

Bundessozialgericht

Nr.: 3 RK 38/65

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

In dem Rechtsstreit

Verkündet am
5. Febr. 1966

Reg. Sekretär
Schriftführer

.....

Klägerin und Revisionsklägerin,

gegen

1.

Beklagte und Revisionsbeklagte,

2. und 3.

Beigeladene,
Beklagte und Revisionsbeklagte,

weitere Beigeladene

Nr. 1 bis 147

hat der 3. Senat des Bundessozialgerichts auf
die mündliche Verhandlung vom 25. Februar 1966,
an der mitgewirkt haben

Bundesrichter	Dr. L a n g k e i t - Vorsitzender -
Bundesrichter	Dr. K r e b s
Bundesrichterin	G e y s e r
Bundessozialrichter	K n i e p m e y e r
Bundessozialrichter	N o t t b o h m

für Recht erkannt:

Auf die Revision der Klägerin wird das Urteil des Landessozialgerichts Baden-Württemberg vom 26. Februar 1965, soweit es die Klage gegen die Beklagte zu 1) auf Feststellung der Mitgliedschaft der Beigeladenen zu 7) bis 147.) betrifft, aufgehoben. Der Rechtsstreit wird insoweit zur neuen Verhandlung und Entscheidung an das Landessozialgericht zurückverwiesen.

Soweit das Urteil die Klage gegen die Beklagte zu 1) auf Feststellung der Nichtigkeit von Satzungsbestimmungen der Beklagten zu 1) und die Klagen gegen die Beklagten zu 2) und 3) betrifft, wird die Revision zurückgewiesen.

- 10 -

G r ü n d e :

I

Die beklagte Ersatzkasse (EK) hatte durch einen vom Bundesminister für Arbeit (BMA) genehmigten Satzungs-nachtrag mit Wirkung vom 1. Oktober 1952 ihre Satzung geändert. Neben den ursprünglich im einzelnen aufgezähl-ten "Gold- und Silberarbeitern und deren verwandten Berufsgenossen" werden nunmehr auch solche - im einzel-nen aufgezählte - Berufsgruppen zugelassen, die den ursprünglich genannten "durch Präzision oder Feinheit der Arbeit" verwandt sind; hierzu gehören nach der Satzung auch solche, deren Tätigkeit sich von den Grund-berufen dieser Art "infolge Technisierung oder Speziali-sierung oder sonstiger Wandlungen des Produktionspro-zesses durch Aufteilung oder Abspaltung oder in anderer Weise entwickelt hat und noch entwickelt". Diese Be-stimmung wurde unter § 5 Abs. 1 in die vom Landesauf-sichtsamt Baden-Württemberg genehmigte, am 1. Juli 1954 in Kraft getretene neue Satzung der Beklagten über-nommen.

Die Beigeladenen zu Nr. 7) bis 147), die überwiegend in der Metallindustrie tätig sind und zunächst Pflicht-mitglieder der klagenden Allgemeinen Ortskrankenkasse (AOK) gewesen waren, traten Ende 1954 und im Verlaufe des Jahres 1955 der beklagten EK bei. Die beigeladenen Arbeitgeber dieser Versicherten (unter Nr. 1 bis 6 aufgeführt) meldeten sie an Hand der von der beklagten EK nach § 518 der Reichsversicherungsordnung (RVO) aus-gestellten Bescheinigungen bei der Klägerin ab.

- 11 -



- 11 -

Die klagende AOK ist der Meinung, mit der Änderung ihrer Satzung habe die beklagte EK ihren Mitgliederkreis unzulässig erweitert. Sie erhob zunächst nur gegen die Beklagte zu 1) Klage mit dem Antrag festzustellen,

1. daß die beigeladenen 147 Arbeitnehmer nicht zum Mitgliederkreis der beklagten EK gehören,
2. daß der am 1. November 1952 in Kraft getretene Satzungsnachtrag der Beklagten vom 9. Oktober 1952 und § 5 der Satzung der Beklagten vom 1. Juli 1954 nichtig sind.

Die beklagte EK ist dagegen der Auffassung, daß die beigeladenen Arbeitnehmer zu Recht ihre Mitglieder seien.

Unter Hinweis auf die 12. Verordnung zum Aufbau der Sozialversicherung (12. AufbauVO) vom 24. Dezember 1935 i.V.m. der VO des Reichsarbeitsministers (RAM) über den Mitgliederkreis der Ersatzkassen der Krankenversicherung (KrV) vom 26. Oktober 1938 -MitgliederkreisVO- hat sie ausgeführt, daß für die Rechtsgültigkeit der Aufnahme der genannten Versicherten bei einer EK allein maßgebend sei, ob diese im Zeitpunkt der Aufnahme dem Personenkreis angehörten, der in der zu dieser Zeit aufsichtsbehördlich genehmigten Satzung der EK festgelegt gewesen sei. Das sei im vorliegenden Streitfall zu bejahen.

