

Bundessozialgericht

- 8b RK 7/78 -

Verkündet am
22. Februar 1979

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

.....
Klägerin und Revisionsklägerin,
Prozeßbevollmächtigte:
1)
2)

g e g e n

.....
Beklagter und Revisionsbeklagter,
beigeladen:
.....
Prozeßbevollmächtigter:

Der 8. Senat des Bundessozialgerichts hat auf die
mündliche Verhandlung vom 22. Februar 1979
für Recht erkannt:



- 2 -

Die Revision der Klägerin gegen das Urteil
des Landessozialgerichts für das Land
Nordrhein-Westfalen vom 12. Juni 1978 wird
zurückgewiesen.

Außergerichtliche Kosten des Verfahrens
haben die Beteiligten einander nicht zu er-
statten.

G r ü n d e :

I

Die klagende Allgemeine Ortskrankenkasse (AOK) wendet sich
gegen ihre Vereinigung mit der beigeladenen AOK.

Durch Verordnung (VO) der Landesregierung Nordrhein-West-
falen vom 10. Mai 1977 (GVBl NW S. 192) wurden mit
Wirkung vom 1. Januar 1978 die Klägerin und die Beige-
ladene vereinigt. Zur aufnehmenden Kasse im Sinne des
§ 288 Abs 1 der Reichsversicherungsordnung (RVO) wurde
die Beigeladene bestimmt.

Die Klägerin hält die VO für verfassungswidrig, weil die
in § 226 Abs 4 Satz 1 RVO erteilte Ermächtigung, die Be-
zirke der Allgemeinen Ortskrankenkassen an die Grenzen
der Gebietskörperschaften anzupassen, nicht die Vereini-
gung von Kassen und damit die Auflösung der aufgenommenen
Kassen umfasse.

Die Klägerin hat vor dem Sozialgericht (SG) Detmold bean-
tragt,

festzustellen, daß sie trotz der VO vom
10. Mai 1977 über den 1. Januar 1978 hinaus
als selbständige Krankenkasse mit der



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



[JLaw – für Android](#)



[JLaw – für iOS](#)

- 3 -

bisherigen Satzung und Organisation sowie bisherigem Mitgliederbestand bestehen bleibt,

hilfsweise,

festzustellen, daß sie über den 1. Januar 1978 hinaus bis zum rechtskräftigen Abschluß des nach §§ 280 ff RVO durchzuführenden Vereinigungsverfahrens vor dem zuständigen Versicherungsamt bestehen bleibt,

hilfsweise,

für den Fall, daß der Hauptantrag unzulässig ist, den Beklagten zu verurteilen, entgegen den bisherigen Weisungen das Versicherungsamt anzuweisen, eine Auseinandersetzung gemäß §§ 280 ff RVO einzuleiten.

Das SG Detmold hat dem Hauptantrag stattgegeben, indem es festgestellt hat, die Klägerin bestehe über den 1. Januar 1978 hinaus weiter (Urteil vom 22. November 1977). Das Landessozialgericht (ISG) hat die Klage abgewiesen. Es hat die Klage hinsichtlich des Hauptantrags und des ersten Hilfsantrags für unzulässig gehalten; hinsichtlich des zweiten Hilfsantrags hat es die Klage als unbegründet angesehen. Es hat ausgeführt, das Verhältnis zwischen Normgeber und Normadressat sei kein feststellungsfähiges Rechtsverhältnis. Wenn der Rechtsschutz dadurch beschränkt werde, daß die beanstandete VO eine sich selbst vollziehende Norm darstelle, sei dies jedenfalls von öffentlich-rechtlichen Körperschaften hinzunehmen. Zu dem zweiten Hilfsantrag habe die Klägerin zwar nichts Konkretes vorgetragen, es müsse aber davon ausgegangen werden, daß eine Leistungsklage gemeint sei, mit der erreicht werden solle, daß den beteiligten Kassen die Möglichkeit gewährt werde, ein freiwilliges Vereinigungsverfahren durchzuführen. Die Klage sei aber unbegründet, weil die beanstandete VO bereits die Zwangsvereinigung herbeigeführt



- 4 -

habe. Die VO sei wirksam, denn die Ermächtigung hierfür sei nach Inhalt, Zweck und Ausmaß hinreichend bestimmt (Urteil vom 12. Juni 1978).

