

Bundessozialgericht
3 RK 26/63

I m N a m e n d e s V o l k e s

U r t e i l

in dem Rechtsstreit

Verkündet am
28. April 1967

1. ,
2. ,

Kläger und Revisionskläger,

gegen

. ,

Beklagte und Revisionsbeklagte,

beigeladen:

Der 3. Senat des Bundessozialgerichts hat auf die
mündliche Verhandlung vom 28. April 1967 durch

Bundesrichter	Dr. L a n g k e i t -Vorsitzender-
Bundesrichter	Dr. K r e b s
Bundesrichter	S p i e l m e y e r
Bundessozialrichter	V o l p e r s
Bundessozialrichter	F e y

für Recht erkannt:

Die Revision der Kläger gegen das Urteil des
Landessozialgerichts Nordrhein-Westfalen vom
29. Januar 1963 wird zurückgewiesen.

Außergerichtliche Kosten des Revisionsverfahrens
sind nicht zu erstatten.



- 2 -

G r ü n d e :

Die Kläger begehren mit ihrer Klage, die beklagte Aufsichtsbehörde möge verurteilt werden, eine Aufsichtsordnung gegenüber der beigeladenen Allgemeinen Ortskrankenkasse (AOK) zu erlassen mit dem Inhalt, daß dieser die Abgabe von Feinbrillen gegen Zahlung des Mehrpreises an ihre Versicherten verboten wird.

Die AOK unterhielt bis 1933 eine Selbstabgabestelle für Sehhilfen. Diese wurde am 21. Juli 1933 auf staatliche Anordnung geschlossen. Seit dem 1. Januar 1949 beliefert die AOK wieder durch ihre Abgabestelle die bei ihr Versicherten mit den diesen verordneten Sehhilfen. Dabei handelt es sich sowohl um "Kassenbrillen", d.h. Brillen mit einfacher Ausstattung, als auch um "Feinbrillen", d.h. Brillen mit aufwendigeren Gestellen und Gläsern, die der Versicherte gegen Zahlung eines entsprechenden Mehrpreises erhalten kann. Bei dem Bezug von Sehhilfen können die Versicherten frei zwischen der Selbstabgabestelle und den zur Belieferung zugelassenen selbständigen Optikern wählen.

Wiederholte Versuche, die beigeladene AOK zur Schließung der Selbstabgabestelle zu zwingen, blieben erfolglos. Am 29. Juni 1949 beschied der Arbeitsminister des Landes Nordrhein-Westfalen die Augenoptiker-Innung für den Bezirk Düsseldorf auf eine entsprechende Eingabe an den Ministerpräsidenten des Landes Nordrhein-Westfalen dahin, er sehe keine Möglichkeit, die AOK im Aufsichtswege zur Auflösung ihrer Selbstabgabestelle zu veranlassen. Auch ein im Jahre 1955 von der klagenden Handwerkskammer bei der beklagten Aufsichtsbehörde gestellter Antrag, der beigeladenen AOK die Abgabe von "Brillen feinerer Ausstattung" zu untersagen, wurde von dieser mit Schreiben vom 28. Juni 1955 zurückgewiesen.

-3-



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



[JLaw – für Android](#)



[JLaw – für iOS](#)

- 3 -

Daraufhin erhoben die Kläger bei dem Sozialgericht (SG) Klage mit dem Antrage, die beklagte Aufsichtsbehörde zu verurteilen, die AOK Düsseldorf anzuweisen, den entgeltlichen Verkauf von Feinbrillen an Versicherungsnehmer einzustellen, hilfsweise: festzustellen, daß die Beklagte verpflichtet sei, die AOK Düsseldorf anzuweisen, den entgeltlichen Verkauf von Feinbrillen an Versicherungsnehmer einzustellen. Das SG wies die Klage mit Urteil vom 11. November 1964 ab, und zwar den Hauptantrag wegen Fehlens des nach dem Sozialgerichtsgesetz (SGG) erforderlichen Vorverfahrens und den Hilfsantrag, weil eine Leistungsklage erhoben werden konnte, wie dies auch geschehen sei.

Die Kläger beantragten daraufhin am 9. April 1958 erneut bei dem beklagten Aufsichtsamt, es möge die beigeladene AOK anweisen, den entgeltlichen Verkauf von Feinbrillen an Versicherungsnehmer einzustellen. Dieser Antrag wurde mit Bescheid vom 29. Juli 1958, der hiergegen eingelegte Widerspruch mit Widerspruchsbescheid vom 30. September 1958 zurückgewiesen.

