden können. Die maßgebenden bayerischen Rechtsvorschriften sähen für den Geschäftsführer des Landesverbandes der Innungskrankenkassen in Bayern als Zuordnungsrahmen nur die Besoldungsgruppen von A 13 bis A 15 vor; der stellvertretende Geschäftsführer sei mindestens eine Besoldungsgruppe niedriger einzustufen. Eine verfassungskonforme Auslegung dieser Regelung dahin, daß als Obergrenze die Besoldungsgruppe A 16 statt A 15 anzunehmen sei, sei nicht möglich. Auch aus den im Gesetz angeführten Zuordnungskriterien lasse sich eine Ausweitung des Zuordnungsrahmens nicht ableiten, weil diese nur für die Zuordnung innerhalb des vorgesehenen Rahmens Bedeutung hätten. Die maßgeblichen bayerischen Bestimmungen seien auch nicht verfassungswidrig. Mit der Festlegung bestimmter Zuordnungsrahmen für die Geschäftsführer der Krankenkassen und ihrer Verbände, wie sie in Art VIII § 2 des Zweiten Geset-



zes zur Vereinheitlichung des Besoldungsrechts in Bund und Ländern (2. BesVNG) vom 23. Mai 1975 (BGBl I S 1173) für die Landesgesetzgeber - ohne eigene Regelungsbefugnis - vorgeschrieben worden seien, sei die Rahmenkompetenz des Art 75 Nr 1 Grundgesetz (GG) nicht überschritten worden. Der Bundesgesetzgeber habe an dieser "Vollregelung" für Teilbereiche des Regelungskomplexes ein besonders starkes und legitimes Interesse gehabt, wobei den Landesgesetzgebern in bezug auf die Gesamtregelung noch genügend Spielraum verblieben sei, nämlich hinsichtlich der Stellenobergrenzen und der Geld- und geldwerten Leistungen. Von seinem Regelungsspielraum hinsichtlich der Obergrenzen habe der bayerische Gesetzgeber inzwischen auch Gebrauch gemacht. Unzulässige Eingriffe in das Selbstverwaltungsrecht lägen nicht vor. Auch ein Verstoß gegen Art 3 Abs 1 GG sei nicht erkennbar. Daß der Geschäftsführer der größten Mitgliedskasse des Klägers und auch die Geschäftsführer wesentlich kleinerer Landesverbände höher eingestuft seien bzw werden könnten als seine eigenen Geschäftsführer, beruhe auf Unterschieden im Tatsächlichen, die der Gesetzgeber unterschiedlich habe bewerten dürfen. Eine zwingende Relation zwischen diesen Bewertungen gebe es nicht. Insbesondere sei es nicht verfassungswidrig, daß der Gesetzgeber bei einer Erhöhung der Mitgliederzahlen der Krankenkassen zwar eine Höhereinstufung des einzelnen Kassengeschäftsführers, nicht aber des Geschäftsführers des beteiligten Landesverbandes vorsehe. Gerade im Bereich der Besoldung sei dem Gesetzgeber ein besonders weitreichender Gestaltungsspielraum eingeräumt worden.

Mit der zugelassenen Revision rügt der Kläger eine Verletzung der Art 3 Abs 1, 20 Abs 3, 75 und 100 GG, des § 355 Abs 2 der Reichsversicherungsordnung (RVO), des Art VIII § 2 Abs 2 Nr 2, § 2 Abs 1 Nr 2 iVm § 1 Abs 2 Satz 3 des 2. BesVNG und des § 75 Sozialgerichtsgesetz (SGG). § 75 Abs 2 SGG sei verletzt, weil seine (des Klägers) Geschäftsführer nicht beigelegt worden seien, obwohl eine mögliche Entscheidung über das streitige Rechtsverhältnis zugleich in deren Rechtssphäre unmittelbar eingreife. Die nach der RVO erforderliche aufsichtsrechtliche Genehmigung der besoldungsrechtlichen Einstufung der Geschäftsführer sei ein Verwaltungsakt mit Doppelwirkung, der konstitutiv für die entsprechende Besoldung der Geschäftsführer wirke. Ohne eine solche Genehmigung sei er, der Kläger, nicht in der Lage, seine Geschäftsführer nach Maßgabe des Stellenplanes zu besolden. In materiell-rechtlicher Hinsicht habe das LSG verkannt, daß sich der Bundesgesetzgeber mit der Regelung des Art VIII § 2 Abs 2 Nr 2 des 2. BesVNG nicht im Rahmen des Art 75 GG gehalten habe. Unterstelle man, daß es sich bei dieser Vorschrift überhaupt um eine Rahmenbestimmung im Sinne des Art 75 GG handele,



