

Urteil

in dem Rechtsstreit

1.,
2.,
3.,
4.,

Klägerinnen und
Revisionsbeklagte,

g e g e n

.....,

Beklagte und
Revisionsklägerin.

Der 8. Senat des Bundessozialgerichts hat am 23. November
1983 ohne mündliche Verhandlung

für Recht erkannt:

Die Revision der Beklagten gegen das Urteil des Landes-
sozialgerichts Hamburg vom 16. Februar 1982 wird zurück-
gewiesen.



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



[JLaw – für Android](#)



[JLaw – für iOS](#)

-2-

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

G r ü n d e :

I

Die Beteiligten streiten darüber, ob sich die Klägerinnen - sämtlich Ersatzkassen für Angestellte - an den Maßnahmen der vorbeugenden Gesundheitsfürsorge, die von der beklagten Landesversicherungsanstalt (LVA) in ihrem Bezirk durchgeführt werden, finanziell beteiligen müssen.

Die Beklagte erhebt für Maßnahmen der vorbeugenden Gesundheitsfürsorge in ihrem Bezirk eine Umlage von den Krankenkassen. Auch die Klägerinnen beteiligten sich in der Vergangenheit an dieser Umlage. Aus den aus dieser Umlage erzielten Einnahmen zahlt die Beklagte unter anderem auch pauschale Zuschüsse an Gemeindepflege- bzw Sozialstationen in Höhe von 300,-- DM für jede dort tätige Schwester. Nach dem Haushaltsplan für das Jahr 1977 sollte die entsprechende Umlage 0,09 DM je Mitglied der bisher beteiligten Krankenkassen betragen. In dem bei der Beklagten bestehenden Ausschuß für Fragen der Krankenversicherung erklärte der Vertreter der Angestellten-Ersatzkassen, daß diese zur Zahlung der Umlage nicht mehr bereit seien, wenn pauschale Zahlungen an Gemeindepflegestationen geleistet würden. Deshalb waren die Klägerinnen zu 1) bis 3) nur zur Zahlung eines Betrages von



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



0,05 DM je Mitglied bereit, die Klägerin zu 4) weigerte sich generell, sich an den Kosten zu beteiligen. Daraufhin forderte die Beklagte die ausstehenden Umlagebeiträge von den Klägerinnen zu 1) bis 3) mit Bescheiden vom 23. Dezember 1977 und von der Klägerin zu 4) mit Bescheid vom 28. Februar 1978.

Die hiergegen erhobenen Klagen hat das Sozialgericht Hamburg (SG) verbunden und mit seinem Urteil vom 7. August 1979 die Bescheide aufgehoben. Das Landessozialgericht Hamburg (LSG) hat mit Urteil vom 16. Februar 1982 die Berufung als unbegründet zurückgewiesen und ausgeführt, die Klägerinnen seien nicht verpflichtet, sich an der von der Beklagten geforderten Umlage zur Durchführung der Aufgaben der vorbeugenden Gesundheitsfürsorge zu beteiligen. Vielmehr falle diese Aufgabe in die eigene Zuständigkeit der Angestellten-Ersatzkassen, so daß es ihnen freigestellt sei, ob und in welchem Umfang sie diese Aufgaben gegen Kostenbeteiligung den LVA'en überließen. Nach der Aufbaugesetzgebung des Jahres 1934 sei zwar die vorbeugende Gesundheitsfürsorge sowie die Beteiligung an der Aufgabe der Bevölkerungs- und Gesundheitspolitik eine von den LVA'en durchzuführende Gemeinschaftsaufgabe der Krankenversicherung. Bei der Durchführung unterständen aber nur die RVO-Krankenkassen und die Arbeiter-Ersatzkassen den Weisungen der LVA'en. Für die Angestellten-Ersatzkassen sei durch den Erlass des Reichsarbeitsministers (RAM) vom 17. Januar 1939 (AN 1939, S 51) die Durchführung der vorbeugenden Gesundheitsfürsorge der Reichsversicherungsanstalt für Angestellte (RfA) übertragen worden. Durch deren Auflösung sei die Kompetenz für die Durchführung der Gemeinschaftsaufgaben hinsichtlich der Angestellten-



Ersatzkassen nicht auf die LVA'en verlagert worden. Eine Zuständigkeit der LVA'en hinsichtlich der Ersatzkassen für Angestellte sei nie begründet gewesen.