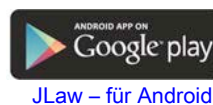
Das Sozialgericht (SG) hat dem Feststellungsantrag zu 1) entsprochen und die Feststellungsklage zu 2) abgewiesen (Urteil vom 11. April 1957).

Gegen dieses Urteil haben die klagende AOK, soweit sie durch die Abweisung der Klage auf Feststellung der Nichtigkeit des Satzungsnachtrags beschwert war, und die beklagte EK, soweit das SG die Mitgliedschaft der Beigeladenen bei ihr verneint hat, Berufung eingelegt. Vor dem Landes-

- 12 -



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



[JLaw – für Android](#)



[JLaw – für iOS](#)

- 12 -

sozialgericht (LSG) erhob die Klägerin zusätzlich Nichtigkeits- bzw. Anfechtungsklage gegen die Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch das Bundesversicherungsamt, soweit es sich um die Genehmigung des II. Satzungsantrages vom 1. November 1952 und gegen das Land Baden-Württemberg, vertreten durch das Landesaufsichtsamt, soweit es sich um die Genehmigung der Satzung vom 1. Juli 1954 handelte. Durch Gerichtsbeschuß vom gleichen Tage wurde diese Klageänderung als sachdienlich zugelassen.

Das LSG hat die Berufung der Klägerin zurückgewiesen und die Klagen gegen die Beklagten zu 2) und 3) abgewiesen, ferner auf die Berufung der Beklagten zu 1) die Klage in vollem Umfang abgewiesen; die Revision wurde zugelassen (Urteil vom 26. Februar 1965).

Zur Begründung seiner Entscheidung hat es im wesentlichen ausgeführt:

Die Berufung der klagenden AOK sei nicht begründet, weil sie die Satzung der beklagten EK nicht mit selbständigen Klagen angreifen könne, diese Klagen also unzulässig seien. Auch die neu gegen die Bundesrepublik und das Land Baden-Württemberg wegen der Genehmigungsbescheide gerichteten Klagen seien unzulässig. Bei den Beschlüssen des Selbstverwaltungsorgans der beklagten EK über die Satzungsänderungen und bei den Satzungsgenehmigungen handele es sich nicht um durch die Klägerin anfechtbare Verwaltungsakte, sondern um die Gestaltung und den Erlass von Rechtsvorschriften. Ob die Genehmigung einer Satzung durch die Aufsichtsbehörde ihrer Rechtsnatur nach einen Verwaltungsakt oder einen Akt der Rechtssetzung darstelle, sei allerdings umstritten. Gehe man jedoch davon aus, daß die Genehmigung eine Wirksamkeitsvoraussetzung der Satzung sei, so trete klar zutage, daß

- 13 -



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



JLaw – für Android



JLaw – für iOS

- 13 -

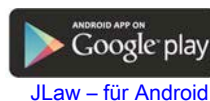
die Aufsichtsbehörde durch die Genehmigung am Zustandekommen der Satzung selbst mitwirke. Dritten gegenüber stellten daher die Beschlüsse des Selbstverwaltungsorgans und die Genehmigungen durch die Aufsichtsbehörden keine selbständigen Rechtshandlungen dar; ihnen gegenüber liege jeweils nur ein einheitlicher Rechtssetzungsakt vor, bei dem nicht ein Teil gesondert als Verwaltungsakt angefochten werden könne. Zu dem gleichen Ergebnis käme man jedoch auch, wenn man die Genehmigungen als Verwaltungsakte ansehen würde; denn die Klägerin wäre durch die Genehmigungen als solche nicht betroffen.

Die Berufung der beklagten EK sei begründet, weil auch die Klage auf Feststellung der Mitgliedschaft der beigeladenen Arbeitnehmer abzuweisen sei. Hierfür sei eine der Satzungen maßgebend, wie sie die beklagte EK in den Jahren 1952 und 1954 beschlossen habe und wie sie vom BMA und vom Landesaufsichtsamt in diesen Jahren genehmigt worden seien. Angesichts des unveränderten Mitgliederkreises nach den Satzungen von 1952 und 1954 könne dahinstehen, welche dieser Genehmigungen infolge Unzuständigkeit der Genehmigungsbehörde fehlerhaft sei. Die aufsichtsbehördlich genehmigte Satzung sei allein dafür maßgebend, ob die beigeladenen Arbeitnehmer beitragsberechtigt gewesen seien. Dies folge aus der Mitgliederkreis-VO. Hiernach könne nicht geprüft werden, ob die Aufsichtsbehörde bei der Genehmigung der Satzungsänderung die durch § 4 Abs. 1 der 12. AufbauVO idF der 15. AufbauVO gezogenen Grenzen über den Mitgliederkreis der Ersatzkassen beachtet habe. Da die beigeladenen Arbeitnehmer unstreitig zum Mitgliederkreis gehörten, wie er in den Satzungen 1952 und 1954 festgelegt worden sei, seien sie Mitglieder der beklagten EK geworden.