müsse verlangt werden, daß für den Landesgesetzgeber eine ins Gewicht fallende gesetzgeberische Entscheidungsmöglichkeit verbleibe und daß an einer einheitlichen Besoldungsregelung in Bund und Ländern auch hinsichtlich der Besoldung der Geschäftsführer der Landesverbände ein besonders starkes und legitimes Interesse bestehe. Daran fehle es, wie insbesondere auch der Vergleich mit anderen Geschäftsführern von Landesverbänden der Innungskrankenkassen in anderen Bundesländern sowie von vergleichbaren Landesverbänden zeige, deren Einstufung nicht von Einheitlichkeit, sondern Vielfalt bestimmt werde. Darüber hinaus sei es systemwidrig und verstoße gegen Art 3 Abs 1 GG, wenn - wie im Zuständigkeitsbereich des Klägers mehrfach verwirklicht - der Geschäftsführer einer einzelnen Innungskrankenkasse höher eingestuft werde als der Geschäftsführer des Landesverbandes der Innungskrankenkassen. Da sich die Einstufung der Kassengeschäftsführer nach der Versicherungszahl der Kasse richte, könne sich das Einstufungsverhältnis bei steigender Mitgliederzahl ständig zu Ungunsten des Geschäftsführers des Landesverbandes verschlechtern. Dafür sei ein sachlich einleuchtender Grund nicht ersichtlich. Die gesetzlich festgelegten Bewertungskriterien sprächen gegen eine solche Differenzierung. Ein Vergleich mit anderen Bundesländern zeige, daß in keinem anderen Landesverbandsbereich der Besoldungsrahmen der jeweils größten Mitglieds-kasse für den Geschäftsführer eine höhere Einstufung vorsehe, als dies für den Geschäftsführer des Landesverbandes der Fall sei. Ein Verstoß gegen Art 3 Abs 1 GG könne im übrigen von ihm, dem Kläger, - unabhängig von der Frage seiner Grundrechtsträgerschaft - geltend gemacht werden und müsse bejahendenfalls zu dem Verfahren nach Art 100 GG führen, falls eine verfassungskonforme Auslegung der streitbefangenen Vorschriften in seinem Sinne nicht durchgreifen sollte. Insoweit habe das LSG aber die Grundsätze einer verfassungskonformen Auslegung verkannt und damit gegen Art 20 Abs 3 GG verstoßen.

Der Kläger beantragt,

die Urteile des Bayerischen Landessozialgerichts vom 22. Juli 1986 und des Sozialgerichts München vom 16. Juli 1984 aufzuheben und den Beklagten unter Aufhebung des Bescheides vom 10. August 1981 zu verpflichten, die am 27./29. April 1981 beschlossene Stellenplanänderung zu genehmigen.

Der Beklagte beantragt,

die Revision zurückzuweisen.



JLaw – Gesetze und Urteile
Kostenlos
Über 200 Gesetze
Über 100.000 Urteile
[\(mobile App\)](#)



Er hält das angefochtene Urteil für zutreffend und führt ergänzend aus, ein Fall der notwendigen Beiladung nach § 75 Abs 2 SGG sei nicht gegeben, weil es an der hierfür erforderlichen Identität des Streitgegenstandes fehle. Im vorliegenden Prozeß gehe es um den Anspruch des Klägers auf Genehmigung eines Stellenplanes, während Streitgegenstand eines von den Geschäftsführern gegen den Kläger zu führenden Prozesses nur ein etwaiger Anspruch auf Beförderung sein könne. Für eine notwendige Beiladung reiche es nicht aus, wenn in einem Verfahren lediglich eine rechtliche Voraussetzung oder Vorfrage geklärt werden solle, die für ein anderes Verfahren eine Rolle spielen könne.

II

Die Revision des Klägers ist unbegründet.

An einer Sachentscheidung ist der erkennende Senat nicht wegen einer fehlenden notwendigen Beiladung gehindert. Die Geschäftsführer des Klägers, um deren besoldungsrechtliche Einstufung es bei dem geänderten Stellenplan geht, sind an dem hier streitigen Rechtsverhältnis nicht derart beteiligt, daß die Entscheidung auch ihnen gegenüber nur einheitlich ergehen kann (§ 75 Abs 2 SGG). Als Dienstordnungs-Angestellte des Klägers haben sie keinen eigenen Anspruch gegen die Aufsichtsbehörde auf Erteilung der Genehmigung und können daher auch durch deren Ablehnung - ebenso durch die gerichtlich ausgesprochene Verpflichtung zur Genehmigung - nicht in ihren Rechten unmittelbar betroffen werden. Zwar stehen die Anstellungsverträge und damit die Gehaltsansprüche der Geschäftsführer von vornherein unter dem Vorbehalt einer Änderung der DO und des dazugehörigen Stellenplans (BSGE 55, 268, 275 = SozR 2200 § 355 Nr 4 S 27), so daß sich eine - durch Genehmigung wirksam gewordene - Stellenplanänderung unmittelbar auf ihre Gehaltsansprüche auswirken kann. Gleichwohl ist nicht die Wirksamkeit der Stellenplanänderung selbst, sondern nur die Verpflichtung der beklagten Aufsichtsbehörde gegenüber dem Kläger zur Genehmigung des geänderten Stellenplans Gegenstand des Rechtsstreits. Es bedarf deshalb im Falle einer positiven Entscheidung des Gerichts noch eines Genehmigungsbescheides der beklagten Aufsichtsbehörde, damit der geänderte Stellenplan wirksam wird. Mithin sind die Geschäftsführer nur mittelbar in ihrer Rechtssphäre betroffen, weil erst die erteilte Genehmigung zur Wirksamkeit der Stellenplanänderung führt. Das allein kann einen Fall notwendiger Beiladung nicht begründen.