Mit ihrer von dem LSG zugelassenen Revision rügt die Beklagte eine Verletzung der Bestimmungen in Abschnitt II Art 2 § 1 und Art 3 § 1 des Aufbaugesetzes. Daraus folge, daß Träger der Krankenversicherung für die Gemeinschaftsaufgaben auch der Angestellten-Ersatzkassen nicht diese, sondern grundsätzlich die LVA'en seien. Zwar sei diese Zuständigkeit für die Aufgabe der vorbeugenden Gesundheitsfürsorge auf die RfA übertragen worden. Dadurch sei aber die grundsätzliche Zuständigkeit der LVA'en nicht berührt worden, so daß sie wiederaufgelebt sei, nachdem die RfA ohne Rechtsnachfolger in diesem Bereich aufgelöst worden sei. Selbst wenn aber die LVA'en durch den Wegfall der RfA nicht automatisch zuständig geworden seien, bestehe eine Gesetzeslücke, die durch Annahme der Zuständigkeit der LVA'en analog zu schließen sei. Daß das Weisungsrecht der LVA'en nur für Arbeiter-Ersatzkassen gelte, ändere an der Zahlungsverpflichtung der Klägerinnen nichts. Selbst wenn man eine gesetzliche Grundlage für die Umlageforderung verneine, sei aber zu berücksichtigen, daß die Klägerinnen durch jahrelange vorbehaltlose Mitwirkung bei der Durchführung der vorbeugenden Gesundheitsfürsorge konkludent eine Anerkennung der Beklagten als Trägerin der Gemeinschaftsaufgaben zum Ausdruck gebracht hätten. Damit sei eine "Selbstbindung" gegeben und eine Zahlungsverweigerung verstoße gegen Treu und Glauben.



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



Die Beklagte beantragt,

das Urteil des Landessozialgerichts Hamburg vom 16. Februar 1982 aufzuheben und die Klagen abzuweisen.

Die Klägerinnen beantragen,

die Revision zurückzuweisen.

Sie halten das angefochtene Urteil für zutreffend. Das Aufbaugesetz und seine Folgeregelungen hätten bereits zwischen Arbeiter- und Angestellten-Ersatzkassen unterschieden. Eine Übertragung der Gemeinschaftsaufgaben auch für Angestellten-Ersatzkassen auf die LVA'en habe es nie gegeben. Selbst wenn für die heutige Zeit nach Wegfall der RfA eine Lücke in dieser Hinsicht vorläge, müßte sie vom Gesetz- oder Verordnungsgeber geschlossen werden.

Die Beteiligten sind mit einer Entscheidung ohne mündliche Verhandlung gemäß § 124 Abs 2 des Sozialgerichtsgesetzes (SGG) einverstanden.

II

Die Revision der Beklagten ist unbegründet. Das LSG hat zu Recht die Berufung der Beklagten gegen das klagabweisende Urteil des SG zurückgewiesen. Die beklagte LVA ist nicht berechtigt, die mit den streitigen Bescheiden verlangten Umlagen zur Beteiligung an



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



[JLaw – für Android](#)



[JLaw – für iOS](#)

den von ihr betriebenen Maßnahmen der vorbeugenden Gesundheitsfürsorge von den klagenden Angestellten-Ersatzkassen zu fordern.

Die LVA leitet das von ihr in Anspruch genommene Recht, Umlagen zu erheben, zu Unrecht daraus her, daß die vorbeugende Gesundheitsfürsorge als "Gemeinschaftsaufgabe" auf die LVA'en übertragen worden sei (Abschn II Art 2 § 1 des Gesetzes über den Aufbau der Sozialversicherung vom 5. Juli 1934 -AufbG- RGBl I S 577, iVm Nr 2 der 3. Verordnung zum Aufbau der Sozialversicherung - 3.AufbVO - vom 18. Dezember 1934, RGBl I, S 1266).

Aufgrund der Ermächtigung in Abschnitt II Art 3 § 5 Satz 2 AufbG war durch den Erlaß des RAM vom 17. Januar 1939 (IIa 17573/38 - AN 1939, 51) die Durchführung der Gemeinschaftsaufgabe der vorbeugenden Gesundheitsfürsorge für die Angestellten-Ersatzkassen auf die RfA übertragen worden. Durch Abschnitt II § 19 des Gesetzes vom 7. August 1953 (BGBI I S 857) über die Errichtung der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte (BfA) wurde die im Jahre 1945 stillgelegte RfA aufgelöst. Die BfA wurde dabei nicht Gesamtrechtsnachfolgerin der RfA (BSGE 4, 91; 4, 96, 98; Brackmann, Handbuch der Sozialversicherung Band I/2, S 294d VIII, Band III 626n IV). Ihr sind nur bestimmte Aufgaben der RfA übertragen worden, zu denen die vorbeugende Gesundheitsfürsorge nicht gehört.