- 14 -



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



[JLaw – für Android](#)



[JLaw – für iOS](#)

- 14 -

Gegen dieses Urteil hat die klagende AOK Revision eingelegt mit dem Antrag,

das angefochtene Urteil aufzuheben und

1. festzustellen, daß die beigeladenen Arbeitnehmer nicht zum Mitgliederkreis der Beklagten zu 1) gehören, sondern Pflichtmitglieder der Klägerin sind,
2. festzustellen, daß der am 1. November 1952 in Kraft getretene Nachtrag zu der Satzung der Beklagten zu 1), § 5 der Satzung der Beklagten zu 1) vom 1. Juli 1954 und die hierzu von den Beklagten zu 2) und 3) erteilten Genehmigungen nichtig sind,

hilfsweise:

die genannten Satzungsbestimmungen mit den hierzu erteilten Genehmigungen aufzuheben.

Zur Begründung der Revision hat die klagende AOK ausgeführt:

Das Berufungsgericht habe die Bedeutung der Mitgliederkreis-VO verkannt. Die Mitgliederkreis-VO habe lediglich die Vermeidung von Härten für einzelne damals bereits beigetretene Versicherte bezweckt.

Das LSG habe auch zu Unrecht die Klage auf Feststellung der Nichtigkeit der Satzungsbestimmungen bzw. die Anfechtungsklage gegen die Aufsichtsbehörden wegen der Satzungsapprobationen als unzulässig angesehen. Diese stellten auch ihr, der klagenden AOK, gegenüber Verwaltungsakte dar. Das Rechtsschutzbedürfnis sei bereits in dem Augenblick gegeben, in dem die Satzung genehmigt und damit gültig werde.

- 15 -



- 15 -

Die beklagte EK hat beantragt, die Revision der Klägerin zurückzuweisen. Sie hält das angefochtene Urteil zum mindesten im Ergebnis für richtig. Soweit es sich um die Klage auf Feststellung der Mitgliedschaft der beigeladenen Arbeitnehmer handele, müsse davon ausgegangen werden, daß nach der Mitgliederkreis-VO allein die von der Aufsichtsbehörde genehmigte Satzung der EK dafür maßgebend sei, ob Versicherte zu Recht als Mitglieder dieser beigetreten seien. Insofern habe die Mitgliederkreis-VO der Aufsichtsbehörde eine "nicht justiziable Beurteilungsermächtigung" erteilt.

Die beklagte Bundesrepublik hat ebenfalls die Zurückweisung der Revision beantragt.

II

Die Revision der klagenden AOK hatte nur zum Teil Erfolg. Soweit die Revision die Klage auf Feststellung der Nichtigkeit von Satzungsbestimmungen der beklagten EK und - hilfsweise - auf Aufhebung der Bescheide der Aufsichtsbehörden über die Genehmigung der Satzungsänderungen betrifft, ist sie unbegründet.

1.

Mit Recht haben die Vorinstanzen die auf Feststellung der Nichtigkeit von Satzungsbestimmungen der beklagten Ersatzkasse gerichtete Klage als unzulässig angesehen. Dem Klagensystem des sozialgerichtlichen Verfahrens (vgl. §§ 54 ff. SGG) ist eine Normenkontrollklage fremd, wie sie etwa das verwaltungsgerichtliche Verfahren in beschränktem Umfange kennt (vgl. § 47 VwGO).

- 16 -



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



- 16 -

Die Satzung der beklagten EK als einer Körperschaft des öffentlichen Rechts ist autonomes Recht. Ebenso wenig wie das im Rahmen der gemeinsamen Selbstverwaltung von Kassenärzten und Krankenkassen geschaffene Vertragsrecht Gegenstand einer abstrakten Normenkontrolle durch die Gerichte der Sozialgerichtsbarkeit sein kann (vgl. BSG Urteil v. 21. Oktober 1958 - 6 RKA 13/55 - in SozR, VertragsO für Kassenzahnärzte, Allg. v. 27. August 1935, Nr. 1 und Urteil vom 14. Juli 1965 - 6 RKA 27/61 - SozR RVO § 368 h, Nr. 2), kann die Feststellung der Nichtigkeit von Satzungsbestimmungen einer EK Klageziel sein.

Der Angriff auf die Satzung ist der klagenden AOK auch auf dem Umweg der Anfechtung des Bescheides der Aufsichtsbehörde verwehrt, mit dem diese die Änderung der Satzung der beklagten EK genehmigt hat. Das hatte schon das Reichsversicherungsamt (RVA) in feststehender Rechtsprechung angenommen. Hiernach können weder einzelne Kassenmitglieder (GrundsEntsch. Nr. 1845; AN 1914, 515) noch andere Krankenkassen (GrundsEntsch. Nr. 2643; AN 1921, 317 und Nr. 2803; AN 1924, 145) den Bescheid der Aufsichtsbehörde über die Genehmigung der Satzungsänderung einer Krankenkasse anfechten. Zur Begründung ist angeführt, die Beschwerde stehe nur den unmittelbar Beteiligten zu; als Beteiligter in diesem Sinne aber gelte nicht schon jeder, auf den der Ausgang einer Sache günstig oder ungünstig zurückwirke, und insbesondere bei Wahrnehmung öffentlicher Interessen nicht jeder Angehörige desjenigen Personenkreises, auf den sich diese Interessen bezögen, sondern nur, wer sie nach dem Gesetz zu vertreten berechtigt sei. Die Genehmigung der Satzungsänderung - mit der dadurch möglicherweise bedingten Erweiterung des Mitgliederkreises der Kasse, die die Satzungsänderung beschlossen hat - habe keine Rechtswirkungen auf andere Kassen, deren Mitgliederkreis da-