Die auf Verpflichtung zur Genehmigung der Stellenplanänderung gerichtete Klage ist zulässig. Dabei kann der Senat offenlassen, ob in der Versagung der Genehmigung ein Verwaltungsakt als Rechtsanwendungsakt zu sehen ist, gegen den eine kombinierte Anfechtungs- und Verpflichtungsklage nach § 54 Abs 1 SGG erhoben werden könnte, oder ob darin eine Mitwirkung bei der autonomen Rechtssetzung liegt, die mit einer allgemeinen Aufsichtsklage nach § 54 Abs 3 SGG anfechtbar wäre (vgl ua BSGE 29, 21, 23 mwN; 39, 72, 74). Auch mit der Aufsichtsklage kann nicht nur die Aufhebung einer belastenden, sondern auch die Vornahme einer begünstigenden Aufsichtsanordnung - die Erteilung einer Genehmigung begehrt werden, wenn die Aufsichtsbehörde diese abgelehnt hat und der Selbstverwaltungsträger geltend macht, daß er auf Vornahme dieses Aktes einen Rechtsanspruch habe (BSGE 55, 268, 269).

Zu Recht haben die Vorinstanzen entschieden, daß das Bayerische Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung als zuständige Aufsichtsbehörde gemäß § 414 Abs 4 Satz 2 RVO die für die Änderung des Stellenplanes des Klägers erforderliche Genehmigung im Rahmen seines Aufsichtsrechts in dem hier streitigen Umfang aus wichtigem Grund versagen durfte (§ 414b Abs 3 Satz 2 und 3 iVm § 355 Abs 2 und 4 RVO). Denn der Kläger hat in dem geänderten Stellenplan hinsichtlich der Einstufung seines Geschäftsführers und dessen Stellvertreters die ihm gesetzlich gezogenen Grenzen überschritten. Diese Grenzen ergeben sich aus § 5 Abs 4 des Bayerischen Anpassungsgesetzes zum Zweiten Gesetz zur Vereinheitlichung und Neuregelung des Besoldungsrechts in Bund und Ländern (BayAnpG) vom 23. Dezember 1976 (GVBl S 570), der bis zum 31. Juli 1982 galt, und aus der seitdem geltenden inhaltsgleichen Regelung des Art 19 Abs 4 des Bayerischen Besoldungsgesetzes (BayBesG) idF der Bekanntmachung der Neufassung vom 13. August 1982 (GVBl S 517). Danach sind für die Zuordnung des Dienstpostens des Geschäftsführers des Landesverbandes der Innungskrankenkassen in Bayern - in Übereinstimmung mit Art VIII § 2 Abs 2 Nr 2 des 2. BesVNG - als Besoldungsrahmen die Besoldungsgruppen von A 13 bis A 15 vorgesehen; der stellvertretende Geschäftsführer ist jeweils eine Besoldungsgruppe niedriger einzustufen (§ 5 Abs 2 Satz 3 BayAnpG bzw Art 19 Abs 2 Satz 3 BayBesG, jeweils in Übereinstimmung mit Art VIII § 2 Abs 1 Nr 2 iVm § 1 Abs 2 S 3 des 2. BesVNG).

Der Kläger stützt seinen Anspruch auf Genehmigung der diese Obergrenzen überschreitenden Stellenplanänderung (für den Geschäftsführer A 16 statt A 15; für den stellvertretenden Geschäftsführer A 15 statt A 14) darauf, daß die obengenannten Rechtsvorschriften in seinem Sinne verfassungskonform auszulegen seien; anderenfalls müsse das Verfahren ausgesetzt und dem



Bundesverfassungsgericht (BVerfG) die Frage zur Entscheidung vorgelegt werden, ob diese Vorschriften mit Art 75 Nr 1 GG und Art 3 Abs 1 GG vereinbar seien.