Mit der vom LSG zugelassenen Revision rügt die Klägerin die Verletzung des § 55 Abs 1 Nr 1 des Sozialgerichtsgesetzes (SGG) und des Art 19 Abs 4 des Grundgesetzes (GG). Zwischen ihr und dem Beklagten bestehe ein durch Gesetz - nämlich das Aufsichtsrecht - konkretisiertes Rechtsverhältnis. Ob dieses Verhältnis bestehe und ob und wie es verändert worden sei, sei der Streitgegenstand. Ob die beanstandete VO gültig sei, sei nur eine Vorfrage. Entgegen der Meinung des LSG sei Art 19 Abs 4 GG nicht nur dann verletzt, wenn gegen die Verletzung materieller Grundrechte der Rechtsschutz versagt werde. Auch wenn öffentlich-rechtliche Körperschaften als Träger von einfachgesetzlichen Rechten der Rechtsschutz versagt werde, sei Art 19 Abs 4 GG verletzt. Der Rechtsschutz könne nicht dadurch vereitelt werden, daß anstelle einer anfechtbaren Aufsichtsordnung eine Rechtsverordnung gewählt werde.

Die Klägerin beantragt, nachdem sie im Revisionsverfahren ihre Klageanträge klargestellt und die Hilfsanträge zurückgenommen hat,

festzustellen, daß sie trotz der Rechtsverordnung der Landesregierung Nordrhein-Westfalen vom 10. Mai 1977 (GVBl NW S. 192) als selbständige Krankenkasse mit der bisherigen Satzung, Selbstverwaltung, Organisation und dem bisherigen Mitgliederbestand über den 31. Dezember 1977 hinaus fortbesteht.

Der Beklagte und die Beigeladene beantragen,
die Revision zurückzuweisen.



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



II

Die Revision ist nicht begründet. Das ISG hat im Ergebnis zutreffend die Feststellungsklage, die im Revisionsverfahren allein noch anhängig ist, als unzulässig abgewiesen.

Für die von der Klägerin begehrte Streitentscheidung ist der Rechtsweg zu den Gerichten der Sozialgerichtsbarkeit unzulässig. Nach § 51 Abs 1 SGG entscheiden die Gerichte der Sozialgerichtsbarkeit über öffentlich-rechtliche Streitigkeiten in Angelegenheiten der Sozialversicherung. Daß damit nur nichtverfassungsrechtliche Streitigkeiten erfaßt sind, ergibt sich zwar nicht aus dem Wortlaut dieser Vorschrift, folgt aber aus § 40 Abs 1 Satz 1 der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO). Hiernach ist der Verwaltungsrechtsweg in allen öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten nichtverfassungsrechtlicher Art gegeben, soweit die Streitigkeiten nicht durch ein Bundesgesetz einem anderen Gericht ausdrücklich zugewiesen sind. § 51 Abs 1 SGG ist ein solches Bundesgesetz. Es weist einen Teil der in der Generalklausel des § 40 Abs 1 Satz 1 VwGO genannten Streitigkeiten den Gerichten der Sozialgerichtsbarkeit zu und schränkt insoweit die Zuständigkeit der allgemeinen Verwaltungsgerichtsbarkeit zugunsten einer besonderen Verwaltungsgerichtsbarkeit, hier der Sozialgerichtsbarkeit, ein. Das den Verwaltungsrechtsweg schlechthin umfassende Zuständigkeitsmerkmal "Streitigkeiten nichtverfassungsrechtlicher Art" des § 40 Abs 1 Satz 1 VwGO ist in der Zuständigkeitsregelung des § 51 Abs 1 SGG entbehrlich, da sie nur einen Teil jener Streitigkeiten herausgreift (vgl Brackmann, Handbuch der Sozialversicherung, Bd I, 1. bis 9. Aufl., 50. Nachtrag, S. 190 k; Meyer-Ladewig, Kommentar zum SGG, 1977, vor § 51 Anm 7).

Die Streitigkeit der Beteiligten ist zwar öffentlich-rechtlicher Natur und wird in Angelegenheiten der Sozialversicherung geführt, denn umstritten sind die hoheitlichen



Befugnisse des beklagten Landes auf dem öffentlich-rechtlich geregelten Gebiet der sozialen Krankenversicherung. Der Rechtsstreit ist aber verfassungsrechtlicher Art. Das zeigt sich zunächst am Streitgegenstand. Aber auch die Streitsubjekte geben keinen Anlaß, etwa aus Gründen des gebotenen Rechtsschutzes den Rechtsweg für zulässig zu halten.

