

L 8 Kr 20/81

Land
Hessen
Sozialgericht
Hessisches LSG
Sachgebiet
Krankenversicherung
Abteilung
8
1. Instanz
SG Frankfurt (HES)
Aktenzeichen
S 9 Kr 101/74
Datum
31.10.1980
2. Instanz
Hessisches LSG
Aktenzeichen
L 8 Kr 20/81
Datum
09.02.1983
3. Instanz
Bundessozialgericht
Aktenzeichen

-
Datum
-
Kategorie
Urteil
Leitsätze

Für die Zahlung einer Verbandszulage als Stellenzulage (sog. Ministerialzulage) ist der Landesverband gesetzlicher Krankenkassen nicht mit einer obersten Landesbehörde vergleichbar. Einer Dienstordnung nebst Stellenplan, die eine Verbandszulage in solchen Fällen vorsieht, darf die Aufsichtsbehörde die Genehmigung versagen (Anschluß an LÜG Niedersachsen SGb 1977, 256 ff).

I. Die Berufung des Klägers gegen das Urteil des Sozialgerichts Frankfurt am Main vom 31. Oktober 1980 wird zurückgewiesen.

II. Die Beteiligten haben einander keine außergerichtlichen Kosten zu erstatten.

III. Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand:

Die Beteiligten streiten darum, ob der Beklagte eine bestimmte Dienstordnungsregelung für die Angestellten des klagenden Landesverbandes zu genehmigen hat.

Der Kläger ist im Land Hessen der Landesverband der Betriebskrankenkassen gemäß § 414 Abs. 1 und 4 der Reichsversicherungsordnung (RVO) und untersteht der Aufsicht des Beklagten als der für ihn zuständigen obersten Verwaltungsbehörde des Landes Hessen (§ 413 Abs. 1 RVO). Der Vorstand des Klägers hatte 1973 mit Wirkung vom 1. April 1973 eine Dienstordnung (DO) nebst Stellenplan aufgestellt, der seine Vertreterversammlung am 13. März 1973 zugestimmt hatte und die vom Beklagten gemäß § 414 b Abs. 3 RVO genehmigt worden war. Nachdem beim Bundesverband der Betriebskrankenkassen und beim Landesverband der Betriebskrankenkassen in N.-W. (als einzigem Landesverband) Verbandszulagen als nicht ruhegehaltsfähige Stellenzulagen an alle Angestellten gezahlt wurden, stellte der Vorstand des Klägers mit Zustimmung seiner Vertreterversammlung vom 15. März 1974 rückwirkend ab 1. Januar 1974 einen Ersten Nachtrag zur DO auf, der § 20 (Besoldung) der DO wie folgt ergänzte:

"(3) Die Angestellten erhalten eine nicht ruhegehaltsfähige Verbandszulage. Sie beträgt 6 vH. des jeweiligen Grundgehalts."

Mit dem angefochtenen Bescheid vom 27. August 1974 versagte der Beklagte seine Genehmigung dazu. Zur Begründung führte er aus, die Bewertung der Planstellen in den Stellenplänen der Krankenkassen in Hessen erfolge ohne Anwendung eines Stellenschlüssels nach dem Aufgaben- und Verantwortungsbereich des jeweiligen Dienstpostens. Die dabei jeweils zugewilligte Stellenbewertung sei so bemessen, daß alle besoldungsrechtlich berücksichtigungsfähigen Besonderheiten ausreichend berücksichtigt seien. Sofern in Einzelfällen durch neue Aufgaben eine Anhebung der Planstelle erforderlich erscheine, könne dies durch eine Änderung des Stellenplans erfolgen. Aus diesen Gründen halte er die Gewährung der beschlossenen Verbandszulage für nicht vertretbar.

Dagegen hat der Kläger am 24. September 1974 Klage bei dem Sozialgericht Frankfurt am Main (SG) erhoben.

Am 30. Juni 1980 stimmte die Vertreterversammlung des Klägers einer Neufassung der DO mit Wirkung vom 1. Juli 1980 an zu, die in § 13 Abs. 3 die umstrittene Zulagenregelung wörtlich übernahm. Von seiner unter dem 10. Juli 1980 vorgenommenen Genehmigung dieser DO-Neufassung nahm der Beklagte die umstrittene Verbandszulagenregelung des § 13 Abs. 3 ausdrücklich aus.

Dagegen hat der Kläger am 5. August 1980 beim SG Klage erhoben (S 9/Kr - 82/80).