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

- 17 -



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

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

durch "an sich berührt" werde (so besonders GrundsEntsch. Nr. 2803; AN 1924, 145 f. in Erwiderung auf kritische Einwände von Hahn, Arbeiter-Versorgung 1921, 413). Diese Kassen könnten vielmehr jederzeit ohne Bindung an den Genehmigungsbeschluß der Aufsichtsbehörde Verstöße der Satzung gegen zwingendes Recht geltend machen; es fehle somit am Rechtsschutzbedürfnis.

Diese Erwägungen des RVA sind im Kern auch heute noch gültig. In der Tat muß das Rechtsschutzbedürfnis als ein entscheidender Gesichtspunkt sowohl für die Frage, ob eine Maßnahme der öffentlichen Hand überhaupt als Verwaltungsakt zu werten ist (vgl. dazu BVerwG 3, 258, 262 mit weiteren Hinweisen), als auch für eine sachgerechte Abgrenzung des Kreises der Beteiligten angesehen werden. Auch wenn man davon ausgeht, daß der Genehmigungsbescheid der Aufsichtsbehörde nicht Teil des - der Selbstverwaltungskörperschaft vorbehaltenen - Rechtssetzungsverfahrens, sondern Verwaltungsakt ist (vgl. dazu BVerwG 16, 83, 84 ff; Badura, Die Öffentliche Verwaltung 1963, 561, 568 f.), berührt dieser so verstandene Hoheitsakt der Aufsichtsbehörde unmittelbar jedenfalls nur die Körperschaft, die die Satzung beschlossen hat, d.h. im vorliegenden Fall die beklagte EK. Für die klagende AOK hat der Genehmigungsbescheid, wie das RVA das Verhältnis zweier den gleichen Mitgliederkreis beanspruchenden Kassen zutreffend gekennzeichnet hat (GrundsEntsch. Nr. 2803; AN 1924, 145), keine Rechtswirkungen. Insbesondere ist sie nicht durch den Genehmigungsbescheid der Aufsichtsbehörde verpflichtet, die umstrittenen Mitglieder an die Ersatzkasse abzugeben.

Die Satzungen genehmigung bildet nur die formelle Voraussetzung der Gültigkeit der Satzung, ohne ihr gleichzeitig "allgemein bindende innere Gesetzeskraft" zu verleihen (RVA aaO S. 146). Deshalb kann die aufsichtsbehördliche



- 18 -

Genehmigung Mängel der Satzung nicht heilen (so der erkennende Senat in BSG 18, 126, 129 mit weiteren Hinweisen). Das gilt, wie noch auszuführen ist, auch für die Genehmigung der Satzung einer EK, soweit sie den Mitgliederkreis festlegt. Demnach kann die Pflicht-Krankenkasse im Zusammenhang mit jeder Beschwer, die auf einer inhaltlich mit zwingendem Recht in Widerspruch stehenden Satzung einer EK beruht, die Nichtigkeit dieser Satzungsbestimmungen geltend machen. Deshalb bedarf sie nicht der Möglichkeit, den aufsichtsbehördlichen Genehmigungsbescheid selbst anzufechten. Sie kann aber auch umgekehrt nicht Gefahr laufen, ihres Rechts auf Geltendmachung von Mängeln der Satzung der EK dadurch verlustig zu gehen, daß sie Anfechtungsfristen versäumt.

Demnach ist sowohl die Klage auf Feststellung der Nichtigkeit von Satzungsbestimmungen der beklagten EK als auch die Klage auf Aufhebung der aufsichtsbehördlichen Genehmigungsbescheide unzulässig und die Revision der klagenden AOK insoweit unbegründet.

2.

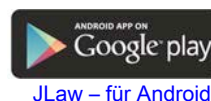
Hingegen erwies sich die Revision als begründet, soweit sie die vom LSG ausgesprochene Abweisung der Klage auf Feststellung betrifft, daß die beigeladenen Arbeitnehmer Mitglieder der klagenden AOK sind. Das LSG hat es bei dieser Entscheidung dabei bewenden lassen zu prüfen, ob die beigeladenen Arbeitnehmer zu den Gruppen des Mitgliederkreises gehören, die in den von den Aufsichtsbehörden 1952 und 1954 genehmigten Satzungenachträgen aufgeführt sind. Das genügt nicht.