Der Senat läßt dahingestellt, ob den diesbezüglichen Revisionsrügen nur insoweit nachgegangen werden kann, als sie sich gegen die vorgenannten bayerischen Rechtsvorschriften richten, oder ob sich die Prüfung auch auf die inhaltsgleiche bundesrechtliche Rahmenregelung erstreckt, obwohl diese für den Kläger als landesunmittelbare Körperschaft des öffentlichen Rechts im Bereich der Sozialversicherung kein unmittelbar geltendes Recht gesetzt, sondern den Erlaß landesrechtlicher Regelungen auch für die Bewertung der Dienstposten der Geschäftsführer vorausgesetzt hat (vgl dazu BSGE 55, 67, 71 = SozR 2200 § 355 Nr 3 S 11 und neuerdings das Urteil des erkennenden Senats vom 8. April 1987 in BSGE 61, 254, 260 = SozR 7223 Art 8 § 2 Nr 3). Auch wenn die Rechtmäßigkeit der vom Kläger beschlossenen Stellenplanänderung am Inhalt der bundesrechtlichen Rahmenregelung des Art VIII § 2 Abs 2 des 2. BesVNG zu messen wäre, greifen die vom Kläger hiergegen aus Art 75 Nr 1 GG erhobenen verfassungsrechtlichen Bedenken nicht durch. Dies hat bereits der 9. Senat des BSG mit Urteil vom 15. Juni 1983 (in SozR 2200 § 690 Nr 6) zu der vergleichbaren Regelung in Art VIII § 2 Abs 5 des 2. BesVNG (Besoldungsrahmen für Geschäftsführer der Gemeindeunfallversicherungsverbände) mit überzeugenden Gründen dargelegt. Der 8. Senat ist dem gefolgt (SozR 2200 § 355 Nr 4 S 23/24). Danach ist Art 75 Nr 1 GG im Lichte der 1971 in das GG eingefügten Kompetenzregelung des Art 74a GG auszulegen, die erkennen läßt, daß das GG in seiner neueren Fassung nicht mehr von einem besonders starken und legitimen Interesse der Länder ausgeht, das Besoldungsrecht für die Landesbeamten selbst zu ordnen. Entsprechendes muß auch für die besoldungsrechtlichen Rechtsverhältnisse der DO-Angestellten der landesunmittelbaren Krankenversicherungsträger und ihrer Verbände gelten, deren Dienststellung wegen der Wahrnehmung öffentlicher Ämter weitgehend den Beamtenverhältnissen angenähert worden ist. Der Bundesgesetzgeber konnte - worauf vom Bundesrat ausdrücklich hingewiesen worden ist - seine Aufgabe zur Neuordnung des Besoldungsrechts nach der auf Art 74a GG beruhenden Konzeption des 2. BesVNG nur dann erfüllen, wenn er die Besoldung möglichst aller Bediensteten einheitlich regelte, die Hoheitsbefugnisse ausüben, für die Beamtenrecht maßgebend ist und für die bundeseinheitliche Maßstäbe gefunden werden können (vgl Begründung zu Art VIII des 2. BesVNG, BT-Drucks 7/1906 S 130). Dabei sind die Grenzen einer Rahmenkompetenz nach Art 75 Nr 1 GG auch insoweit eingehalten worden, als Art VIII § 2 Abs 2 des 2. BesVNG für die Zuordnung der Dienstposten der Geschäftsführer der Lan-



desverbände der Krankenkassen bestimmte Besoldungsrahmen vorsieht, ua in Nr 2 für den Landesverband der Innungskrankenkassen in Bayern (wie auch für diejenigen in Berlin, Hessen und Schleswig-Holstein) die Besoldungsgruppen von A 13 bis A 15. Wenn es hierzu in Art VIII § 2 Abs 1 Nr 2 des 2. BesVNG heißt, daß die erforderliche landesrechtliche Regelung "unter Beachtung der folgenden Absätze erfolgt", zu denen auch der hier einschlägige Absatz 2 Nr 2 gehört, bedeutet dies nicht, daß damit den Landesgesetzgebern ein Ausfüllungsspielraum nicht mehr hätte belassen werden sollen. Ungeachtet dessen, daß die Landesgesetzgeber - wie auch in Bayern - die in Absatz 2 vorgegebenen Rahmen unverändert übernommen haben, blieb es ihnen überlassen, mindestens innerhalb dieser Rahmen eigene Entschlüsse zu treffen. Ob sie darüber hinaus auch bestimmte Voraussetzungen hätten festlegen dürfen, bei deren Vorliegen der Rahmen ausnahmsweise überschritten werden darf, bedarf hier mangels einer entsprechenden bayerischen Regelung keiner weiteren Erörterung. Daneben ist den Ländern nicht nur im Bereich der Geld- und geldwerten Leistungen für die DO-Angestellten, sondern auch hinsichtlich der Obergrenzen für die Beförderungsämtler nach § 26 Abs 1 des BBesG ein gewisser Regelungsspielraum verblieben. Von letzterem hat neuerdings der bayerische Gesetzgeber auch Gebrauch gemacht, indem er in Art 19 Abs 1 Sätze 2 und 3 BayBesG den zuständigen Minister ermächtigt hat, auch hinsichtlich der Verbände der Krankenkassen unter bestimmten Voraussetzungen Ausnahmen von diesen Obergrenzen zuzulassen. Damit ist der den Ländern insgesamt verbliebene Spielraum für eigene Regelungen nicht zu weit eingeschränkt.

Der mithin nach Art 75 Nr 1 GG kompetenzgemäß zustande gekommene und vom bayerischen Gesetzgeber unverändert übernommene Zuordnungsrahmen für den Geschäftsführer des Klägers und dessen Stellvertreter kann nicht in dem vom Kläger erstrebten Sinne verfassungskonform ausgelegt werden. Dem steht der klare Wortsinn und Zweck dieser Bestimmungen entgegen, wie das LSG im einzelnen zutreffend dargelegt hat. Auch die verfassungskonforme Auslegung darf sich nicht über die Grenze hinaus bewegen, die sich aus dem möglichen Wortsinn und dem Bedeutungszusammenhang des Gesetzes ergeben (BVerfGE 54, 277, 299). Es ist aber auch nicht ersichtlich, daß die genannten Vorschriften nach ihrer allein möglichen Auslegung gegen Art 3 Abs 1 GG verstoßen; diese Grundrechtsbestimmung ist nicht verletzt. An einer diesbezüglichen Rüge ist der Kläger nicht deshalb gehindert, weil er als juristische Person des öffentlichen Rechts nicht selbst - sondern allenfalls seine Geschäftsführer - in eigenen Grundrechten verletzt sein könnte. Der erkennende Senat hat bereits entschieden (Urteil vom 8. April 1987, aaO), daß der in Art 3 Abs 1 GG zum Ausdruck kommende Gleichheitssatz im Sinne eines Willkürver-



bots Geltung auch für die Beziehungen innerhalb des hoheitlichen Staatsaufbaus beansprucht. Deshalb ist auch Körperschaften des öffentlichen Rechts und ihren Verbänden eine Berufung auf das Willkürverbot als Ausdruck eines allgemeinen rechtsstaatlichen Prinzips (vgl BVerfGE 34, 139, 146 mwN) nicht versagt. Einen Verstoß gegen das Willkürverbot vermag der erkennende Senat jedoch nicht festzustellen.