Ob eine Streitigkeit verfassungsrechtlicher Art ist, bestimmt sich nicht danach, ob für den betreffenden Streit eine verfassungsgerichtliche Zuständigkeit tatsächlich gegeben ist. Verfassungsrechtlich ist der Streit vielmehr grundsätzlich dann, wenn das streitige Rechtsverhältnis entscheidend vom Verfassungsrecht geformt ist (vgl. BVerwGE 3, 159; 9, 50; 24, 272, 279; 36, 218, 227; Eyermann/Fröhler, Komm. zur VwGO, 7. Aufl., § 40 RdNr 63; Redeker/v.Oertzen, Komm. zur VwGO, 6. Aufl. § 40 Anm 3; Kopp, Komm. zur VwGO, 3. Aufl., § 40 Anm 4; wohl auch BVerfGE 42, 103, 113). Das ist hier der Fall. Das Rechtsverhältnis zwischen der klagenden AOK und dem beklagten Land hängt davon ab, ob und in welchem Umfang die Landesregierung als Gesetzgeber im materiellen Sinn die Organisation der Träger der Krankenversicherung verändern durfte. Streitig ist nicht, ob das beklagte Land eine Rechtsnorm richtig angewendet hat. Das würde einen Verwaltungsrechtsstreit kennzeichnen. Streitig ist vielmehr, ob das beklagte Land befugt war, die Träger der Krankenversicherung durch eine Rechtsverordnung neu zu organisieren. Der Umfang der Befugnis einer Landesregierung zur Gesetzgebung bemißt sich ausschließlich nach Verfassungsrecht. Auch die Einwände, die die Klägerin gegen die Rechtsverordnung erhebt, sind verfassungsrechtlicher Art. Dies gilt dafür, ob die Befugnis der Landesregierung durch die Anforderungen an die Bestimmtheit der Ermächtigung – hier des § 226 Abs 4 Satz 1 RVO – beschränkt war. Denn dies ist in der Verfassungsvorschrift über den Erlaß von Rechtsverordnungen



anstelle von Gesetzen im formellen Sinn geregelt (Art 80 GG). Verfassungsrechtlich geprägt ist auch die von der Klägerin gestellte Frage, ob die Landesregierung durch die im wesentlichen unverändert gebliebenen gesetzlichen Organisationsregelungen (insbesondere §§ 280 bis 305 RVO) gehindert war, von der Ermächtigung des § 226 Abs 4 Satz 1 RVO in der Weise Gebrauch zu machen, wie sie dies getan hat. Diese Frage läßt sich nur beantworten, wenn vorher verfassungsrechtlich geklärt ist, inwieweit die durch Bundesgesetz ermächtigte Landesregierung durch andere Bundesgesetze beschränkt ist (vgl Art 31 GG). Schließlich ist auch die Frage verfassungsrechtlicher Natur, ob das beklagte Land etwa mißbräuchlich die Form der Rechtsverordnung gewählt hat, anstatt die Vereinbarung durch Aufsichtsordnung des Oberversicherungsamts nach § 284 RVO herbeiführen zu lassen. Sie ist unter Berücksichtigung des verfassungsrechtlichen Grundsatzes der Gewaltenteilung (Art 20 Abs 2 Satz 2 GG) zu beurteilen.

Dem Ergebnis, daß der vorliegende Rechtsstreit vom Streitgegenstand her verfassungsrechtlicher Art ist, steht nicht entgegen, daß der Streit nicht ausschließlich zwischen Verfassungsorganen oder am Verfassungsleben beteiligten Organen geführt wird. Das Bundesverwaltungsgericht -BVerwG- (BVerwGE 36, 218, 228) und - ihm folgend - auch das oben genannte Schrifttum (früher schon Menger/Ericksen, Verwaltungsarchiv 1968, S. 174, 175) haben den verfassungsrechtlichen Streitigkeiten im Sinne des § 40 Abs 1 Satz 1 VwGO nur die Rechtsbeziehungen von Verfassungsorganen oder am Verfassungsleben beteiligten Organen zueinander zugerechnet, nicht jedoch die Beziehungen zwischen dem Bürger und dem Staat, selbst wenn daran ein Verfassungsorgan beteiligt ist. Diese Auslegung ist indessen nicht erschöpfend; sie muß unter Berücksichtigung des Rechtsgedankens ergänzt werden, der der Rechtswegbeschränkung des § 40 Abs 1 Satz 1 VwGO zugrundeliegt. Durch die Beschränkung der Fachgerichtsbarkeit