Maßgebend für die Begrenzung der EKn war ursprünglich nach § 503 RVO aF (RGBI 1911, 509) der am 1. April 1909

- 19 -



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



JLaw – für Android



JLaw – für iOS

durch die Satzung bestimmte Bezirk und Kreis der versicherungspflichtigen Mitglieder, für den die EK zugelassen worden war. Die Regelung des § 503 RVO aF bezweckte, die bis dahin bestehenden eingeschriebenen Hilfskassen zu erhalten, ohne ihnen die Möglichkeit zu geben, ihre Satzung zum Nachteil der Pflichtkrankenkassen auf weitere versicherungspflichtige Mitglieder auszudehnen. "In Schonung bestehender Rechtssubjekte" wurden die privilegierten eingeschriebenen Hilfskassen in den Rahmen der Neuorganisation der Reichsversicherung eingepaßt; neue Privilegien sollten nicht mehr erteilt werden (vgl. die Begründung zum Entwurf der RVO von 1909 S. 83).

An diesem Grundsatz hat das Gesetz über den Aufbau der Sozialversicherung vom 5. Juli 1934 (RGBl I 577 = AN 1934, 308) im wesentlichen festgehalten. Zwar wurde in der für die weitere Umgestaltung des Ersatzkassenrechts maßgebenden 12. AufbauVO vom 24. November 1935 (RGBl I 1537 = AN 1936, 2) § 503 RVO aufgehoben, doch grenzte Art. 2 § 4 Abs. 1 dieser VO den Mitgliederkreis weiterhin dahin ein, daß die EK vom 1. Januar 1936 an nur solche versicherungspflichtigen oder versicherungsberechtigten Personen aufnehmen durfte, die in dem Bezirk wohnen und dem Mitgliederkreis angehören, für den die EK als solche zugelassen ist.

Nachdem das RVA (GE 4982, AN 1936, 209 und EuM Bd. 36, 194) entschieden hatte, daß ein Mitglied einer EK kraft Gesetzes aus der EK ausscheidet, wenn es infolge Berufswechsels nicht mehr zu dem Berufskreis gehört, für den die Kasse nach § 503 RVO zugelassen ist, erklärte die 15. AufbauVO vom 1. April 1937 (RGBl I 439 = AN 1937, 156) es für ausreichend, daß die Beitrittswilligen "im Zeitpunkt der Aufnahme" in dem Bezirk wohnen und dem Mitgliederkreis angehören, für den die EK als solche zugelassen ist. Maßgebend war also von jetzt an der Zeitpunkt der Aufnahme;



- 20 -

wurde ein Versicherter rechtswirksam Mitglied der EK, so sollte er durch einen nachfolgenden Berufswechsel die Mitgliedschaft nicht verlieren (vgl. die Begründung zur 15. AufbauVO in AN 1937, 157).

Der Grundsatz aber, daß der Mitgliederkreis einer EK nicht über denjenigen hinaus erweitert werden durfte, für den sie ursprünglich (Stichtag 1. April 1909) zugelassen worden war, wurde durch all diese Regelungen nicht berührt. Die Vorschrift des § 503 RVO wurde nur deshalb nicht mehr für erforderlich gehalten, weil neue EKn nicht mehr zugelassen wurden (vgl. die Begründung zu Art. 6 § 18 der 12. AufbauVO, AN 1936 S. 6). Da § 4 Abs. 1 Satz 2 der 12. AufbauVO auf die Zulassung als EK abstellt und diese nach § 503 RVO wiederum grundsätzlich auf den am 1. April 1909 satzungsmäßig bestimmten Kreis der versicherungspflichtigen Mitglieder beschränkt war, hat diese Regelung aber inhaltlich nach wie vor ihre Bedeutung behalten (BSG 16, 165, 169 und BSG v. 28. April 1964 in SozR, 12. AufbauVO § 4 Bl. Aa 6 Nr. 5).

Entgegen der Annahme des LSG hat die VO des RAM über den Mitgliederkreis der EKn der KrV vom 28. Oktober 1938 -Mitgliederkreis-VO- (RGBl I 1519 = AN 1938, 433) die Beschränkung des Mitgliederkreises der EK auf ihren ursprünglichen Zulassungsbereich nicht in dem Sinne gelockert, daß nunmehr die Genehmigung der Satzungsänderung durch die Aufsichtsbehörde die Prüfung ausschließt, ob die Satzung die durch Art. 2 § 4 Abs. 1 Satz 2 der 12. AufbauVO idF der 15. AufbauVO für den Mitgliederkreis gezogenen Schranken beachtet hat. Allerdings muß nach der Fassung der Mitgliederkreis-VO davon ausgegangen werden, daß der Verordnungsgeber der Genehmigung der Aufsichtsbehörde die Bedeutung beilegen wollte, daß