Aus dem Umstand, daß der bayerische Gesetzgeber es zuläßt, daß - inzwischen - die größte Mitgliedskasse des Klägers ihren Geschäftsführer höher besoldet, als es der Kläger hinsichtlich seines Geschäftsführers kann, und daß auch Geschäftsführer "kleinerer" Landesverbände höher als diejenigen des Klägers eingestuft werden, läßt sich ein Widerspruch des § 5 Abs 4 BayAnpG bzw des Art 19 Abs 4 BayBesG mit Art 3 Abs 1 GG nicht herleiten. Diese Vorschrift gebietet, Gleiches gleich, Ungleiches seiner Eigenart entsprechend verschieden zu behandeln. Dabei ist allerdings davon auszugehen, daß es Sache des Gesetzgebers ist zu entscheiden, welche Elemente der zu ordnenden Lebensverhältnisse er als maßgebend ansieht, um sie im Recht als gleich oder verschieden zu behandeln. Der Gleichheitssatz ist erst dann verletzt, wenn der Gesetzgeber es versäumt hat, tatsächliche Gegebenheiten oder Ungleichheiten der zu ordnenden Lebensverhältnisse zu berücksichtigen, die so bedeutsam sind, daß sie bei einer am Gerechtigkeitsdenken orientierten Betrachtungsweise beachtet werden müssen (BVerfGE 71, 255, 271 mwN). Da sich die Krankenkassen von ihren Verbänden und diese auch untereinander nicht unerheblich unterscheiden, kann mangels Vorliegens gleicher Sachverhalte auf einen Verstoß gegen das Willkürverbot nicht allein daraus geschlossen werden, daß der Gesetzgeber die Dienstposten der Geschäftsführer der Krankenkassen anders als die Dienstposten der Verbandsgeschäftsführer und diese auch untereinander unterschiedlich bewertet hat.

Der bayerische Landesgesetzgeber hat für die seiner Gesetzgebungszuständigkeit unterstehenden landesunmittelbaren Träger und ihre Verbände im Bereich der Sozialversicherung in § 5 Abs 2 bis 7 BayAnpG bzw Art 19 Abs 2 bis 7 BayBesG die Rahmenregelung des Art VIII § 2 Abs 2 bis 5 des 2. BesVNG übernommen. Diese Regelung schließt wiederum an die in Art VIII § 1 Abs 3 bis 6 des 2. BesVNG enthaltene Regelung über die besoldungsrechtliche Zuordnung der Dienstposten der Geschäftsführer bundesunmittelbarer Träger und ihrer Verbände an. Nach der übergreifenden Gesamtsystematik dieser Vorschriften, mit denen bundesweite Maßstäbe zur einheitlichen Regelung der Besoldung möglichst aller Bediensteten mit Hoheitsbefugnissen gefunden werden sollten, sind für die Bestimmung des Zuordnungsrahmens für die Dienstposten



der Geschäftsführer der Krankenkassen einerseits und ihrer Verbände andererseits zwei unterschiedliche Gruppen gebildet worden. Für die Geschäftsführer der Krankenkassen ist nicht eine Regelung für jede einzelne Krankenkasse getroffen, sondern generell die durchschnittliche Zahl der Versicherten in den beiden letzten abgeschlossenen Kalenderjahren für maßgebend erklärt worden (bei Errichtung, Vereinigung oder Ausscheidung der neue Bestand). Hingegen ist bezüglich der Geschäftsführer der Kassenverbände für jeden einzelnen der bestehenden Verbände ein eigener Zuordnungsrahmen festgelegt worden. Hierzu heißt es in der Begründung zu dem - auf Initiative des Bundesrates eingeführten - Art VIII (damals VII a) des 2. BesVNG, die Dienstposten der Geschäftsführer und ihrer Stellvertreter sollten unter Berücksichtigung aller wesentlichen objektiven Merkmale bestimmten Besoldungsgruppen zugeordnet werden, wobei eine angemessene Relation vor allem innerhalb der Sozialversicherung in Bund und Ländern, aber auch zu der übrigen Verwaltung herzustellen sei. Die Bewertungsgrundsätze seien aus den in Bundes- und Landesbereichen gewonnenen Erfahrungen entwickelt worden. Dabei seien alle, auch die aus laufenden Gesetzesvorhaben sich ergebenden Aufgaben der Körperschaften berücksichtigt worden. Bei den Krankenversicherungsträgern habe sich die Versichertenzahl als wichtigstes, die Gesamtverantwortung und Gesamtaufgaben umfassendes Merkmal herausgestellt. Demgegenüber berücksichtigten die Rahmenbestimmungen für die Landesverbände der Krankenkassen "insbesondere die Zahl der Mitglieds-kassen, deren Gesamtversichertenzahl und die Einstufung des Geschäftsführers der größten Mitglieds-kasse" (BT-Drucks 7/1906 S 130/131).

