

Bundessozialgericht

8 RK 20/82

Im Namen des Volkes

Verkündet am
23. November 1983

Urteil

in dem Rechtsstreit

.....

Kläger und Revisionsbeklagter,
Prozeßbevollmächtigte:

g e g e n

.....

Beklagter und Revisionskläger.

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

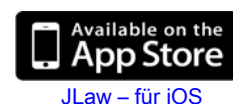
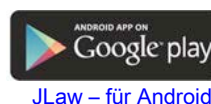
für Recht erkannt:

Die Revision des Beklagten gegen das Urteil des Landes-
sozialgerichts Rheinland-Pfalz vom 22. Dezember 1981 wird
zurückgewiesen.

Die Beteiligten haben einander außergerichtliche Kosten auch
für die Revisionsinstanz nicht zu erstatten.



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



G r ü n d e :

I

Die Beteiligten streiten darüber, ob die Aufsichtsbehörde der beschlossenen Geschäftsführerbesoldung des Klägers, eines freiwilligen Krankenkassenverbandes, die Genehmigung versagen durfte.

Dem klagenden Krankenkassenverband gehören die 11 Ortskrankenkassen (OKK) des Regierungsbezirks K. mit rund 365.000 Versicherten an. Von diesen Mitglieds-kassen werden 7 Geschäftsführer nach der Besoldungsgruppe A 15 und 4 nach der Gruppe A 16 der Landesbesoldungsordnung (LBO) Rheinland-Pfalz besoldet. Seit Ende 1971 ist dem Kläger auch ein Rechenzentrum angeschlossen, das für seine Mitglieds-kassen und für die 4 OKK'en des Regierungsbezirks T. und damit für insgesamt rund 490.000 Versicherte zuständig ist. Nach Auskunft des jetzt für Datenverarbeitung zuständigen Landesverbandes Rheinland-Pfalz, Süd-Baden und Süd-Württemberg soll dieses Rechenzentrum beim Kläger bestehen bleiben. Wegen dieser Aufgabenerweiterung wurde dem Geschäftsführer des Klägers ab 1972 eine feste Zulage von 300,-- DM monatlich zu der Besoldung nach der Gruppe A 15 LBO gewährt. Die genehmigte Satzung des Klägers zählt in § 2 alle in § 407 der Reichsversicherungsordnung (RVO) aufgeführten und als zusätzliche Aufgaben die mündliche und schriftliche Beratung der Mitglieds-kassen, die Schaffung von Einrichtungen zur Prüfung der wirtschaftlichen Behandlungs- und



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



Verordnungsweise der Heilberufe, die Aus- und Fortbildung der Bediensteten der Mitgliedskassen und die Durchführung von Arbeitstagungen auf. Das Rechenzentrum soll im Rahmen der technischen Möglichkeiten Verwaltungsarbeiten der beigetretenen Krankenkassen durchführen und Informationsgrundlagen erstellen. Das Haushaltsvolumen des Klägers betrug im Jahre 1981 rund 5 Millionen DM.

Der für die Mitgliedskassen des Klägers zuständige Landesverband von Rheinland-Pfalz, Süd-Baden und Süd-Württemberg-Hohenzollern (Südwest) besoldet seinen Geschäftsführer nach der Besoldungsgruppe B 3. Ihm gehören 46 Mitgliedskassen mit 1,9 Millionen Versicherten an. Der Geschäftsführer des Landesverbandes der Betriebskrankenkassen Rheinland-Pfalz ist in die Gruppe A 16 eingestuft.

Vorstand und Vertreterversammlung des Klägers beschlossen ab 1. Juli 1980 eine Anhebung der Besoldung ihres Geschäftsführers in die Besoldungsgruppe nach A 16 LBO unter Wegfall der Zulage. Das Oberversicherungsamt (OVA) des beklagten Landes versagte mit Bescheid vom 18. August 1980 die erforderliche Genehmigung.

