

Bundessozialgericht

8 RK 19/83

Im Namen des Volkes

Verkündet
am 23. November 1983

Urteil

in dem Rechtsstreit

.....,

Klägerin und Revisionsklägerin,

g e g e n

.....,

Beklagter und Revisionsbeklagter,

beigeladen:

Der 8. Senat des Bundessozialgerichts hat auf die mündliche
Verhandlung vom 23. November 1983

für Recht erkannt:

Die Revision der Klägerin gegen das Urteil des Landessozial-
gerichts Niedersachsen vom 16. März 1983 wird zurückgewiesen.

Die Beteiligten haben einander außergerichtliche Kosten auch
für das Revisionsverfahren nicht zu erstatten.



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



[JLaw – für Android](#)



[JLaw – für iOS](#)

-2-

G r ü n d e :

I

Die Beteiligten streiten darüber, ob das beklagte Land der Dienstordnung (DO) und dem dazugehörigen Stellenplan der Klägerin die Genehmigung versagen durfte, soweit diese die Besoldung des Beigeladenen betreffen.

Der Beigeladene war bis zum 30. September 1982 Geschäftsführer der klagenden Krankenkasse, die in den Jahren 1976 und 1977 einen Mitgliederbestand von 14.432 bzw 14.601 Versicherten hatte. Der Vorstand der Klägerin beschloß am 28. November 1978 mit Wirkung vom 1. Januar 1979 an eine neue DO, der die Vertreterversammlung am 13. Dezember 1978 zustimmte. Der dazugehörige Stellenplan sah für den Geschäftsführer grundsätzlich eine Besoldung nach der Gruppe A 14 der Landesbesoldungsordnung (LBesO) vor; jedoch sollte der Beigeladene nach der Fußnote 1 – wie bisher – nach der Gruppe A 15 besoldet werden. Nachdem die Klägerin trotz Hinweises durch das beklagte Land auf die Rechtswidrigkeit die Änderung ihres Stellenplanes abgelehnt hatte, verfügte das beklagte Land mit Bescheid vom 30. März 1979 die Streichung der Fußnote 1 des Stellenplanes zu der – im übrigen genehmigten – DO der Klägerin.

Die dagegen gerichtete Klage hatte keinen Erfolg. Das Landessozialgericht (LSG) hat mit Urteil vom 16. März 1983 die Berufung der Klägerin zurückgewiesen. Zur Begründung hat es im wesentlichen ausgeführt, nach Art VIII §§ 1 und 2 des 2. Besoldungs-



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



[JLaw – für Android](#)



[JLaw – für iOS](#)

vereinheitlichungs- und Neuregelungsgesetzes (2.BesVNG) vom 23. Mai 1975 (BGBl I, 1173) sowie nach Art II § 1 des Niedersächsischen Besoldungsanpassungsgesetzes (NdsBesAnpG vom 28. April 1977 (GVBl S 88) sei der Geschäftsführer einer Krankenkasse von der Größenordnung der Klägerin in die Besoldungsgruppen A 12 bis A 14 der LBesO einzustufen. Die DO habe - auch für den Beigeladenen - bis zum 28. April 1978 dementsprechend angepaßt werden müssen, so daß für den Beigeladenen lediglich eine Besoldung nach der Besoldungsgruppe A 14 vorgesehen und der Besitzstand durch eine Überleitungszulage erhalten werden durfte. Die gesetzliche Neubewertung und Neueinstufung der Geschäftsführer von Krankenkassen, die zu einer Einstufung in eine geringere Besoldungsgruppe führe, verstoße nicht gegen das Grundgesetz (GG).