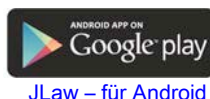
- 21 -



damit die jeweils im Zeitpunkt der Aufnahme des Versicherungspflichtigen oder Versicherungsberechtigten formell gültige Satzung allein zur Prüfung der Aufnahmeberechtigung herangezogen werden dürfe und ein in der Satzungsänderung liegender Verstoß gegen die - "an sich" nach wie vor verbindliche - Regelung über die Abgrenzung des Mitgliederkreises (§ 4 Abs. 1 Satz 2 der 12. AufbauVO idF der 15. AufbauVO) unbeachtlich sein solle. Diese Annahme liegt um so näher, als die Mitgliederkreis-VO die Rechtslage verändern sollte, wie sie das RVA in seiner wenige Wochen vor Erlass der Mitgliederkreis-VO ergangenen Grundsätzlichen Entscheidung Nr. 5240 (AN 1938, 449) in dem Sinne zusammenfassend dargelegt hatte, daß eine gegen die zwingenden Beschränkungen des Mitgliederkreises nach § 4 Abs. 1 Satz 1 der 12. AufbauVO getätigte Aufnahme eines Versicherungspflichtigen Fehlversicherung darstelle und das bei der Pflichtkrankenkasse begründete Versicherungsverhältnis nicht beseitigen könne (vgl. Grünewald, Die Ortskrankenkasse 1938, 1189, 1194 f., der in diesem Zusammenhang darauf hinweist, daß die Mitgliederkreis-VO vor allem Härten für die Versicherten beseitigen soll, die im Vertrauen auf die von einer behördlichen Stelle geprüfte und genehmigte Satzung die Mitgliedschaft - nicht selten verbunden mit den nach altem Recht zulässigen Zuschußversicherungen - erworben haben).

Hiernach sollte die Mitgliederkreis-VO eine bedeutsame Änderung der Rechtslage bringen, die bei der Abgrenzung des Mitgliederkreises von EKn den sonst gültigen Grundsatz außer Kraft setzen sollte, daß die aufsichtsbehördliche Genehmigung Mängel der Satzung nicht heilen kann. Dafür fehlt es jedoch an einer ausreichenden Ermächtigung.

Die Mitgliederkreis-VO stützt sich auf Art. 3 Abs. 3 der 15. AufbauVO, wonach der RAM zur Durchführung dieser Verordnung



- 22 -

Rechtsverordnungen und Verwaltungsbestimmungen erlassen konnte. Von dieser Ermächtigung hatte der RAM durch Erlaß vom 10. April 1937 - II a 3238/37 - (abgedruckt bei Grünewald/Kilian, Das neue Deutsche Sozialversicherungsrecht, 12. AufbauVO § 2 Anm. 4 a und 15. AufbauVO Art. 3 Anm. 2) Gebrauch gemacht und zu der wichtigen Neuordnung der 15. AufbauVO (Art. 1), daß die EKn Körperschaften des öffentlichen Rechts sind, eingehende Durchführungsbestimmungen erlassen. Das war - jedenfalls unter Zugrundelegung der damals gültigen Grundsätze über die Handhabung von Ermächtigungen (vgl. BSG 12, 157; 18, 65, 67 f.) - Rechtens; denn der genannte Erlaß beschränkte sich auf eine Durchführung der in der 15. AufbauVO selbst getroffenen Regelung. Hingegen enthält die Mitgliederkreis-VO eine für das Verordnungsrecht zum Aufbau des Sozialversicherungsrechts in der Sache selbst völlig neue Regelung, die jedenfalls nicht mehr Durchführung eines in der 15. AufbauVO enthaltenen Rechtsatzes darstellt. Die 15. AufbauVO hatte, wie bereits dargelegt, zur Frage des Mitgliederkreises § 4 Abs. 1 Satz 2 der 12. AufbauVO nur durch die Worte: "im Zeitpunkt der Aufnahme" ergänzt, was zur Folge hatte, daß der spätere Berufswechsel eines zu Recht aufgenommenen Mitglieds für seine Mitgliedschaft unschädlich ist. Die Mitgliederkreis-VO soll jedoch die andere Frage regeln, wie der Mitgliederkreis von EKn letzten Endes verbindlich abgegrenzt wird.

Das hat auch das LSG nicht verkannt und zutreffend festgestellt, daß die Ermächtigung, auf die sich die Mitgliederkreis-VO beruft, nämlich Art. 3 Abs. 3 der 15. AufbauVO, die Mitgliederkreis-VO nicht deckt. Ausgehend von der Erwägung, daß die unrichtige Angabe der Rechtsgrundlage nach damaligem Verfassungsrecht eine