auf nichtverfassungsrechtliche Streitigkeiten soll der Vorrang der Verfassungsgerichtsbarkeit in verfassungsrechtlichen Fragen soweit wie möglich gewahrt bleiben (vgl. Pestalozza, Die Verwaltungsgerichtsbarkeit im Grenzbereich zur Verfassungsgerichtsbarkeit, NJW 1978, 1782). Diesen Vorrang zu wahren, ist dann nicht mehr möglich, wenn unabwiesbare Bedürfnisse des Rechtsschutzes die Entscheidung der Fachgerichte erfordern. Wenn man – wie auch der erkennende Senat – den Begriff der verfassungsrechtlichen Streitigkeit materiell-rechtlich sieht, muß Vorsorge dafür getroffen werden, daß der Rechtsweg dann nicht ausgeschlossen ist, wenn an dem Streit Rechtsträger beteiligt sind, die zur Durchsetzung oder Verteidigung ihrer Rechte auf den Rechtsweg angewiesen sind. In diesen Fällen muß im Interesse des Rechtsschutzes in Kauf genommen werden, daß die den Rechtsstreit kennzeichnenden Verfassungsfragen von Nichtverfassungsgerichten entschieden werden. Das gebietet die Rechtsschutzgarantie des Art 19 Abs 4 GG, die jedenfalls dann zu beachten ist, wenn kein verfassungsgerichtliches Verfahren zur Verfügung steht und Rechtsschutz somit völlig versagt wäre (vgl. dazu Eyermann/Fröhler, aaO RdNr 61 und Redeker/v.Oertzen, aaO).

Die Rechtsschutzgarantie des Art 19 Abs 4 GG kommt jedoch den Allgemeinen Ortskrankenkassen im Streit um die Rechtmäßigkeit einer Vereinigungsverordnung nicht zugute. Das hat bereits das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) in dem Beschluß vom 9. April 1975 (BVerfGE 39, 302, 316) ausgesprochen. Das BVerfG hatte zwar damals nur darüber zu entscheiden, ob zugunsten der Allgemeinen Ortskrankenkassen materielle Grundrechte anwendbar sind, denn der Rechtsweg war den Klägerinnen des damaligen Verfahrens noch nicht versagt worden. In Anwendung des Art 19 Abs 3 GG, wonach die Grundrechte juristischen Personen nur zustehen, soweit sie ihrem Wesen nach auf diese anwendbar sind, lag es indessen im Rahmen der Ausführungen des BVerfG nahe, darzulegen, daß auch das formelle Grundrecht des Art 19 Abs 4 GG nicht anwendbar ist.



Der Senat folgt dem BVerfG, das den Allgemeinen Ortskrankenkassen das Grundrecht des Art 19 Abs 4 GG versagt hat. Entgegen der Meinung der Klägerin ist ihnen dieses Grundrecht nicht nur in den Fällen verwehrt, in denen die Verletzung von materiellen Grundrechten geltend gemacht wird. Die Allgemeinen Ortskrankenkassen können sich auch dann nicht auf Art 19 Abs 4 GG stützen, wenn sie nicht Grundrechte, sondern ein anderes Recht geltend machen. Als anderes Recht kommt das Selbstverwaltungsrecht der Sozialversicherung in Betracht. Gegen die Verletzung des Selbstverwaltungsrechts können sie sich aber nur dann gerichtlich zur Wehr setzen, wenn der Rechtsweg kraft einfachen Rechts gegeben ist. Das Selbstverwaltungsrecht ist nämlich, wie das BVerfG ausgeführt hat (aaO, 313), den Allgemeinen Ortskrankenkassen kraft einfachen Rechts verliehen. Ist, wie hier, der Rechtsweg nach § 51 Abs 1 SGG nicht gegeben, so müssen sie dies hinnehmen. Lücken des Rechtsschutzes können hier nicht mit Hilfe des GG ausgefüllt werden.

Daß auf das GG nicht zurückgegriffen werden kann, beweist Art 93 Abs 1 Nr 4b GG, wonach den Gemeinden und Gemeindeverbänden, deren Selbstverwaltungsrecht im GG (Art 28 Abs 2 GG) geregelt ist, ein besonderer Rechtsschutz für die Fälle gewährt ist, in denen das Selbstverwaltungsrecht durch Gesetz verletzt wird. Dieser besondere Rechtsschutz ist geschaffen worden, weil gegen Rechtsverletzungen durch Gesetz - wozu hier auch Rechtsverordnungen des Landes gehören (vgl Maunz/Dürig/Herzog, Komm. zum GG, Stand: Juni 1978, Art 93, Rdnote 82) - der Rechtsweg grundsätzlich nicht zulässig ist. Wird, wie hier, behauptet, das Selbstverwaltungsrecht eines anderen Selbstverwaltungsträgers sei durch ein Gesetz verletzt, so ist diese Behauptung im Rechtsweg nicht überprüfbar.