Gegen diesen Bescheid haben die Kläger beim SG Klage erhoben. Sie vertreten die Auffassung, daß ihnen ein subjektiv-öffentliches Recht auf Vornahme der begehrten Anweisung der Aufsichtsbehörde zustehe. Da ihnen durch die Handwerksordnung die Aufgabe übertragen sei, die Interessen des Handwerks schlechthin wahrzunehmen, hätten sie auch darüber zu wachen, daß nicht handwerksfremde, mit hoheitlichen Aufgaben betraute Verwaltungsträger in die durch die Handwerksordnung geschützte Rechtssphäre rechtswidrig eingriffen. Die beklagte Aufsichtsbehörde ist dagegen der Ansicht, die Kläger könnten ihr Rechtsbegehren höchstens gegen die Verwaltungsstelle richten, durch deren Handeln sie betroffen würden, in diesem Falle also gegen die beigeladene AOK.

Das SG hat die Klage abgewiesen (Urt. v. 24. Februar 1960).

-4-



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

[JLaw – für Android](#)[JLaw – für iOS](#)

- 4 -

Hiergegen haben die Kläger Berufung eingelegt. Das Landes-
sozialgericht (LSG) Nordrhein-Westfalen hat diese mit Urteil
vom 29. Januar 1963 zurückgewiesen und die Revision zu-
gelassen. Es ist davon ausgegangen, daß den Klägern die
Klagebefugnis für den erhobenen Anspruch fehle.

Der Aufgabenkreis der Kläger und die ihnen von der Rechts-
ordnung eingeräumte Rechtssphäre seien durch die Bestimmun-
gen des Gesetzes zur Ordnung des Handwerks (HO) vom 17. Sep-
tember 1953 (BGBl I 1411) abgesteckt worden. Die Handwerks-
kammer habe hiernach eine doppelte Aufgabe, sie sei einer-
seits Interessenvertretung des Handwerks und andererseits
Organ der Selbstverwaltung. Aufgabe der Handwerkskammer
sei gem. § 84 Abs. 1 Nr. 1 HO insbesondere, die Interessen
des Handwerks zu fördern und für einen gerechten Ausgleich
der Interessen der einzelnen Handwerker und ihrer Organi-
sation zu sorgen, und gem. § 84 Abs. 1 Nr. 9 HO, die wirt-
schaftlichen Interessen des Handwerks und die ihnen dienen-
den Einrichtungen, insbesondere das Genossenschaftswesen,
zu fördern. Es sei nicht ersichtlich, inwiefern die Hand-
werkskammer in diesem ihrem Rechtskreis selbst durch den
Betrieb der Selbstabgabestelle betroffen werde, so sehr die-
ser Betrieb ihren Aufgabenkreis auch berühren möge. Das
gleiche gelte für den klagenden Landesinnungsverband, der
gem. § 73 HO als Fachverband die Gesamtvertretung der ihm
angehörenden Innungen sei. Seine Aufgaben seien lediglich
fördernde, helfende, beratende und unterstützende Aufgaben.
Die Kläger würden daher in ihrer Rechtssphäre durch den
Betrieb der Selbstabgabestellen nicht beeinträchtigt.

Die Klagebefugnis könne nach § 54 Abs. 1 Satz 2 1. Halbs. SGG
ohne eigene Beschwerde zwar auch dann gegeben sein, wenn ge-
setzlich etwas anderes bestimmt sei. Es gebe jedoch keine
Vorschrift in der HO oder in anderen Gesetzen, die der Hand-
werkskammer oder dem Landesinnungsverband das Recht zur Klage

-5-



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



- 5 -

im eigenen Namen einräume, wenn ein Sachverhalt wie der hier zugrunde liegende gegeben sei. Auch könne nicht etwa § 13 des Gesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb (UnlWG) entsprechend angewendet werden.

Schließlich könnten die Kläger ihre Klagebefugnis auch nicht auf den Gesichtspunkt der gewillkürten Prozeßstandschaft stützen. Diese sei nur zulässig, wenn in der Person des Dritten ein eigenes Rechtsschutzbedürfnis an der Erhebung der Klage bestehe. An einem solchen Rechtsschutzbedürfnis fehle es hier aber, weil die Kläger nicht in ihrem eigenen Rechtskreis betroffen und daher nicht beschwert seien.