Entgegen der Ansicht der Beklagten führte jedoch der ersatzlose Wegfall der RfA nicht zu einem "Rückfall" der Zuständigkeit für die Durchführung der vorbeugenden Gesundheitsvorsorge für die



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



[JLaw – für Android](#)



[JLaw – für iOS](#)

Angestellten-Ersatzkassen auf die LVA'en. Wie sich nämlich aus den einschlägigen Regelungen ergibt, waren die LVA'en niemals Träger der Gemeinschaftsaufgaben für die Angestellten-Ersatzkassen, so daß auch keine Zuständigkeit an sie zurückfallen konnte.

Nach dem Wortlaut des AufbG's (Abschn II Art 2 § 1 Abs 1) wurden die LVA'en Träger der Krankenversicherung für Aufgaben, die zweckmäßig gemeinsam für ihren Bereich durchgeführt werden (Gemeinschaftsaufgaben). Die Begriffsbestimmung folgte in der 3. AufbVO und umfaßt in Nr 2 auch die "vorbeugende Gesundheitsfürsorge". Gleichzeitig nahm Abschn II Art 3 § 1 AufbG bei der Bestimmung ua auch der Ersatzkassen als Träger der Krankenversicherung für diese insgesamt die Gemeinschaftsaufgaben mit ausdrücklichem Hinweis auf Art 2 § 1 aus. Neben diesen Regelungen, die auf eine generelle Trägerschaft der LVA'en für Gemeinschaftsaufgaben hindeuten könnten, beschränkte das AufbG allerdings auch in Abschn II Art 3 § 3 das entsprechende Weisungsrecht der LVA bezüglich der Gemeinschaftsaufgaben auf die Arbeiter-Ersatzkassen und überließ dem RAM die Bestimmung, inwieweit "diese Vorschriften" auf das Verhältnis Angestellten-Ersatzkassen zur RfA Anwendung finden sollten.

Diese Regelungen des AufbG's über die Trägerschaft der Gemeinschaftsaufgaben sind auch noch heute geltendes Recht (BSGE 27, 62; Brackmann aaO, Band I/2, S 332d, e). Davon ist auch der Gesetzgeber ausgegangen, wie sich etwa aus § 87 des Gesetzes über die Krankenversicherung der Landwirte vom 10. August 1972 (BGBl I, S 1433 und Art 4 und 5 des Gesetzes über die Verwaltung der



Mittel der Träger der Krankenversicherung vom 15. Dezember 1979 (BGBl I, S 2241) ergibt.

Mag sich auch aus dem AufbG allein die Rechtslage im Hinblick auf die Gemeinschaftsaufgaben der Ersatzkassen der Angestellten nicht deutlich erkennen lassen, so ergibt sich aus den in diesem Zusammenhang ergangenen Folgeregelungen und der Gesamtsystematik, daß bereits von vornherein die LVA'en die Gemeinschaftsaufgaben für die Angestellten-Ersatzkassen nicht wahrnehmen sollten.

So ist in der Begründung zur 12. Verordnung zum Aufbau der Sozialversicherung (Ersatzkassen der Krankenversicherung - 12. AufbVO -) vom 24. Dezember 1935 (RGBl I, S 1537) ausdrücklich gesagt, im AufbG sei eine verschiedenartige Regelung der Arbeiter- und Angestellten-Ersatzkassen ua hinsichtlich der Gemeinschaftsaufgaben erfolgt (vgl die Begründung zur 12. AufbVO bei Krohn uA, Aufbau der Sozialversicherung, S 62a). Von diesem Unterschied und davon, daß sich die ausdrückliche Übertragung auf die LVA'en nur auf die Arbeiter-Ersatzkassen bezog, geht auch die damalige Literatur aus (vgl Krohn uA, aaO, Anm 1 zu Art 2 § 2 12. AufbVO idF der 15. AufbVO, S 62d; Grünwald/Kilian, Das neue Deutsche Sozialversicherungsrecht, Anm 1 zur 12. AufbVO, S 2). Dementsprechend lauteten auch die diesbezüglichen Erlasse. So wird etwa in dem Runderlaß des Reichsversicherungsamtes (RVA) vom 4. Februar 1936 (II 2221 K/36 -AN 1936, 308) davon gesprochen, daß mit Inkrafttreten des AufbG's die LVA'en gleichzeitig Träger der Krankenversicherung insoweit geworden seien, als diese sich auf Arbeiter-Ersatzkassen beziehen. Auch die Re-