Mit ihrer - vom LSG zugelassenen - Revision macht die Klägerin geltend, das beklagte Land habe den Stellenplan auch insoweit genehmigen müssen, als er die Besoldung des Beigeladenen betrifft. Ein wichtiger Grund iS des § 355 Abs 2 Satz 2 der Reichsversicherungsordnung (RVO), der zur Versagung der Genehmigung berechtige, liege nicht vor, weil die Besoldung des Beigeladenen nicht gegen das Gesetz verstoße. Die Regelung des Art VIII § 2 iVm § 1 des 2. BesVNG sei nicht verfassungskonform. Dies gelte auch für Art II § 1 des NdsBesAnpG, der insoweit re-visibles Landesrecht enthalte. Das grundgesetzlich abgesicherte soziale Selbstverwaltungsrecht umfasse auch die Personalhoheit der Sozialversicherungsträger, in die durch die gesetzliche enge Anbindung der DO-Angestellten an das Beamtenrecht verstoßen wer-



-4-

de. Außerdem habe der Bundesgesetzgeber durch die Festlegung von Höchstgrenzen die ihm eingeräumte Rahmengesetzgebungskompetenz verletzt. Die Regelung verstoße auch gegen Art 33 Abs 5 GG und die dort garantierten hergebrachten Grundsätze des Beamtenrechts, indem es den Status des Beigeladenen zu seinen Ungunsten verändere. Schließlich verletze die gesetzliche Regelung den Gleichheitsgrundsatz des Art 3 Abs 1 GG, indem sie aus dem dienstrechtlich gleichzubehandelnden Kreis der Bediensteten eines Sozialversicherungsträgers den Geschäftsführer und seinen Stellvertreter abweichend von den übrigen Bediensteten herabstufte, während die Korrektur in dem anderen Bereich durch Hinzufügen eines ku-Vermerks und damit unter voller Wahrung des Ansehens und des Besitzstandes erfolge.

Die Klägerin beantragt,

das Urteil des Landessozialgerichts aufzuheben und der Berufung in vollem Umfang stattzugeben.

Das beklagte Land hält das Berufungsurteil für richtig und die Revision der Klägerin für unbegründet.

Der Beigeladene ist nicht vertreten und hat keinen Antrag gestellt.



[JLaw – Gesetze und Urteile](#)

Kostenlos
Über 200 Gesetze
Über 100.000 Urteile

[\(mobile App\)](#)



[JLaw – für Android](#)



[JLaw – für iOS](#)

II

Die Revision der Klägerin ist unbegründet. Das LSG hat mit der Zurückweisung der Berufung mit Recht das die Klage abweisende Urteil des SG bestätigt.

Die Klage ist auch insoweit zulässig, als mit ihr über die Aufhebung des Versagungsbescheides des beklagten Landes hinaus die Verpflichtung der Aufsichtsbehörde begehrt wird, den Stellenplan in vollem Umfange zu genehmigen. Dabei kann dahingestellt bleiben, ob in der teilweisen Versagung der Genehmigung ein Verwaltungsakt als Rechtsanwendungsakt zu sehen ist, gegen den eine kombinierte Anfechtungs- und Verpflichtungsklage nach § 54 Abs 1 des Sozialgerichtsgesetzes (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 BSGE 29, 21, 23 mwN; 31, 247, 249; 37, 272, 274; 39, 72, 74). Auch mit der Aufsichtsklage kann nicht nur die Aufhebung einer belastenden, sondern auch die Vornahme einer begünstigenden Aufsichtsordnung - die Erteilung einer Genehmigung - begehrt werden, wenn die Aufsichtsbehörde dies abgelehnt hat und die Selbstverwaltungskörperschaft geltend macht, daß sie auf Vornahme dieses Aktes einen Rechtsanspruch habe (vgl BSGE 29, 21, 24).

Das beklagte Land durfte dem Stellenplan der Klägerin in dem streitigen Umfang die Genehmigung nach § 355 Abs 2 RVO versagen.