- 23 -



- 23 -

Verordnung nicht unwirksam machte, hat das LSG nach einer anderen Rechtsgrundlage der Mitgliederkreis-VO gesucht und diese in § 4 Abs. 2 des Gesetzes über den Aufbau der Sozialversicherung vom 5. Juli 1934 --AufbauG-- (RGBl I 577) gesehen. Hiernach konnte der RAM Vorschriften über die Zulassung von EKn erlassen. Diese Frage berührt jedoch nicht die Mitgliederkreis-VO. Überdies war die Frage der Zulassung von EKn im wesentlichen dadurch gegenstandslos geworden, daß neue EKn nach dem 1. Januar 1936 nicht mehr zugelassen werden konnten (vgl. §§ 2, 38 der 12. AufbauVO). Allenfalls war noch die Möglichkeit verblieben, beim Zusammenschluß von EKn die übernehmende EK weiter zuzulassen (§ 37 Abs. 1 der 12. AufbauVO), und insofern auch Raum für die Ermächtigung des § 4 Abs. 2 AufbauG. Demnach kann die Mitgliederkreis-VO auch nicht auf § 4 Abs. 2 AufbauG gestützt werden.

Für eine Neugestaltung des Rechts des Mitgliederkreises, wie sie die Mitgliederkreis-VO enthält, kam nur die umfassende Ermächtigung des Abschn. V § 1 Abs. 1 Satz 1 AufbauG in Frage. Hiernach konnte der RAM im Einvernehmen mit dem Reichsminister des Innern und dem Reichsminister der Finanzen sowie mit Zustimmung der anderen Reichsminister, deren Geschäftsbereich berührt wurde, Rechts- und Verwaltungsvorschriften zur Durchführung und Ergänzung des AufbauG erlassen. Von dieser Ermächtigung, die sich deutlich von den dem RAM allein erteilten Ermächtigungen (so auch in Abschn. V § 1 Abs. 1 Satz 2 AufbauG) abhebt, ist in den 17 Verordnungen zum Aufbau der Sozialversicherung vielfach Gebrauch gemacht worden, u.a. in der 12. und 15. AufbauVO. In diesen Fällen ist in den Verordnungen selbst zum Ausdruck gebracht worden, mit welchen Reichsministern das nach Abschn. V § 1 Abs. 1 Satz 1 AufbauG erforderliche Einvernehmen hergestellt worden war. Nur eine solche vom Einvernehmen der beteiligten Reichsminister getragene Verordnung hätte auch nach der damaligen Staatsrechtspraxis, die jedenfalls die Mitwirkungs-

- 24 -



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



JLaw – für Android



JLaw – für iOS

rechte von Reichsministern am Rechtssetzungsverfahren und die darin zum Ausdruck kommende Machtverteilung streng beachtete, die im Einvernehmen der beteiligten Reichsminister durch die 12. und 15. AufbauVO geschaffene Rechtslage beim Mitgliederkreis von EKn ändern können. Daß das erforderliche Einvernehmen bei Erlaß der Mitgliederkreis-VO nicht hergestellt worden ist - und nicht etwa in der Mitgliederkreis-VO versehentlich nur nicht zum Ausdruck gebracht worden ist -, zeigt die ausdrückliche Inbezugnahme des Art. 3 Abs. 3 der 15. AufbauVO, der für die durch ihn gedeckten Maßnahmen des RAM das Einvernehmen der beteiligten Reichsminister gerade nicht notwendig machte.

Im übrigen wäre sehr fraglich, ob die Mitgliederkreis-VO, auch wenn sie als rechtmäßig zustande gekommen anzusehen wäre, vor der "verfassungsgestaltenden Grundentscheidung" (vgl. Hans J. Wolff, Gedächtnisschr. f. W. Jellinek, S. 47 ff.) des Art. 19 Abs. 4 Grundgesetz (GG) bestehen könnte, durch die das Prinzip der Gewaltenteilung zu einer besonderen Art der justizförmigen Gewaltenkontrolle überhöht wird (Maunz/Dürig, GG Art. 19 Abs. 4, Randz. 1). Außer Streit steht, daß der Mitgliederkreis von EKn nach wie vor durch § 4 Abs. 1 der 12. AufbauVO idF der 15. AufbauVO begrenzt ist und daß insbesondere die Beschränkung besteht, daß nur solche Personen aufgenommen werden dürfen, die dem Mitgliederkreis angehören, für den die EK als solche zugelassen ist. Die Frage, ob die Änderung der Satzung einer EK nur eine - zulässige - Anpassung der Bestimmung des Mitgliederkreises an die wirtschaftliche oder gesellschaftliche Entwicklung oder eine - unzulässige Erweiterung des Mitgliederkreises darstellt, ist häufig ebenso schwierig wie für die beteiligten Versicherungsträger und Versicherten von einschneidender Bedeutung. Würde nun die Beurteilung, ob das eine oder das andere vorliegt, allein der Aufsichtsbehörde unüberprüfbar durch

- 25 -

Gerichte überlassen - dieses Ziel verfolgt die Mitgliederkreis-VO -, so läge darin eine "nicht justiziable Beurteilungsermächtigung", wie die beklagte EK selbst zutreffend den Zweck der Mitgliederkreis-VO gekennzeichnet hat. Eine solche Beschränkung der gerichtlichen Rechtskontrolle mag in gewissen Grenzen dort - etwa bei Prüfungsentscheidungen, pädagogischen Wertungen und beamtenrechtlichen Beurteilungen (vgl. BVerwG 8, 272; 11, 139) - hingenommen werden können, wo offensichtliche Grenzen des menschlichen Erkenntnisvermögens es ausschließen, daß die Entscheidung völlig objektivierbar wird.