Das Sozialgericht (SG) hat mit Urteil vom 5. August 1981 den angefochtenen Bescheid aufgehoben und den Beklagten zur Genehmigung der Besoldung des Geschäftsführers des Klägers nach A 16 LBO ab 1. Juli 1980 verurteilt. Die Berufung des Beklagten hatte nur hinsichtlich der Kostenentscheidung Erfolg und wurde im übrigen vom Landessozialgericht (LSG) mit Urteil vom 22. De-



zember 1981 zurückgewiesen. Zur Begründung hat das LSG ausgeführt, die Genehmigung habe nur aus einem wichtigen Grund versagt werden dürfen, insbesondere wenn Zahl oder Besoldung der Angestellten in auffälligem Mißverhältnis zu ihren Aufgaben ständen. Ein solches Mißverhältnis zwischen Aufgaben und Geschäftsführerbesoldung lasse sich insbesondere im Vergleich zu den Landesverbänden und den zum Kläger gehörenden OKKen nicht feststellen. Sonstige Zweckmäßigkeitseinstellungen könne das OVA im Rahmen des "wichtigen Grundes" mit Rücksicht auf die Vorrangigkeit der Regelungsbefugnis des Klägers als Selbstverwaltungskörperschaft nur durchsetzen, wenn sie derart wesentlich seien, daß die ihm entgegenstehende Regelung unangemessen sei. Dies sei nicht der Fall. Ob in § 407 RVO die Aufgaben eines Krankenkassenverbandes abschließend aufgezählt seien, sei fraglich. Gemessen am Ziel einer möglichst wirtschaftlichen Verwaltung aller Mitgliedskassen seien darüber hinausgehende Aufgaben sogar anzustreben. Dies sei beim Kläger mit der Rezeptprüfstelle, der beratungszahnärztlichen Dienststelle, sowie einer gemeinsamen Prüfstelle geschehen, Einrichtungen, die sonst jede Kasse für sich hätte betreiben müssen. Eine Entlastung der OKKen seien auch die vom Kläger für seine Mitgliedskassen abzuschließenden Verträge. Das Gleiche gelte für das vom Kläger betriebene Rechenzentrum. Die Gegenüberstellung der von Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten bestimmten und daher gesetzlich insgesamt zulässigen Aufgaben des Klägers und denen des Landesverbandes ergäben eine Verschiebung zugunsten des Klägers. Eine allgemeine gesetzliche Regel, daß ein freiwilliger Kassenverband seinen Geschäftsführer immer geringer als der Landesverband zu besolden habe, bestehe nicht, sondern es

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

komme auf den Einzelfall an. Bei diesem Maßstab erscheine die Besoldung nicht ungerechtfertigt.

Mit seiner - vom Senat zugelassenen - Revision rügt der Beklagte eine Verletzung der §§ 355 Abs 2, 406ff RVO. Die vom Krankenkassenverband K. tatsächlich wahrgenommenen Aufgaben seien der Regelungsabsicht des Gesetzgebers entgegengesetzt. Die Bedeutung der Landesverbände - und damit ihrer Geschäftsführeraufgaben - werde vom Gesetz höher bewertet als die der Kassenverbände nach § 406 RVO. In seiner Vergleichsbetrachtung lege das LSG zu Unrecht die tatsächlich vom Kläger wahrgenommenen Aufgaben zugrunde und nicht den in § 407 RVO abschließend festgelegten Aufgabenbereich. § 407 RVO lege den maximal wahrnehmbaren Aufgabenkatalog fest. Die Genehmigung des OVA hinsichtlich der Satzung des Klägers bilde nur eine formelle Voraussetzung der Gültigkeit und heile keine materiellen Mängel. Auch die Datenverarbeitung habe der Gesetzgeber nun dem Landesverband ausdrücklich zugewiesen. Im übrigen sei auch bei Berücksichtigung der vom Kläger tatsächlich wahrgenommenen Aufgaben die beschlossene Besoldung des Geschäftsführers unangemessen.

Der Beklagte und Revisionskläger beantragt,
die Urteile der Vorinstanzen aufzuheben und die
Klage abzuweisen.

Der Kläger und Revisionsbeklagte beantragt,
die Revision zurückzuweisen.