Das SG hat beide Rechtsstreitigkeiten zur gemeinsamen Verhandlung und Entscheidung verbunden und die Klagen mit Urteil vom 31. Oktober 1980 abgewiesen. In seinen Entscheidungsgründen hat es auf das rechtskräftige Urteil des Landessozialgerichts (LSG) Niedersachsen vom 9. September 1976 (L 4/Kr-35/74) in SGB 1977, 256 ff, hingewiesen; auf die übrigen Entscheidungsgründe des angefochtenen Urteils wird Bezug genommen.

Gegen dieses ihm am 22. Dezember 1980 zugestellte Urteil hat der Kläger am 7. Januar 1981 Berufung beim Hessischen Landessozialgericht eingelegt.

Er vertritt die Auffassung, dem Beklagten fehle ein wichtiger Grund gemäß § 355 Abs. 2 RVO zur Versagung der Genehmigung. Die Gewährung der umstrittenen Verbandszulage verstoße nicht gegen zwingendes übergeordnetes Recht. Artikel VIII des Zweiten Gesetzes zur Vereinheitlichung und Neuordnung des Besoldungsrechts in Bund und Ländern vom 23. Mai 1975 (BGBl. I S. 1173 – 2. BesVNG) sei unbeachtlich, weil diese Vorschrift verfassungswidrig sei. Der Bundesgesetzgeber habe sich dabei nicht innerhalb seiner Rahmenkompetenz gemäß Artikel 75 Nr. 1 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland (GG) gehalten. Er habe damit eine Regelung geschaffen, durch die ausgeschlossen sei, daß der Landesgesetzgeber einen vorgegebenen Rahmen nach eigenen Vorstellungen ausfüllen könne. Die Unwirksamkeit dieser Vorschriften führe auch zur Nichtigkeit der darauf beruhenden inhaltlich wörtlich übereinstimmenden Regelungen des Hessischen Anpassungsgesetzes zum 2. BesVNG vom 23. Dezember 1976 (GVBl. 1976 I S. 547 – HAnpG – 2. BesVNG). Aber selbst wenn diese Vorschriften wirksames, geltendes Recht sein sollten, halte sich die umstrittene Verbandszulage im gesetzlichen Rahmen. Sie müsse als Stellenzulage im Sinne von § 42 des Bundesbesoldungsgesetzes (BBesG) für die herausgehobenen Funktionen seiner Angestellten gewertet werden. Die von ihm zu erfüllenden Aufgaben (vgl. § 414 e RVO) machten deutlich, daß ihm als Landesspitzenverband für den Bereich der Selbstverwaltungskörperschaften der sozialen Krankenversicherung die gleiche Bedeutung wie den obersten Bundes- und Landesbehörden zukomme. Die Verbandszulage sei gering genug, um kein auffälliges Mißverhältnis im Sinne von § 355 Abs. 2 RVO zwischen Besoldung und Aufgaben zu bewirken. Entscheidend sei letztlich, daß sie eine gesetzlich vorgesehene Stellenzulage gemäß § 42 BBesG darstelle.

Der Kläger beantragt sinngemäß,
das Urteil des Sozialgerichts Frankfurt am Main vom 31. Oktober 1980 sowie den Bescheid des Beklagten vom 27. August 1974 aufzuheben, den Genehmigungsvermerk vom 10. Juli 1980 abzuändern und den Beklagten zu verurteilen, den Ersten Nachtrag vom 15. März 1974 zur Dienstordnung in der Fassung vom 13. März 1973 sowie die Dienstordnung in der Fassung vom 30. Juni 1980 ausnahmslos zu genehmigen, hilfsweise,
die Revision zuzulassen.

Der Beklagte beantragt,
die Berufung zurückzuweisen.

Er hält das angefochtene Urteil für zutreffend. Artikel VIII 2. BesVNG sei nicht verfassungswidrig. In dessen § 2 Abs. 2 bis 5 sei doch ein noch ausfüllbarer Rahmen abgesteckt worden. Damit habe sich der Bundesgesetzgeber nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) in dem ihm vorgegebenen verfassungsgemäßen Rahmen gehalten (vgl. BVerfGE 43, 291, 343). Durch die Gewährung einer Verbandszulage wäre der für den Kläger verbindliche Rahmen des BBesG überschritten. Sie stelle insbesondere keine Funktionszulage im Sinne von § 42 BBesG dar, weil sie weder in Fußnoten zu den einzelnen Besoldungsgruppen noch in den Vorbemerkungen zu den Besoldungsordnungen vorgesehen sei. Insbesondere sei die Verbandszulage nicht mit einer Ministerialzulage gemäß Nr. 7 der Vorbemerkungen zu den Besoldungsordnungen A und B Anlage 1 zum BBesG vergleichbar.