Gegen dieses Urteil haben die Kläger Revision eingelegt mit dem Antrage,

das angefochtene Urteil aufzuheben und die Sache zu neuer Verhandlung und Entscheidung an das LSG zurückzuverweisen,

hilfsweise,

unter Aufhebung des angefochtenen Urteils der Klage stattzugeben.

Die Kläger haben dazu vorgetragen: Es sei richtig, daß sie die Aufgabe hätten, die Interessen des Handwerks zu fördern. Wenn aber, wie die Kläger ausführlich vorgetragen hätten, die Existenzgrundlage eines Handwerkszweiges zerstört werde, so würden auch die Kläger selbst in ihrer Rechtssphäre beeinträchtigt. Werde nämlich der betreffende Handwerkszweig vernichtet, so könnten die Kläger ihrer Aufgabe, das Handwerk zu fördern, nicht nachkommen. Das Berufungsgericht hätte zumindest die angebotenen Beweise über die Existenzgefährdung erheben müssen. Die Klagebefugnis ergebe sich also unmittelbar aus dem Gesetz. Ferner habe das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) in einer Entscheidung vom 16. Mai 1957 (BVerwG 5, 74) die Wahrnehmung von Einzelinteressen durch die zuständigen

Hinweis: Auch Teile der Urteilsammlung sind als Datenbank nach §§ 87a ff. UrhG geschützt.

-6-



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



[JLaw – für Android](#)



[JLaw – für iOS](#)

- 6 -

Handwerksorganisationen für zulässig erachtet. Ferner werde ausdrücklich wiederholt, daß alle Düsseldorfer Optiker, die zur Zeit der Klageerhebung zugelassen gewesen seien, mit der Erhebung der Klage durch die beiden Verbände nicht nur einverstanden gewesen seien, sondern diese sogar ausdrücklich zu ihrem Vorgehen beauftragt hätten. Zur Stütze ihrer Auffassung haben die Kläger ein Gutachten des Prof.Dr. T. vorgelegt.

Die beklagte Aufsichtsbehörde hat beantragt,
die Revision zurückzuweisen.

Sie hält die Ausführungen des Berufungsgerichts für zutreffend. Insbesondere hält sie das Vorbringen der Kläger, daß durch die Selbstabgabestelle der Beigeladenen die Existenzgrundlage des gesamten Handwerkszweiges zerstört und infolgedessen auch die Rechtssphäre der Kläger beeinträchtigt werde, für abwegig. Weder die Aktivlegitimation der Kläger noch die Passivlegitimation der Beklagten sei gegeben. Bei der von den Klägern begehrten Maßnahme handle es sich lediglich um eine dienstaufsichtliche Anordnung, die unmittelbar nur im Verhältnis der Beklagten zu der ihrer Aufsicht unterstehenden Beigeladenen wirke. Außenstehende Dritte könnten nur formlos bei der Aufsichtsbehörde vorstellig werden.

Die beigeladene AOK hat beantragt,
die Revision zurückzuweisen.

Auch sie stimmt den Ausführungen des Berufungsurteils zu und ist der Auffassung, daß es von Anfang an nahegelegen hätte, die Beigeladene selbst unmittelbar auf Unterlassung zu verklagen. Dies wäre allerdings keine öffentlich-rechtliche Streitigkeit gewesen.

-7-



- 7 -

Die Revision der Kläger ist unbegründet. Zu Recht hat das LSG die Klage als unzulässig abgewiesen.

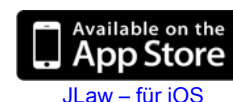
Hierbei kann die vom LSG in den Mittelpunkt seiner Begründung gestellte Frage offenbleiben, ob Berufsverbände und Interessenvertretungen wie die Kläger nach ihrem Aufgabenkreis bei Verstößen, die in erster Linie die Interessensphäre ihrer Mitglieder berühren, eine eigene Klagebefugnis haben, wie die Kläger gestützt auf ein Gutachten von Prof. T. entgegen der Auffassung des LSG annehmen. Selbst wenn diese Frage zu bejahen wäre, ergibt sich die vom LSG aus § 54 Abs. 1 Satz 2 SGG abgeleitete Rechtsfolge der Unzulässigkeit der Klage aus anderen Gründen.