Er bezieht sich auf die Ausführungen des angefochtenen Urteils. Die Ansicht des LSG, daß aus Wirtschaftlichkeitserwägungen eine Ausweitung der Aufgaben der freiwilligen Kassenverbände anzustreben sei, verstoße nicht gegen geltendes Recht. Schon aus dem Wortlaut ("kann") ergebe sich, daß § 407 RVO keine abschließende Regelung enthalte. Eine Überschneidung der Aufgaben von Kassenverband und Landesverband könne durch die Kontrolle des OVA verhindert werden. Zwar stelle die Satzungsgenehmigung nur eine formelle Voraussetzung der Gültigkeit dar. Trotzdem sei dem OVA aus dem Grundsatz von Treu und Glauben eine Berufung auf materielle Mängel verwehrt.

II

Die Revision des beklagten Landes ist unbegründet. Zu Recht hat das LSG das der Klage stattgebende Urteil des SG bestätigt. Das beklagte Land durfte der beschlossenen Besoldung des Geschäftsführers des Klägers nach der Besoldungsgruppe A 16 LBO die erforderliche Genehmigung nicht versagen.

Die Klage ist zulässig. Dabei kann dahingestellt bleiben, ob in der Versagung der Genehmigung ein Verwaltungsakt liegt, gegen den eine kombinierte Anfechtungs- und Verpflichtungsklage gemäß § 54 Abs 1 des Sozialgerichtsgesetzes (SGG) erhoben werden könnte, oder eine Mitwirkung bei der autonomen Rechtssetzung, die mit einer allgemeinen Aufsichtsklage gemäß § 54 Abs 3 SGG anfechtbar wäre (vgl dazu BSGE 29, 21, 23 mwN; 31, 247, 249; 37, 272, 274; 39, 72, 74) und mit einer Verpflichtungsklage verbunden werden



könnte, wenn der Selbstverwaltungsträger geltend macht, daß er auf die Vornahme dieses Aktes einen Rechtsanspruch habe (vgl BSGE 29, 21, 24 und das zur Veröffentlichung bestimmte Urteil des erkennenden Senats vom 25. August 1983 - 8 RK 39/82 -).

Das aufsichtsführende OVA durfte der besoldungsmäßigen Einstufung des Geschäftsführers die nach § 413 Abs 2 iVm § 355 Abs 2 und 4 der RVO erforderliche Genehmigung nicht verweigern, denn es liegt kein "wichtiger Grund" vor, der die Versagung rechtfertigen könnte. Die beschlossene Besoldungsregelung verstößt insbesondere nicht gegen gesetzliche Vorschriften. Damit ist auch ein auffälliges Mißverhältnis der Besoldung des Geschäftsführers zu seinen Aufgaben ausgeschlossen. Die Verhältnismäßigkeit ist nunmehr in den Landes Anpassungsgesetzen im einzelnen konkretisiert. Entgegen der Ansicht des beklagten Landes verbieten die Besoldungsregelungen des Artikels VIII §§ 1 und 2 des 2. Gesetzes zur Vereinheitlichung und Neuregelung des Besoldungsrechts in Bund und Ländern (2. BesVNG) vom 23. Mai 1975 (BGBl I Seite 1173) und der dazu ergangenen Anpassungsgesetze die vom Kläger beschlossene Besoldungsregelung nicht. Artikel 3 des 2. LBesAnpG ist - obwohl es sich um Landesrecht handelt - revisibel, da gleichlautende Anpassungsbestimmungen an das Rahmengesetz des 2. BesVNG auch in anderen Bundesländern gelten (vgl zB: Art 3 Hessisches Anpassungsgesetz vom 23. Dezember 1976, GVBl Seite 547; Art II Niedersächsisches Besoldungsanpassungsgesetz vom 28. April 1977, GVBl Seite 88).