Wegen der übrigen Einzelheiten wird auf den Inhalt der Gerichtsakten S 9/Kr – 101/74 und S 9/Kr – 82/80 sowie der Verwaltungsakten des Beklagten, die sämtlich Gegenstand der mündlichen Verhandlung waren, Bezug genommen.

Entscheidungsgründe:

Der Senat hat auf Grund der mündlichen Verhandlung am 9. Februar 1983 entschieden, obwohl die Beteiligten nicht vertreten waren, weil sie in der ordnungsgemäßen Ladung auf diese Möglichkeit hingewiesen worden waren (§ 110 des Sozialgerichtsgesetzes – SGG – entsprechend).

Die statthafte Berufung (§ 143 SGG) ist frist- und formgerecht eingelegt (§ 151 Abs. 1 SGG) und somit zulässig.

Zu Recht hat das SG die zulässigen Klagen abgewiesen. Die angefochtenen Versagungsbescheide sind rechtlich nicht zu beanstanden, weil die umstrittene DO-Regelung über die Verbandszulage nicht genehmigungsfähig ist.

Dies hat bereits das LSG N. in einem ausführlich begründeten Urteil vom 9. September 1976, L-4/Kr – 35/74, veröffentlicht in SGB 1977, 256 ff. mit zustimmender Anmerkung von C. (S. 259) zu dem vergleichbaren Versuch eines Landesverbandes der Innungskrankenkassen entschieden. Nach einem fast zwei Jahre beim Bundessozialgericht (BSG) anhängigen Revisionsverfahren (8/3 RK 64/76) wurde dieses Urteil rechtskräftig, als der Landesverband die zugelassene Revision zurückgenommen hatte. Nach eigener Überprüfung schließt sich der Senat den darin dargelegten Rechtsgrundsätzen im wesentlichen an.

Gemäß § 355 Abs. 2 RVO i.V.m. §§ 413, 414 und 414 b RVO wirkt die Aufsichtsbehörde bei der Verabschiedung der Dienstordnungen von Landesverbänden der Krankenkassen trotz des auch diesen Körperschaften des öffentlichen Rechts grundsätzlich eingeräumten Selbstverwaltungsrechts (§ 414 b Abs. 4 RVO) mit (vgl. BSGE 23, 206, 208 ff.; 37, 272, 276). Diese Aufgabe umfaßt mehr als die reine Rechtskontrolle. Neben dem dem Kassenverband eingeräumten Ermessensbereich bei der Aufstellung einer DO ist der Aufsichtsbehörde ein gewisser eigener gerichtsfreier Beurteilungsspielraum bei der Überprüfung der DO vorbehalten, den sie unter übergeordneten Gesichtspunkten auszufüllen hat. Dahin ist § 355 Abs. 2 RVO auszulegen, obwohl der "wichtige Grund" zur Genehmigungsversagung ein unbestimmter Rechtsbegriff ist und als solcher im Kern der gerichtlichen Nachprüfung unterliegt. Im Spannungsfeld zwischen dem Selbstverwaltungsrecht und der notwendigen Staatsaufsicht muß die Aufsichtsbehörde neben der Verhältnisprüfung von Zahl oder Besoldung zu den Aufgaben (§ 355 Abs. 2 Satz 2 letzter Halbsatz RVO) beachten, daß der Landesverband nicht wichtige allgemeine

Interessen verletzt. Dazu gehören allgemeine finanz- und besoldungspolitische Grundsätze im öffentlichen Dienst, insbesondere die wirtschaftliche und sparsame Verwendung öffentlicher Haushaltsmittel (vgl. BSGE 23, 209; [31. 247](#), 256 f.; 37, 277).