Nach dieser Vorschrift ist ua die Klage auf Verurteilung zum Erlass eines abgelehnten oder unterlassenen Verwaltungsakts (VA), wie sie die Kläger in erster Linie begehren, grundsätzlich nur zulässig, wenn der Kläger "behauptet", durch die Ablehnung oder Unterlassung des VA beschwert zu sein. Wie das LSG zutreffend angenommen hat, genügt nicht die bloße Verbalbehauptung, es liege eine solche Rechtsverletzung vor. § 54 Abs. 1 Satz 2 SGG soll - ähnlich wie § 42 Abs. 2 der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) - Popularklagen ausschließen, und zwar mittels einer diesem Verfahren eigentümlichen Prozeßvoraussetzung. Von dieser Zwecksetzung her gesehen muß diesem besonderen Erfordernis, von dem die Zulässigkeit der Klage abhängt (vgl. BSG 7, 169, 170), eine eigene abgrenzende Bedeutung zukommen, die sich nicht in dem erschöpft, was zur Begründetheit der Klage gehört. Wenn die sich hieraus ergebende Substantiierungspflicht des Klägers häufig mit der Formulierung gekennzeichnet wird, der Kläger müsse seine Beschwerde "schlüssig" behaupten (vgl. BVerwG 11, 331, 332; vgl. auch BSG 14, 164, 165), so mag diese Entlehnung eines in wesentlich anderem Zusammenhang geprägten Rechtsbegriffs insbesondere angesichts des die verwaltungsgerichtlichen Verfahren beherrschenden Amtsermittlungsgrundsatzes

-8-



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



- 8 -

nicht unbedenklich sein (vgl. Bettermann in NJW 1961, 1097, 1098; Bachof, JZ 1962, 663, 665). Immerhin hält auch Bachof (aaO S. 665) daran fest, daß der Vortrag des Klägers erkennen lassen muß, daß und warum er die Verletzung eigener Rechte behauptet und sich nicht nur zum Sachwalter der Allgemeinheit aufwerfen will. Ähnlich zurückhaltend beurteilt offenbar das BVerwG in seiner neueren Rechtsprechung (Urt. v. 30.10.1963 - V C 219/62 - in NJW 1964, 265, 266) die Behauptungslast des Klägers: Eine Klage sei nur dann nach § 42 Abs. 2 VwGO unzulässig, wenn offensichtlich und eindeutig nach keiner Betrachtungsweise die vom Kläger behaupteten Rechte beständen oder ihm zustehen könnten. Auch für den vorliegenden Fall genügt es, daran festzuhalten, daß die Klage jedenfalls dann unzulässig ist, wenn die von den Klägern in Anspruch genommenen Rechte diesen unter keinem erdenklichen Gesichtspunkt zustehen können.

Die Kläger wollen mit der Klage erreichen, daß das beklagte Versicherungsamt mittels einer Aufsichtsordnung gegen die beigeladene AOK einschreitet und dieser die entgeltliche Abgabe von Feinbrillen an ihren Mitgliederkreis untersagt. Gegenstand des Rechtsstreits ist demnach nicht die Frage, ob die AOK berechtigt ist, Feinbrillen an ihre Mitglieder zu liefern, und - verneinendenfalls - ob sie mit einem verbotswidrigen Handeln in die rechtlich geschützte Interessensphäre der Kläger eingreift. Daraus könnte nur ein Unterlassungsanspruch gegen die AOK abgeleitet werden. Im vorliegenden Fall aber geht es um den Anspruch der Kläger gegen die Aufsichtsbehörde der AOK, gegen die nach Ansicht der Kläger rechtswidrig handelnde AOK einzuschreiten.

Wie Bachof zu einem ähnlichen Sachverhalt in einer Anmerkung zum Urteil des BVerwG vom 18. August 1960 - 1 C 42/59 - (DVB1 1961, 125, 128) zutreffend dargelegt hat, kann ein Dritter, der sich durch das rechtswidrige Verhalten eines

-9-



- 9 -

anderen in seinen rechtlich geschützten Interessen beeinträchtigt glaubt, nicht schon daraus einen Anspruch gegen die Aufsichtsbehörde auf ein aktives Einschreiten ableiten, daß irgendwelche materiellen Normen zum Schutz des Dritten vor solchen Eingriffen bestehen (aaO S. 129 f; vgl. auch Bachof, Reflexwirkung und subjektives Recht, Gedächtnisschrift für Walter Jellinek, S. 287, 297). Vielmehr kommt es für diesen Anspruch darauf an, ob die Normen, die das Einschreiten der Aufsichtsbehörde gegenüber den seiner Aufsicht unterstellten Körperschaften regeln, zum mindesten auch den Individualinteressen des durch ein Einschreiten Begünstigten zu dienen bestimmt sind. Nur wenn im vorliegenden Fall festgestellt werden könnte, daß die Normen, die das Aufsichtsrecht der beklagten Aufsichtsbehörde gegenüber den ihrer Aufsicht unterworfenen Krankenkassen regeln, auch die Rechtssphäre Dritter zu schützen bestimmt sind, könnte den Klägern überhaupt ein Anspruch gegen die Aufsichtsbehörde auf ein aktives Einschreiten zustehen.