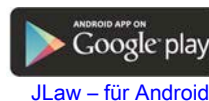
Bei der Beurteilung der Rechtmäßigkeit der Satzungsänderungen von EKn sind zwar auch wertende Beurteilungen unerläßlich. Diese sind aber auf ihre Grundlagen und Ausgangspunkte hin voll überprüfbar. So wichtig die Tatsache der Genehmigung einer Satzungsänderung durch die Aufsichtsbehörde als Indiz für deren Rechtmäßigkeit ist und so sehr dieser Umstand es in Grenzfällen erleichtert, die in der Satzungsgenehmigung zum Ausdruck gekommene Auslegung als verbindlich gelten zu lassen, so kann auf der anderen Seite nicht ausgeschlossen werden, daß die Entscheidung der Aufsichtsbehörde greifbare Rechtsverstöße enthält. Es wäre mit der in Art. 19 Abs. 4 GG zum Ausdruck gebrachten Grundentscheidung unvereinbar, wenn die Auslegung zwingenden Rechts durch die Aufsichtsbehörde der gerichtlichen Rechtskontrolle nicht zugänglich wäre.

Demnach werden inhaltliche Mängel der Satzung einer EK durch die Genehmigung der Aufsichtsbehörde auch dann nicht geheilt, wenn es sich um die Abgrenzung des Mitgliederkreises handelt. Diese Genehmigung hat auch nicht zur Folge, daß Versicherte, die im Vertrauen auf die aufsichtsbehördlich genehmigte Satzung der EK beitreten, trotz Nichtigkeit der

- 26 -



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



[JLaw – für Android](#)



[JLaw – für iOS](#)

- 26 -

ihre Mitgliedschaft begründenden Satzungsbestimmung Mitglieder der EK werden (so LSG Nordrhein-Westfalen, Urteil v. 18. November 1965 - L 16 Kr 80/62 LANW -). Zwar war das Motiv der Mitgliederkreis-VO, empfindliche Härten für die *Versicherten zu beseitigen, die im Vertrauen auf* die von einer behördlichen Stelle geprüfte und genehmigte Satzung die Mitgliedschaft erworben haben (Grünwald, Die Ortskrankenkasse 1938, 1189, 1195). Doch war dazu - wie bereits dargelegt - die Mitgliederkreis-VO in der Form, wie sie erlassen wurde, ein untaugliches Mittel. Sie sollte ausschließen, daß die jeweils im Zeitpunkt der Aufnahme des Versicherungspflichtigen oder Versicherungsberechtigten geltende Satzung, sofern sie nur aufsichtsbehördlich genehmigt ist, im Streitfalle um Fehlversicherungen auf inhaltliche Mängel nachgeprüft werden kann. Hätte nun eine gegen zwingendes Recht verstoßende und deshalb nichtige Satzungsbestimmung immerhin die Wirkung, daß die im Vertrauen auf den Rechtsschein beigetretenen Versicherten Mitglieder der EK würden, so träte auf einem Umweg doch das ein, was die Regelung über die Abgrenzung des Mitgliederkreises der EKn verhüten will: eine unzulässige und - was in diesem auf Besitzstandswahrung abstellenden Zusammenhang gleichermaßen wichtig ist - für die betroffenen Pflichtkrankenkassen unangreifbare Erweiterung des Mitgliederkreises. Vielmehr ist mit dem RVA (GrundsEntsch. Nr. 5240; AN 1938, 449, 451) daran festzuhalten, daß nicht einmal ein formales Versicherungsverhältnis bei der EK begründet wird, wenn ein Versicherter auf Grund einer im

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

- 27 -



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

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

Widerspruch mit dem Gesetz stehenden Satzungsbestimmung der EK beitriff.

Demnach hängt die Frage, ob die beigeladenen Arbeitnehmer Mitglieder der beklagten EK geworden sind, nicht nur davon ab, ob sie nach der im Zeitpunkt ihres Beitritts bestehenden Satzung, wie sie von der Aufsichtsbehörde genehmigt worden war, beitriffsberechtigt waren. Es muß auch geprüft werden, ob diese Satzung die durch § 4 Abs. 1 der 12. AufbauVO und der 15. AufbauVO gezogenen Grenzen über den Mitgliederkreis der EK beachtet hat. Insofern mußte das angefochtene Urteil aufgehoben und der Rechtsstreit zu neuer Verhandlung und Entscheidung an das LSG zurückverwiesen werden.

Die Kostenentscheidung bleibt dem abschließenden Urteil überlassen.



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



[JLaw – für Android](#)



[JLaw – für iOS](#)