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



Ein wichtiger Grund zur Versagung der Genehmigung ist dieser Bestimmung liegt immer vor, wenn die DO gegen höherrangiges Recht verstößt. Eine derartige Rechtsverletzung liegt darin, daß die Klägerin im Stellenplan bei der Zuordnung der Stelle des Beigeladenen zu den Besoldungsgruppen des LBesG den gesetzlichen Rahmen des Art II § 1 Abs 2 und 3 des NdsBesAnpG, der Art VIII § 2 Abs 1 iVm § 1 Abs 1 des 2. BesVNG entspricht, nicht eingehalten hat. Danach gilt für die Dienstposten der Geschäftsführer der Krankenkassen bei einer Versichertenzahl bis zu 15.000 der Zuordnungsrahmen der Besoldungsgruppen A 12 bis A 14. Zugrunde zu legen ist dabei nach Art II § 1 Abs 3 Satz 2 des NdsBesAnpG die durchschnittliche Zahl der Versicherten in den letzten beiden abgeschlossenen Kalenderjahren. Somit war hier nur eine Einstufung bis höchstens in die Besoldungsgruppe A 14 zulässig. Eine Besitzstandswahrung für die vor der Besoldungsanpassung höher eingestuftten DO-Angestellten ist nur durch Gewährung einer - aufzehrbaren - Überleitungszulage nach Art VIII § 4 iVm Art IV § 11 des 2. BesVNG (gleichlautend: Art II § 4 des NdsBesAnpG) vorgesehen. Eine darüber hinausgehende Besitzstandswahrung, etwa die Beibehaltung der bisherigen Besoldungsgruppe mit einem sogenannten ku-Vermerk, ist nicht zulässig.

Diese gesetzliche Pflicht, den Beigeladenen als Geschäftsführer in die Besoldungsgruppe A 14 einzustufen und ihm als Besitzstandswahrung eine Überleitungszulage zu zahlen, läßt sich auch unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten nicht verneinen. Insbesondere hat der Bundesgesetzgeber durch die getroffene Regelung die ihm durch Art 75 Nr 1 GG eingeräumte Rahmengesetzge-

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

bungszuständigkeit für Rechtsverhältnisse der im öffentlichen Dienst von Körperschaften des öffentlichen Rechts stehenden Personen nicht überschritten. Vielmehr ist den Ländern noch ein ausfüllungsfähiger Gesetzgebungsraum geblieben, den sie an die Versicherungsträger weitergegeben haben. Auch die Festlegung von Besoldungshöchstgrenzen für die Geschäftsführer unterliegt insoweit keinen Bedenken. Dies hat der Senat im Anschluß an den 9b-Senat (Urteil vom 15. Juni 1983 - 9b/8 RU 46/81 - zur Veröffentlichung bestimmt) bereits in seinem zur Veröffentlichung bestimmten Urteil vom 25. August 1983 - 8 RK 39/82 - ausführlich dargelegt. Auch die von der Klägerin behauptete Verletzung ihres Selbstverwaltungsrechts durch das 2. BesVNG hat der Senat aaO bereits deshalb verneint, weil den Trägern der Sozialversicherung ein verfassungsrechtlich abgesichertes Recht auf Selbstverwaltung nach der Rechtsprechung des BVerfG nicht zusteht. Das durch Gesetz begründete Selbstverwaltungsrecht kann in seinem Umfang durch ein ranggleiches Gesetz erweitert oder eingeschränkt werden.

Durch die Änderung der Geschäftsführerbesoldung ist schließlich auch nicht in den verfassungsrechtlich geschützten Kernbestand der Besoldung des Beigeladenen eingegriffen oder eine erdiente Position unzulässig entwertet worden. Eine unmittelbare Verletzung des Art 33 Abs 5 GG scheidet bereits deshalb aus, weil die DO-Angestellten einschließlich der Geschäftsführer als privatrechtlich Angestellte von dieser Schutzvorschrift nicht erfaßt werden. Die frühere Besoldung des Beigeladenen beruhte auf der DO der klagenden Krankenkasse, die zwar an die beamtenrechtliche