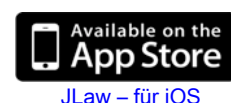
gelung der vorbeugenden Gesundheitsfürsorge und der entsprechenden Umlagepflicht gegenüber den LVA'en im Erlaß des Reichs- und Preußischen Arbeitsministers vom 21. Februar 1938 (IIa 2378/38 - AN 1938, 75) bezog sich nur auf Arbeiter-Ersatzkassen. Entsprechend wurde im Erlaß des RAM vom 17. Januar 1939 aaO dann aufgrund der Ermächtigung des Abschnitts II Art 3 § 5 Satz 2 AufbG, der die Möglichkeit gab, eine entsprechende Anwendung der Vorschriften auf die Angestellten-Ersatzkassen und die RfA anzuordnen, die Durchführung der vorbeugenden Gesundheitsfürsorge sowie die Beteiligung an der Bevölkerungs- und Gesundheitspolitik für die Angestellten-Ersatzkassen der RfA übertragen.

Diese Verteilung paßte sich auch in die Gesamtsystematik der Regelungen über die Ersatzkassen ein. Insgesamt sollten durch das AufbG die Träger von Rentenversicherung und Krankenversicherung zu einheitlicher Organisation zusammengefaßt werden (Abschnitt II Art 1 AufbG). Die Rentenversicherungsträger für die Arbeiter sind aber die LVA'en, für die Angestellten war es die RfA. Auch die Aufsicht war entsprechend geregelt; für die Angestellten-Ersatzkassen stand sie nämlich dem Leiter der RfA zu, für die Arbeiter-Ersatzkassen dem Versicherungsamt mit einem Weisungsrecht des Leiters der LVA (Abschnitt IV § 2 AufbG; Art 4 § 14 12. AufbVO idF der 15. AufbVO).

Daß Abschnitt II Art 2 § 5 AufbG iVm dem Erlaß vom 17. Januar 1939 also eine Sonderregelung traf, die Übertragung auf die LVA demnach von vornherein nie für Angestellten-Ersatzkassen galt, zeigen auch die anderen Sonderregelungen in Art 2 § 5 AufbG. So



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



waren etwa die LVA'en auch nie Träger der Gemeinschaftsaufgaben für die Betriebskrankenkasse der Reichsverkehrsverwaltung, sondern jeweils deren Sonderanstalten (Grünwald/Kilian, aaO, Einf zum AufbG, S 6; Anm zur 3. AufbVO, S 4).

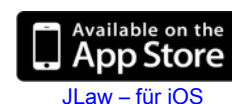
Da eine grundsätzliche Zuständigkeit der LVA'en für die Gemeinschaftsaufgaben der Angestellten-Ersatzkassen nie bestanden hat, konnte auch bei Wegfall der zuständigen RfA kein "Rückfall" an die LVA'en stattfinden. Vielmehr besteht insoweit eine Gesetzeslücke.

Der 3. Senat des BSG hat in einem Urteil vom 11. Juli 1967 (BSGE 27, 62) für die sogenannte Gemeinschaftsstelle, der bestimmte Gemeinschaftsaufgaben der LVA'en zur einheitlichen Ausführung übertragen waren, ausgesprochen, daß nach dem Wegfall der Gemeinschaftsstelle kein Rückfall der Zuständigkeit an die einzelnen LVA'en stattgefunden habe. Ob dem in dieser Form zuzustimmen ist, weil im Falle der Übertragung auf die Gemeinschaftsstelle eine grundsätzliche Trägerschaft der LVA'en bestand (Krohn uA, aaO, Gesetzesbegründung und Anm 1 zu Art 8 § 14 der 7. AufbVO, S 122n), also ein "Rückfall" denkbar wäre, kann hier dahingestellt bleiben, da im vorliegenden Fall, wie dargelegt, die Übertragung auf die RfA nicht aus einer grundsätzlichen Zuständigkeit der LVA'en erfolgte.

Vielmehr ist hier der Träger, der die vorbeugende Gesundheitsfürsorge für die Angestellten-Ersatzkassen vorzunehmen hatte, ersatzlos weggefallen.