Die einzige unter diesem Gesichtspunkt in Frage kommende Norm ist § 30 Abs. 1 der Reichsversicherungsordnung (RVO), wonach das Aufsichtsrecht der Aufsichtsbehörde sich darauf erstreckt, daß Gesetz und Satzung beachtet werden. Dieses Aufsichtsrecht ist das Gegenstück zur körperschaftlichen Selbstverwaltung der Sozialversicherungsträger. Sie führen ihnen anvertraute öffentliche Aufgaben mit hoheitlichen Gestaltungsmitteln aus und besitzen hierbei ein weitgehendes Maß an Selbständigkeit und Selbstverantwortlichkeit (vgl. hierzu im einzelnen Brackmann, Handbuch der Sozialversicherung, Stand: 15. Juni 1966, Bd. I S. 223 ff mit weiteren Nachweisen). Wesensnotwendig entspricht dieser Gestaltungsfreiheit das Recht des Staates, darauf zu achten, daß die der Selbstverwaltung gezogenen Grenzen gewahrt werden.

-10-



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

[JLaw – für Android](#)[JLaw – für iOS](#)

- 10 -

In der Wahrung dieser "Gleichgewichtslage zwischen Staatsmacht und Selbstverwaltungskörper" (so Peters, Handbuch der Krankenversicherung Teil X, Stand: Januar 1963, § 30 Anm. 1 in Anlehnung an Hans Peters) erschöpft sich die Staatsaufsicht.

Mit dieser institutionellen Zielsetzung des Aufsichtsrechts der Aufsichtsbehörde ist die Vorstellung unvereinbar, daß es auch dem Individualinteresse Einzelner zu dienen bestimmt sei. Selbst die positive Betätigung des Aufsichtsrechts in Gestalt der Genehmigung der Satzung einer der Aufsicht unterliegenden Selbstverwaltungskörperschaft berührt nur die Rechtssphäre dieser Körperschaft. Sie greift weder in den rechtlich geschützten Interessenbereich einer anderen Selbstverwaltungskörperschaft, die mit dem Genehmigungsadressaten in Wettbewerb steht (BSG 24, 266, 268 f), noch in die Rechte einzelner Mitglieder dieser Körperschaft ein (RVA, Grunds. Entsch. Nr. 1845, AN 1914, 515; vgl. neuerlich auch OVG Berlin, Urt. v. 19.10.1966 - V B 5/65 - in NJW 1967, 749). Erst recht gilt diese strikte Beschränkung des Aufsichtsrechts auf das Rechtsverhältnis zwischen Aufsichtsbehörde und Selbstverwaltungskörperschaft, wenn die Behörde aus ihrer Beurteilung der Rechtslage heraus keinen Grund für ein Einschreiten gegen die Selbstverwaltungskörperschaft sieht.

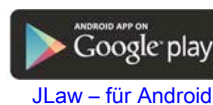
Demnach haben Dritte, die sich durch das vermeintlich rechtswidrige Verhalten einer Krankenkasse in ihren rechtlich geschützten Interessen beeinträchtigt glauben, keinen Anspruch gegen die Aufsichtsbehörde auf ein Einschreiten gegen diese Krankenkasse. Daraus folgt im vorliegenden Fall, daß es für die Entscheidung unerheblich war, ob anstelle der Kläger die einzelnen betroffenen Augenoptiker geklagt hätten. Es muß ihnen über-

Hinweis: Auch Teile der Urteilsammlung sind als Datenbank nach §§ 87a ff. UrhG geschützt.

-11-



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



JLaw – für Android



JLaw – für iOS

- 11 -

lassen bleiben, die von ihnen angenommene Beeinträchtigung ihrer Rechte durch die AOK gegen diese selbst – etwa im Wege der Unterlassungsklage – geltend zu machen. Die in diesem Verfahren erhobene Klage jedenfalls ist unzulässig.

Demnach mußte die Revision der Kläger gegen das angefochtene Urteil zurückgewiesen werden.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 193 Abs. 1 und 4 SGG.



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



[JLaw – für Android](#)



[JLaw – für iOS](#)