Besoldung angelehnt, nicht aber an die hergebrachten Grundsätze des Beamtenrechts gebunden war; eine Anbindung der Besoldung der DO-Angestellten an das Beamtenrecht ist erst durch die jetzige Regelung erfolgt. Auch wenn DO-Angestellten im Bereich ihrer Besoldung und Versorgung ein Schutz aus Art 14 GG zugestanden würde, der dem der Beamten aus Art 33 Abs 5 GG entspricht, läßt die "Herabstufung" von Geschäftsführern keinen Verfassungsverstoß erkennen. Auch hierzu hat der erkennende Senat (aaO) bereits ausgeführt, daß im Bereich des Art 33 Abs 5 GG nur der Kernbestand der beamtenrechtlichen Besoldungs- und Versorgungsansprüche - einschließlich der erdienten Voraussetzungen dieser Ansprüche - gesichert ist, und es hingegen keinen Grundsatz gibt, der dem Gesetzgeber eine Änderung der Besoldung für die Zukunft verbietet, solange nur eine angemessene Alimentation gesichert bleibt. In der gesetzlichen Einstufung der Geschäftsführer, gegebenenfalls mit - aufzehrbarer - Überleitungszulage, kann insoweit ein Eingriff in den Kernbestand der Besoldung des Beigeladenen - auch unter Berücksichtigung der Grundsätze des Vertrauensschutzes - nicht gesehen werden. Ziel der gesetzlichen Neuregelung des 2. BesVNG war die Schaffung einer möglichst einheitlichen Besoldung aller Bediensteten, die Hoheitsbefugnisse ausüben (vgl BT-Drucks 7/1906, S 130). Dabei sollten insbesondere auch im Bereich der Geschäftsführerbesoldung der Krankenkassen sachlich nicht gebotene Vorteile abgebaut werden. Der Bundesgesetzgeber hat sich deshalb auch in diesem Bereich mit einer Überleitungsregelung begnügt, die den Betroffenen ihre bisherigen Bezüge der Höhe nach garantiert und ihre Gleichbehandlung bei allgemeinen Besoldungsverbesserungen dadurch wahrt, daß diese von der An-



rechnung auf die Überleitungszulage ausgenommen sind. Damit ist ihrem Anspruch auf Besitzstandswahrung ausreichend Rechnung getragen. Ein weitergehender Bestandsschutz, wie ihn die Klägerin in ihrem Stellenplan vorgesehen hat, ist weder nach Art 14 GG oder Art 33 Abs 5 GG noch aus Gründen des Vertrauensschutzes geboten; denn die volle Aufrechterhaltung einer besoldungsmäßigen Entwicklung gemäß der früheren höheren Einstufung hätte die sachlich nicht gerechtfertigte besoldungsrechtliche Besserstellung festgeschrieben und damit ein wesentliches Reformziel der Besoldungsneuregelung, die Besoldung möglichst aller Bediensteten mit Hoheitsbefugnissen einheitlich zu gestalten, auf lange Zeit vereitelt. Mit der Überleitungszulage nach Art IX § 11 des 2. BesVNG ist insoweit ein hinreichend schonender Übergang ermöglicht worden.

Auch aus Art 3 Abs 1 GG sind Bedenken gegen die Herabstufung des Geschäftsführers nicht herzuleiten. Insbesondere kann die Klägerin nicht geltend machen, daß ein durch Leistung herausgehobener Status des Beigeladenen nicht ausreichend berücksichtigt worden sei. Wie das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) in Entscheidungen zum 2. BesVNG ausgeführt hat, müssen zwar die die Institution des Berufsbeamtentums prägenden Strukturprinzipien, die in Art 33 Abs 5 GG verankert sind, bei der Neuregelung des Besoldungsrechts berücksichtigt werden, insbesondere etwa der Leistungsgrundsatz, der durch seine bewahrende, auf den Schutz der "erdienten" Statusrechte ausgerichtete Komponente die Funktionsfähigkeit der Institution sichert (BVerfGE 56, 146, 168, 172; 56, 175, 182; Beschluß vom 5. Juli 1983 - 2 BvR 460/80 -, S 11, 14, 20). Auch