Diesen Erwägungen, die keinen Anhalt für Willkür bieten, ist zunächst zu entnehmen, daß der Gesetzgeber dem Besoldungsgefüge für die Krankenkassen ein wesentlich anderes Bewertungsschema zugrundegelegt hat als dem Besoldungsgefüge für ihre Verbände. Während ersteres nach der Zahl der Versicherten gestaffelt und derart "dynamisiert" ist, daß eine Erhöhung der Versichertenzahl der Krankenkasse sich nach Ablauf einer bestimmten Zeit auf die besoldungsrechtliche Einstufung ihres Geschäftsführers auswirken kann, ist dies bei den Geschäftsführern der Kassenverbände nicht der Fall. Dort ist mittels einer Kombination von drei Bewertungskriterien ein eigenständiges Schema entwickelt worden, das zwar inhaltlich an die Mitglieds-kassen anknüpft, jedoch von deren Bewertungsschema unabhängig und nicht flexibel gestaltet ist. Hier sind die drei Bewertungskriterien - Zahl der Mitglieds-kassen, Gesamtversichertenzahl und Einstufung des Geschäftsführers der größten Mitglieds-kasse - auf die Verhältnisse bei Inkrafttreten des 2. BesVNG bezogen und durch Festlegung von jeweils bestimmten Zuordnungsrahmen, die die



Landesgesetzgeber ungeachtet des verbliebenen Gestaltungsspielraums unverändert übernommen haben, "festgeschrieben" worden. Das hat zur Folge, daß weder eine Änderung der Zahl der Mitgliedskassen noch eine Änderung der Gesamtversichertenanzahl noch die Änderung der Einstufung des Geschäftsführers der größten Mitgliedskasse zu einer Änderung der Besoldung bzw einer Erweiterung des Besoldungsrahmens für den Geschäftsführer des ihnen zugeordneten Kassenverbandes führen kann.

Diese Folgen der Festlegung eines unterschiedlichen Besoldungsgefüges für die Krankenkassen einerseits und ihre Verbände andererseits sind - wie diese Festlegung selbst - sachlich gerechtfertigt. Der Gesetzgeber hat berücksichtigen dürfen, daß die Krankenkassen einerseits und ihre Verbände andererseits hinsichtlich ihrer Aufgaben- und Verantwortungsbereiche sowie ihrer Mitglieder- bzw Versichertenstruktur erhebliche Unterschiede aufweisen und derartige Unterschiede auch zwischen den Verbänden der Krankenkassen bestehen. Im Verhältnis zwischen Krankenkassen und Verbänden ist die Auswahl unterschiedlicher Bewertungskriterien schon deshalb geboten, weil die Verbände keine eigenen Versicherten haben, sondern nur Mitgliedskassen, und ihre Aufgaben - anders als bei den Krankenkassen - weniger auf deren einzelne Versicherte, sondern mehr auf die Krankenkassen als solche bezogen sind. Hinsichtlich der gegenüber den einzelnen Versicherten wahrzunehmenden administrativen Aufgaben der Krankenkassen kann es nicht als sachfremd angesehen werden, daß bei diesen allein auf die Versichertenanzahl als wichtigstes Merkmal abgehoben worden ist, bei den Kassenverbänden hingegen mehrere Bewertungskriterien nebeneinander gewählt worden sind, die in ihrer Kombination sowohl den unterschiedlichen Aufgaben- und Verantwortungsbereichen gegenüber den Krankenkassen als auch dem unterschiedlichen Umfang und Gewicht der Verwaltungsaufgaben innerhalb der Gruppe der Kassenverbände Rechnung tragen. Dabei konnte der Gesetzgeber anhand des in § 414e RVO umrissenen Aufgabenkatalogs davon ausgehen, daß die Kassenverbände vornehmlich zur verbandstypischen Unterstützung der Mitgliedskassen und zur Bearbeitung des krankenversicherungsrechtlichen Vertragswesens (einschließlich der "zugewiesenen" Aufgaben zB nach § 368g Abs 2, § 368o Abs 1 Satz 1, § 372 Abs 1 RVO) berufen sind. Im Hinblick hierauf ist es sachlich gerechtfertigt, daß bei den Verbänden neben der Gesamtgröße der zugeordneten Mitgliedskassen (Gesamtversichertenanzahl) vor allem auch die Zahl der Mitgliedskassen für maßgeblich erachtet worden ist. Wollte der Gesetzgeber für alle Landesverbände der Krankenkassen bundeseinheitliche Besoldungsmaßstäbe finden, mußte er berücksichtigen, daß bei den verschiedenen Kassenarten, insbesondere den RVO-Kassen, die Gesamtversichertenanzahl einerseits und die