Schließlich greift die Rechtsverordnung nicht in die Selbstverwaltung ein. Die Rechtsverordnung ist eine Maßnahme, die die Grundlage des Selbstverwaltungsrechts, nicht das



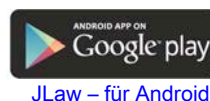
Selbstverwaltungsrecht selbst, betrifft. Die Allgemeinen Ortskrankenkassen sind nur "organisatorisch verselbstständigte Teile der Staatsgewalt" (vgl BVerfGE aaO, 314). Es ist eine Angelegenheit des Organisationsrechts, wenn einer einzelnen AOK die Eigenschaft als Rechtssubjekt genommen wird. Da auch die Selbstverwaltung nur im Rahmen und auf der Grundlage des Organisationsrechts gewährt wird, kann eine organisatorische Änderung nicht mit der Behauptung selbständig angegriffen werden, das Selbstverwaltungsrecht sei verletzt. Die Klägerin verkennt die akzessorische Natur der sozialversicherungsrechtlichen Selbstverwaltung. Diese Selbstverwaltung hängt unabdingbar vom Bestand des jeweiligen Sozialversicherungsträgers ab.

Dem steht § 284 Abs 2 RVO nicht entgegen. Nach dieser Vorschrift haben die Allgemeinen Ortskrankenkassen das Recht, sich gegen eine Maßnahme auf dem Rechtswege zu wenden, die - in Verbindung mit § 288 RVO - ihre Existenzvernichtung bedeutet. Diese Maßnahme ist zwar ihrem Inhalt nach wie auch die angegriffene Rechtsverordnung ein Organisationsakt. Sie ist aber als Anordnung der Aufsichtsbehörde - nämlich des Obergerichts - konstruiert und deshalb in dieser Form wie jede Aufsichts-anordnung für anfechtbar erklärt worden. Diese gesetzliche Eröffnung des Rechtsweges ist nicht auf den Organisationsakt als solchen zu erweitern, der in § 226 Abs 4 Satz 1 RVO vorgesehen ist. Denn die Landesregierung ist keine der Behörden, denen die Aufsicht über die Versicherungsträger obliegt (vgl § 377 RVO und §§ 87 ff des seit dem 1. Juli 1977 geltenden Vierten Buches des Sozialgesetzbuches - Gemeinsame Vorschriften für die Sozialversicherung - § SGB 47 - vom 23. Dezember 1977, BGBl I 3845). Die Landesregierung ist auch nicht oberste Verwaltungsbehörde im Sinne des § 377 Abs 2 RVO und des § 90 Abs 2 SGB 4 (zu dem Begriff der obersten Verwaltungsbehörden vgl Brackmann, aaO, S. 190 d VII). Auch wenn -



was hier nicht der Fall ist - die Ermächtigung zum Erlaß der Rechtsverordnung nach § 226 Abs 4 Satz 2 RVO auf die oberste Landesbehörde übertragen ist, wird keine anfechtbare Aufsichtsordnung erlassen.

Da somit für die hier begehrte Streitentscheidung der Rechtsweg fehlt - eine Sondervorschrift zum Rechtsweg wie zB § 47 VwGO fehlt ohnehin -, mangelt es an der neben der deutschen Gerichtsbarkeit überhaupt erstrangig zu prüfenden Sachurteilsvoraussetzung (vgl Ule, Verwaltungsprozeßrecht, 7. Aufl, § 31 S. 121 f; H.J. Müller, Die Bedeutung der Zulässigkeit des Rechtswegs im Verhältnis zu den sonstigen Sachurteilsvoraussetzungen, DVBl 1959 S. 694). Es kann deshalb unerörtert bleiben, ob die Klägerin noch rechtlich fähig war, am Verfahren beteiligt zu sein (vgl § 70 SGG), nachdem sie nach §§ 1 und 2 der Rechtsverordnung vom 10.Mai 1977 ihre Rechtssubjektivität möglicherweise bereits zum 1. Januar 1978 verlieren sollte, ferner ob das Bundessozialgericht als Revisionsgericht in diesem Zusammenhang befugt gewesen wäre, sich zum Inhalt der beanstandeten VO als Landesrecht zu äußern (nicht revisibles Landesrecht, § 162 SGG). Schließlich bedarf es keiner Stellungnahme zu der in den Vorinstanzen im Vordergrund stehenden Frage nach den Voraussetzungen für eine bestimmte Klageart, hier der Feststellungsklage nach § 55 Abs 1 Nr 1 SGG.



- 12 -

Die Kostenentscheidung folgt aus § 193 Abs 4 SGG.

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



JLaw – Gesetze und Urteile

Kostenlos
Über 200 Gesetze
Über 100.000 Urteile

[\(mobile App\)](#)



[JLaw – für Android](#)



[JLaw – für iOS](#)