Nach Artikel 3 Abs 1 des 2. LBesAnpG Rheinland-Pfalz haben die



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



[JLaw – für Android](#)



[JLaw – für iOS](#)

der Aufsicht des Landes unterstehenden Körperschaften des öffentlichen Rechts im Bereich der Sozialversicherung bei der Aufstellung ihrer Dienstordnung bestimmte Vorschriften zu beachten. Eine solche Körperschaft des öffentlichen Rechts ist auch ein freiwilliger Kassenverband nach den §§ 406 ff RVO. Davon gehen sowohl das 2. BesVNG als auch die entsprechenden Länderanpassungsgesetze aus und erklären u.a. ihre Vorschriften bei der Aufstellung der DO eines Kassenverbandes nach § 413 Abs 2 RVO für maßgebend (vgl Art 3 Abs 1 2. LBesAnpG Rheinland-Pfalz).

Danach hat der Kläger bei Aufstellung und Änderung seiner DO den Rahmen des Bundesbesoldungsgesetzes, insbesondere das für die Beamten des Landes geltende Besoldungs- und Stellengefüge, einzuhalten (Art 3 Abs 1 Nr 1 des 2. LBesAnpG Rheinland-Pfalz). Dabei sollen gemäß Artikel 3 Abs 2 des 2. LBesAnpG die Dienstposten der Geschäftsführer jeweils einer oder mehreren Besoldungsgruppen der Besoldungsordnungen A und B zugeordnet werden, wobei erstens Aufgabenbereich, Größe und Bedeutung der Körperschaft, insbesondere Mitgliederzahl, Zugang und Bestand an Leistungsfällen, Haushaltsvolumen, zweitens die gesetzlich übertragenen weiteren Aufgaben und drittens die gesetzlichen Einstufungen von Geschäftsführern anderer Sozialversicherungsträger zu beachten sind. Ein bestimmter Rahmen, wie er für die Zuordnung der Dienstposten der Geschäftsführer von Krankenkassen und bestimmter Verbände in den Absätzen 3 bis 5 vorgesehen ist, besteht für Geschäftsführer von freiwilligen Kassenverbänden nach § 406 RVO nicht. Deren Zuordnung ist deshalb durch Abwägung nach den Kriterien des Artikels 3 Abs 2 des 2. LBesAnpG vorzunehmen, wie



es letztlich auch das LSG getan hat. Eine Einordnung der Dienstposten der Geschäftsführer aufgrund einer derartigen Abwägung ist vom Bundessozialgericht (BSG) bereits vor Geltung des 2. BesVNG vorgenommen worden (vgl BSGE 37, 272, 277; 43, 1, 6f; SozR 2200 § 690 Nr 3). Im Rahmen dieser Abwägung, die letztlich auf einen Vergleich mit Geschäftsführern anderer Körperschaften der Sozialversicherung hinausläuft, für die in der Folge des 2. BesVNG ein gewisses Besoldungssystem geschaffen worden ist, kommt es hauptsächlich auf Umfang und Qualität der Aufgaben an, wobei Größe und Bedeutung der betreffenden Körperschaft sowie Zahl der Beschäftigten und Versicherten und auch das Haushaltsvolumen brauchbare Hinweise sein können.

Im vorliegenden Fall kann dahingestellt bleiben, ob § 407 RVO die Aufgaben eines freiwilligen Kassenverbandes abschließend aufzählt und die Übernahme anderer Aufgaben verbietet, ob und welche der in der Satzung als zusätzlich bezeichneten Aufgaben mit § 407 RVO nicht zu vereinbaren sind und nicht übernommen werden durften. Ebenso kann offenbleiben, ob für die Angemessenheit der Besoldung nur die zulässigen oder auch die - entsprechend der genehmigten Satzung - effektiv übernommenen Aufgaben zu berücksichtigen sind, die auch bei einer aufsichtsrechtlichen Beanstandung der Satzung nicht von heute auf morgen abgebaut werden könnten. Denn schon die unter § 407 RVO fallenden Aufgaben, die dem Kläger sämtlich übertragen worden sind, lassen die Einstufung des Geschäftsführers des Klägers in die Besoldungsgruppe A 16 nicht als unangemessen erscheinen. Dabei muß die frühere besoldungsmäßige Einstufung des Geschäftsführers außer Betracht bleiben, denn die

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

Berechtigung der neuen Einstufung ist vom Senat ohne Rücksicht darauf zu beurteilen, ob die frühere Besoldung angemessen oder unangemessen war.