Zahl der vorhandenen Krankenkassen andererseits sehr unterschiedlich ist, wobei diese Zahlenverhältnisse auch im Vergleich der Länder untereinander und im Vergleich der Verbände einer Kassenart noch erhebliche Abweichungen aufweisen. So gab es im Bundesgebiet Anfang 1975 ca. 1480 gesetzliche Krankenkassen mit etwa 33,5 Millionen Mitgliedern, wobei zu je 100 Mitgliedern nochmals etwa 70 anspruchsberechtigte Familienangehörige hinzukamen. Dabei entfielen auf die Ortskrankenkassen 313 Kassen mit ca. 16,18 Millionen Mitgliedern (mittlere Kassengröße mehr als 50.000 Mitglieder), auf die Betriebskrankenkassen ca. 956 Kassen mit insgesamt 4,27 Millionen Mitgliedern (mittlere Kassengröße ca. 5.000 Mitglieder) und auf die Innungskrankenkassen ca. 164 Kassen mit etwa 1,57 Millionen Mitgliedern (mittlere Kassengröße ca. 1.000 Mitglieder). In Bayern gab es seinerzeit 39 Ortskrankenkassen, 118 Betriebskrankenkassen und 16 Innungskrankenkassen, wobei auf die Ortskrankenkassen 3,17 Millionen Mitglieder, auf die Betriebskrankenkassen ca 640.000 und auf die Innungskrankenkassen ca 143.000 Mitglieder entfielen. Im Vergleich der prozentualen Anteile aller Kassenarten am Gesamtbestand der Kassenmitglieder entfielen auf die Ortskrankenkassen im Bundesgebiet 1974 ca 48 %, auf die Betriebskrankenkassen ca 13 % und auf die Innungskrankenkassen ca 5 %. Demgegenüber lag dieser Anteil in Bayern bei den Ortskrankenkassen mit ca 53 % im Vergleich zu den übrigen Bundesländern relativ hoch, während die Betriebskrankenkassen mit einem Anteil von ca 10 % und die Innungskrankenkassen mit etwa 2,9 % im Vergleich zu den übrigen Bundesländern nur unterdurchschnittlich repräsentiert waren. Daneben weisen auch die Zahlen der anspruchsberechtigten Familienangehörigen je 100 Mitglieder für die jeweiligen Kassenarten und schließlich auch die Mitgliederzahlen der jeweils größten Verbandskasse erhebliche Unterschiede auf (statistische Angaben aus: "Arbeits- und Sozialstatistik", herausgegeben vom Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, Hauptergebnisse 1975, S 176 und Heft 5/1976 S 158; Bayerische Sozialpolitik 1976, herausgegeben vom Bayerischen Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, S 15/16; Stollenwerk, KrV 1985 S 133 f, 136; ders, KrV 1987, S 42 f).

Im Hinblick auf diese Unterschiede ist es verfassungsrechtlich unbedenklich, daß der Gesetzgeber für eine funktionsgerechte Bewertung der Amtsinhalte der Geschäftsführer der Kassenverbände weder allein auf die Gesamtgröße der Mitgliedschaften (Gesamtversichertenzahl) noch allein auf die Versichertenzahl der größten Mitgliedschaft bzw die daraus folgende Einstufung ihres Geschäftsführers noch allein auf die Zahl der Mitgliedschaften abgestellt hat. Wenn er diese Merkmale in ihrer Kombination für maßgeblich erachtet hat, so liegt dies in seinem gesetzgeberischen Ermessen und ist jedenfalls im Hinblick



auf Art 3 Abs 1 GG nicht zu beanstanden. Insoweit kann der Kläger eine Ungleichbehandlung gegenüber den Verbänden anderer Innungskrankenkassen oder derjenigen anderer Kassenarten (zB den Verbänden der Betriebskrankenkassen) weder allein daraus herleiten, daß deren Geschäftsführer jeweils mindestens in Höhe des Geschäftsführers ihrer größten Mitgliedskasse eingestuft ist, noch, daß die Gesamtversichertenzahl bei anderen Kassenverbänden kleiner als die des Klägers war oder ist. Vergleichbar im Sinne von Art 3 Abs 1 GG sind nur die Zuordnungsrahmen für solche Verbandsgeschäftsführer, bei denen bei Inkrafttreten des 2. BesVNG hinsichtlich aller drei Bewertungskriterien etwa gleiche Verhältnisse vorgelegen haben. Daß sich insoweit der Gesetzgeber bei der damaligen Festlegung der für die Verbandsgeschäftsführer vorgesehenen Besoldungsrahmen nicht an seine eigenen Vorgaben bzw Bewertungskriterien gehalten hätte, insbesondere der Besoldungsrahmen für den Geschäftsführer des Klägers von Anfang an nicht den seinerzeit bestehenden Verhältnissen entsprochen hätte, ist aus den oben genannten Zahlenverhältnissen nicht erkennbar. Das wird vom Kläger, der sich erst 1978 aus der Personalunion mit seiner größten Mitgliedskasse, der Innungskrankenkasse München, gelöst und deshalb im wesentlichen auf die Verhältnisse nach 1978 abgestellt hat, auch nicht geltend gemacht.