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

wenn bei DO-Angestellten, obwohl sie nicht der Institution des Berufsbeamtentums zugeordnet sind, eine entsprechende Gewährleistung zugrunde gelegt wird, scheidet eine Statusverletzung durch die Besoldungsregelung des 2. BesVNG aus. Insbesondere ist bei ihnen nicht, wie in den vom BVerfG entschiedenen Fällen, ein durch Leistung erworbener Status, der auch in einer besonderen Besoldung seinen Ausdruck gefunden hat - wie etwa ein Besoldungsamt - gegenüber statusrechtlich geringer bewerteten Positionen zu Unrecht gleichbehandelt worden. Der Gesetzgeber hat vielmehr die Position des Geschäftsführers ihrem abstrakten und konkreten Inhalt nach unberührt gelassen. Nach wie vor ist sie gegenüber der insoweit nur vergleichbaren Position des stellvertretenden Geschäftsführers als eine herausgehobene, höherwertige Position mit entsprechend höherer Besoldung ausgestaltet; denn das Gesetz sieht ausdrücklich vor, daß der stellvertretende Geschäftsführer mindestens eine Besoldungsgruppe unter dem Geschäftsführer einzustufen ist (Art II § 1 Abs 2 Satz 3 NdsBesAnpaG; Art VIII § 1 Abs 2 Satz 3 2. BesVNG); insofern ist ein eventuell leistungsrechtlich geschützter Status des Geschäftsführers nicht betroffen, zumal auch sein Funktionsbereich und seine Amtsbezeichnung unberührt geblieben sind.

Auch in der generellen Neuordnung der Geschäftsführerbezüge durch das 2. BesVNG und die Länderanpassungsgesetze, die in vielen Fällen zu einer besoldungsmäßigen Herabstufung geführt hat, kann keine Statusverletzung liegen. Einen verdienten Status, der in einer bestimmten Besoldungsgruppe einer Besoldungsordnung seinen Ausdruck gefunden hat, kann es vor dem 2. BesVNG für die Ge-



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



[JLaw – für Android](#)



[JLaw – für iOS](#)

geschäftsführer nicht gegeben haben. Bis zu dieser Neuordnung gab es nämlich ein den Besoldungsordnungen der Beamten und Richter vergleichbares, anhand von objektiven Kriterien nachvollziehbares, Besoldungssystem nicht. Dies wurde erst durch die neuen Gesetze geschaffen.

Die von der Klägerin vorgetragene Verletzung des Art 3 Abs 1 GG, die darin liegen soll, daß den anderen DO-Angestellten - außer den Geschäftsführern - ihre Bezüge erhalten bleiben, also eine Regelung mit ku-Vermerk erfolgt, kann ebenfalls nicht zu einer Verfassungswidrigkeit des Gesetzes führen. Ob eine derartige Praxis besteht und ob sie rechtmäßig wäre, kann hier dahingestellt bleiben, denn das 2. BesVNG trifft eine solche Differenzierung nicht. Es sieht in Art VIII § 4 2. BesVNG dieselbe Überleitungsregelung für alle dienstordnungsmäßigen Angestellten vor.

Auch den von der Klägerin gerügten Verstoß gegen das Rechtsstaatsprinzip (Art 20, 28 GG) wegen mangelnder inhaltlicher Bestimmtheit der Neuregelung vermag der Senat nicht zu erkennen. Die Bewertungsmerkmale zur Einstufung des Geschäftsführers in die einzelnen Besoldungsgruppen ergeben sich vielmehr eindeutig aus den Bestimmungen der Art VIII §§ 1, 2 des 2. BesVNG, Art II § 1 NdsBesAnpG, wo für die vorgesehenen Besoldungsgruppen jeweils an die Zahl der Versicherten der Krankenkasse angeknüpft wird. Die übrigen Einordnungskriterien, wie zB Aufgabenbereich, Größe und Bedeutung der Körperschaft, entsprechen bereits der Rechtsprechung des Bundessozialgerichts (BSG) vor Inkrafttreten des



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



[JLaw – für Android](#)



[JLaw – für iOS](#)

2. BesVNG (BSGE 37, 272, 277; 43, 1, 6f; SozR 2200 § 690 Nr 3).

Die Kostenentscheidung beruht auf § 193 SGG.



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



[JLaw – für Android](#)



[JLaw – für iOS](#)