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



Eine Zuständigkeit der LVA'en für die Angestellten-Ersatzkassen läßt sich entgegen der Ansicht der Beklagten auch nicht etwa im Wege der Analogie annehmen. Zwar ist nunmehr durch Wegfall des eigentlich zuständigen Trägers eine Lücke entstanden, jedoch ist sie nicht im Wege der Lückenfüllung kraft Richterrechts durch Annahme der Zuständigkeit der LVA'en zu schließen. Vielmehr lassen sich mehrere gesetzgeberische Möglichkeiten denken, die mindestens ebenso nahe, wenn nicht gar näher liegen. So wurden zB die Aufgaben der bereits oben erwähnten Gemeinschaftsstelle nach ihrem Wegfall durch eine Arbeitsgemeinschaft für Gemeinschaftsaufgaben der Krankenversicherung wahrgenommen (WzS 1970, 336). Ebenso ließe sich an eine Wahrnehmung durch die entsprechenden Kassenverbände oder die BfA denken. Letztere wäre nach der Systematik, die Gemeinschaftsaufgaben der Krankenversicherung dem Träger der Rentenversicherung zu übertragen, der für seinen versicherten Personenkreis zuständig ist, am ehesten berufen.

Die Gemeinschaftsaufgaben, die durch die 3. AufbVO im einzelnen bestimmt wurden, waren und sind letztlich nichts anderes als Teile der durch die RVO bestimmten Aufgaben der Krankenversicherungsträger, die von den dort genannten Kassen zur gemeinschaftlichen Erfüllung durch andere Träger ausgegliedert wurden. Es wurden damit keine neuen Aufgaben zu Krankenversicherungsaufgaben bestimmt. Somit ist also auch die "vorbeugende Gesundheitsfürsorge" in den einzelnen sich aus der RVO ergebenden Aufgaben der Krankenversicherung bereits enthalten, wie sich etwa in § 364 Abs 1 Nr 1 RVO: "Allgemeine und besondere Krankheitsverhütung" ablesen läßt (vgl parallel dazu BSGE 27, 62, zur Gemeinschafts-



stelle und der Aufgabe der Kassenprüfung). Daß nach derzeitiger Rechtslage derartige Aufgaben der Angestellten-Ersatzkassen auf andere Träger nicht übertragen sind, spricht vielmehr dafür, daß diese auch die vorbeugende Gesundheitsfürsorge im Rahmen ihrer Tätigkeit wieder selbst wahrnehmen können (Stolt, Die Ersatzkassen der Krankenversicherung, 6. Auflage, S 107, 108; Peters, Handbuch der Krankenversicherung Bd II/4, § 503 Anm 5 S 17/2350). In welcher Form sie dies tun, wäre ihnen dabei selbst überlassen. Bisher haben sie sich an den entsprechenden Maßnahmen der LVA'en beteiligt. Es bliebe ihnen aber unbenommen, eine andere Form zu wählen.

Auch durch die bisherige Beteiligung an den Vorhaben zur vorbeugenden Gesundheitsfürsorge der LVA'en haben sich die Klägerinnen nicht verpflichtet, die entsprechende Umlage zukünftig weiter zu zahlen. Eine solche Zahlungsverpflichtung läßt sich entgegen der Ansicht der Beklagten nicht etwa aus dem Institut der "Selbstbindung der Verwaltung" ableiten. Dieses Institut bestimmt grundsätzlich im Verhältnis Verwaltung-Verwalteter im Ermessensbereich die aus Art 3 Grundgesetz -GG- folgende Pflicht, eine Verwaltungspraxis in gleichgelagerten Fällen nur aus sachlichen Gründen zu ändern. Eine Anwendung dieses Grundsatzes auf den Fall einer Beteiligung eines Versicherungsträgers an einem Vorhaben eines anderen Trägers kommt jedoch nicht in Betracht. Auch für eine etwaige - über die jeweilige Beteiligung hinauswirkende - konkludente Vereinbarung zwischen den Beteiligten sind keine Anhaltspunkte ersichtlich.



Da demnach bereits dem Grunde nach kein Anspruch der Beklagten gegen die Klägerinnen auf Zahlung der Umlage besteht, braucht auf den Streit über die Höhe der Forderung nicht eingegangen zu werden. Ebenso wenig muß entschieden werden, ob die Geltendmachung des Anspruchs durch Verwaltungsakt zulässig ist.

Die Kostenentscheidung folgt aus § 193 SGG.



JLaw – Gesetze und Urteile

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



[JLaw – für Android](#)



[JLaw – für iOS](#)