Der Kläger beanstandet vielmehr, daß sein Geschäftsführer d e r z e i t niedriger als derjenige seiner größten - durch Mitgliederzuwachs inzwischen erheblich gewachsenen - Mitgliedskasse eingestuft sei, und meint, daß der gesetzliche Einstufungsrahmen für die Verbandsgeschäftsführer aus Gründen der Gleichbehandlung stets (mindestens) eine dem Geschäftsführer der größten Mitgliedskasse gleichwertige Einstufung zulassen müsse, mithin sein Geschäftsführer mindestens wie der - nach 1978 in die Besoldungsgruppe A 16 eingestufte - Geschäftsführer der Innungskrankenkasse München besoldet werden müsse. Damit verkennt der Kläger, daß eine derartige Automation der Angleichung in der besoldungsrechtlichen Einstufung in dem vom Gesetzgeber zugrunde gelegten Bewertungsschema von vornherein nicht angelegt ist und auch nicht sein konnte. Denn eine "Dynamisierung" der Besoldung der Verbandsgeschäftsführer nach der jeweiligen (erhöhten) Besoldung des Geschäftsführers der größten Mitgliedskasse müßte notwendig zu einer Störung des gesamten, aus drei Bewertungskriterien gebildeten Besoldungsgefüges für Verbandsgeschäftsführer führen. Sie könnte diejenigen Verbandsgeschäftsführer benachteiligen, bei denen nicht die Zahl der Versicherten der größten Mitgliedskasse bzw die daraus folgende Einstufung ihres Geschäftsführers, wohl aber die Gesamtversichertenzahl und/oder die Zahl der Mitgliedskassen gestiegen ist. Wenn überhaupt, dürften nicht nur die Veränderungen bezüglich



eines der drei für maßgeblich erachteten Bewertungselemente, sondern müßten diese insgesamt berücksichtigt werden. Dann bedürfte es aber zwangsläufig einer ständigen Neubewertung bzw Anpassung der vorgesehenen Zuordnungsrahmen, die letztlich nur der Gesetzgeber, und zwar der Bundesgesetzgeber, vornehmen könnte. Daß weder im 2. BesVNG selbst noch in den BayAnpG'en eine derartige Neubewertung bei Eintritt wesentlicher Änderungen der zugrundeliegenden Daten vorgesehen ist, begründet ebenfalls keine verfassungsrechtlichen Bedenken. Denn der Bundes- wie Landesgesetzgeber konnte in bezug auf das aus drei Elementen gebildete Bewertungssystem von einer gewissen Konstanz der Verhältnisse ausgehen und eventuelle Verzerrungen dieses Systems durch spätere Veränderungen der tatsächlichen Verhältnisse einer gesetzgeberischen Neubewertung überlassen.

Im übrigen ist, wie das LSG zutreffend ausgeführt hat, eine Koppelung der Besoldung der Verbandsgeschäftsführer an die jeweiligen Verhältnisse ihrer Mitgliedskassen nicht zwingend. Insbesondere mußte der Gesetzgeber angesichts der unterschiedlichen Aufgaben- und Verantwortungsbereiche Veränderungen der Versichertenzahl bei den Verbänden nicht die gleiche Bedeutung wie bei den Krankenkassen beimessen. Am ehesten können derartige Veränderungen im Verhältnis der Kassenverbände untereinander zu Verzerrungen führen, weil hier - bei grundsätzlich gleichen gesetzlichen Aufgabenbereichen - Unterschiede vor allem im Umfang der Aufgaben (zB hinsichtlich der Größe und im Aufbau der Verbandsverwaltung, Zusammensetzung des Personals) bestehen, für die Veränderungen der Größe der Mitgliedskassen bestimmend sein können. Auch insoweit greifen aber Bedenken gegen die Verfassungsmäßigkeit der maßgeblichen Vorschriften nicht durch. Angesichts des - auch von den Ländern bejahten - Bedarfs nach einem einheitlichen Besoldungsgefüge auch für die im Landesbereich tätigen DO-Angestellten der Sozialversicherungsträger und ihrer Verbände durfte der Bundes- wie Landesgesetzgeber hinsichtlich der Besoldungsrahmen für die Verbandsgeschäftsführer von den seinerzeit gegebenen Verhältnissen ausgehen, weil sich sonst einheitliche Maßstäbe schwerlich hätten finden lassen. Darüber hinaus hat das LSG auch zutreffend darauf hingewiesen, daß das BVerfG dem Gesetzgeber gerade im Bereich der Besoldung eine besonders weitreichende Gestaltungsfreiheit eingeräumt hat.

Mithin sind, wie das LSG zutreffend ausgeführt hat, die vom Kläger vorgelegten Zahlenmaterialien, soweit sie auf zwischenzeitliche Veränderungen der Gesamtversichertenzahl und/oder der Versichertenzahl der jeweils größten Mit-



gliedskasse bis zum Jahr 1980 oder 1982 abstellen, nicht geeignet, eine verfassungskonforme Auslegung der gesetzlich vorgesehenen Zuordnungsrahmen zu begründen oder ihre Verfassungswidrigkeit darzutun. Die Revision des Klägers konnte daher keinen Erfolg haben.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 193 Abs 4 SGG.



JLaw – Gesetze und Urteile
Kostenlos
Über 200 Gesetze
Über 100.000 Urteile
[\(mobile App\)](#)



[JLaw – für Android](#)



[JLaw – für iOS](#)