Der Vergleich mit den Geschäftsführern anderer Sozialversicherungsträger ist infolge der unterschiedlichen Art und des unterschiedlichen Umfangs der Aufgaben nur bedingt geeignet, brauchbare Maßstäbe zu liefern. Dem für die Mitgliedskassen des Klägers zuständigen gesetzlichen Landesverband von Rheinland-Pfalz, Süd-Baden und Süd-Württemberg-Hohenzollern (Südwest) gehörten zwar eine wesentlich größere Zahl von Mitgliedskassen und damit auch von Versicherten an. Jedoch ist der gesetzliche Aufgabenkreis der gesetzlichen Landesverbände und derjenige der freiwilligen Kassenverbände nach § 407 RVO derart unterschiedlich, daß ein Vergleich der Mitgliederzahlen - für sich genommen - kein ausreichendes Einordnungskriterium für die Besoldung des Geschäftsführers sein kann. Die Landesverbände sollen nach dem Ziel des § 414e RVO hauptsächlich ihre Mitgliedskassen unterstützen. Damit übernehmen sie aber nicht den Mitgliedskassen ursprünglich obliegende Aufgaben und dienen nicht direkt der Betreuung der Versicherten. Dies wäre auch bei der gesetzlich vorgesehenen Zwangsmitgliedschaft der Kassen gar nicht möglich, ohne ihren gesetzlichen Aufgabenbereich zu beschneiden. Demgegenüber kann ein freiwilliger Kassenverband im Sinne von § 406 RVO echte, originäre Kassenaufgaben von seinen Mitgliedskassen übernehmen. Dies ist hier - zumindest für alle Aufgaben, die § 407 RVO vorsieht - geschehen. Da damit der Kläger einen Teil der gesetzlichen Aufgaben seiner Mitgliedskassen wahrnimmt, liegt - wegen



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



[JLaw – für Android](#)



[JLaw – für iOS](#)

der gleichartigen Aufgaben - ein Vergleich mit der Besoldung der Geschäftsführer dieser Mitgliedskassen wesentlich näher als ein Vergleich mit dem Geschäftsführer eines Landesverbandes, der andersartige Aufgaben wahrzunehmen hat.

Der in § 407 RVO genannte und vom Kläger übernommene Teil der Aufgaben der Kassen ist nach Art und Umfang nicht unbeträchtlich. Es handelt sich dabei zwar nur um einen Teil der Aufgaben der Mitgliedskassen, jedoch muß der Kläger diese Aufgaben dafür für eine größere Zahl von Kassen und eine größere Zahl von Versicherten durchführen. Dabei wird der geringere Umfang der Aufgaben des Klägers durch die größere Zahl der zu betreuenden Versicherten - etwa 365.000 Versicherte allein für seine Mitgliedskassen - mindestens teilweise ausgeglichen. Eine Gleichstellung des Geschäftsführers des Klägers mit dem höchstdotierten Geschäftsführer einer seiner Mitgliedskassen, bei denen immerhin vier Geschäftsführer nach A 16 besoldet werden, erscheint somit zumindest angesichts der Zahl und Größe der Mitgliedskassen nicht unangemessen. Damit bleibt der Geschäftsführer des Klägers in seiner neuen Besoldungsgruppe immer noch unterhalb der Besoldung des Geschäftsführers des zuständigen Landesverbandes, so daß auch von daher die Unangemessenheit der Besoldung nicht begründet werden kann.

Da somit die gesetzlichen Kriterien zur Bestimmung der Besoldungshöhe nicht verletzt worden sind, fehlt es zur Versagung der Genehmigung sowohl an einer Rechtsverletzung als "wichtigem Grund" im Sinne von § 355 Abs 2 RVO als auch an einem auffälligen



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



[JLaw – für Android](#)



[JLaw – für iOS](#)

-12-

Mißverhältnis der Besoldung zu den Aufgaben. Der Beklagte war demnach zur Genehmigung verpflichtet.

Die Kostenentscheidung ergibt sich aus § 193 SGG.



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



[JLaw – für Android](#)



[JLaw – für iOS](#)