Danach bereits hat der Beklagte die Genehmigung des Ersten Nachtrags vom 15. März 1974 zur DO in der Fassung vom 13. März 1973 zu Recht versagt. Die umstrittene DO-Regelung hält sich nicht im Rahmen der allgemein gebotenen sparsamen Verwendung von Haushaltsmitteln. Der Senat berücksichtigt dabei im vollen Umfange die in § 414 e RVO gesetzlich festgelegten Aufgaben der Landesverbände und zusätzlich die vom Kläger vorgetragenen aufgrund der jüngsten Rechts (Gesetzes)entwicklung, welche allerdings von den Krankenkassen und dem Landesverband zugleich in eigener Verantwortung zu bewältigen sind. Sie rechtfertigen es, die Planstellen nach dem Aufgaben- und Verantwortungsbereich des jeweiligen Dienstpostens zu bewerten und so zu bemessen, daß alle besoldungsrechtlich berücksichtigungsfähigen Besonderheiten ausreichend einbezogen sind. Das ist auch geschehen. Eine zusätzliche Vergütung der Angestellten des Klägers mit der umstrittenen Verbandszulage ist somit bereits der Natur der planstellenmäßigen Besoldung nach nicht mehr sparsam.

Die Besoldung der Angestellten richtet sich im übrigen nach den jeweiligen Vorschriften für Landesbeamte (vgl. § 20 Abs. 1 DO in der Fassung vom 13.3.1973). Es gab und gibt keine einschlägige Besoldungsvorschrift des Landesrechts, die für Bedienstete von Behörden, welche mit dem Kläger vergleichbar sind, eine Stellenzulage wie die umstrittene Verbandszulage vorsieht. Das gilt auch für die Regelung des § 42 BBesG, der Amts- und Stellenzulagen umfaßt, die entweder in Fußnoten zu Besoldungsordnungen (Amtszulagen) oder in den Vorbemerkungen zu den Besoldungsordnungen A und B (Stellenzulagen) vorgesehen sind.

Insbesondere gehört dazu nicht die Regelung einer sogenannten Ministerialzulage, wie sie in der Anlage 1 zum BBesG in der Fassung des 2. BesVNG, Vorbemerkungen Abschnitt II Nr. 7 zu den Besoldungsordnungen A und B, für oberste Bundesbehörden, die Hauptverwaltung der Deutschen Bundesbahn und oberste Gerichtshöfe des Bundes vorgesehen ist und in Hessen für oberste Landesbehörden usw. bereits aufgrund der Richtlinien über die Gewährung einer Ministerialzulage vom 8.7.1953 i.d.F. des Beschlusses der Landesregierung vom 23.3.1965 – in Kraft ab 1.7.1965 – (nicht veröffentlichter Runderlaß des Hess. Ministers der Finanzen vom 12.7.1965, Az.: P 1535 A-8-I 51) getroffen und beibehalten worden ist.

Angesichts der positiven gesetzlichen Regelung des BBesG müssen alle gewichtigen Gründe, die diese Regelung nicht mehr zeitgemäß erscheinen lassen – auch der Grundsatz der sparsamen Verwendung öffentlicher Haushaltsmittel – in Übereinstimmung mit der Ansicht des LSG Niedersachsen (a.a.O.) unerörtert bleiben. Entscheidend ist lediglich, daß der Kläger nicht mit einer obersten Landesbehörde vergleichbar ist. Die sogenannte Ministerialzulage ist nach ihrer Neuregelung im 1. BesVNG vom 18. März 1971 (BGBl. I S. 218) und ihrer ausdrücklichen Bestätigung durch das 2. BesVNG vor allem mit Besonderheiten typischer Funktionen zu begründen, die Bedienstete der obersten Behörden ausüben: Erarbeitung von Grundlagen für die Regierungstätigkeit, grundlegende Mitarbeit bei der Gesetzgebung, Erlaß allgemeinverbindlicher Rechts- und Verwaltungsvorschriften, oberste Dienst- und Fachaufsicht, oberste Entscheidungsgewalt in der Bundes- oder Landesverwaltung (vgl. Schwegmann/Summer, BBesG, Stand: 1.6.1982, Anm. 2 zu Vbm Nr. 7 zu BBesO A/B). Mißt man die Aufgaben und Befugnisse des Klägers an diesem Maßstab, dann wird deutlich, daß ihm in entscheidendem Maße vor allem die beiden letztgenannten Befugnisse fehlen. Die mangelnde Vergleichbarkeit mit einer obersten Landesbehörde wird dann nur noch durch das Argument des LSG Niedersachsen (a.a.O.) unterstrichen, daß der Kläger sogar der Aufsicht einer obersten Landesbehörde untersteht, nämlich der des Beklagten, und zwar, wie oben ausgeführt, nicht nur der bloßen Rechtsaufsicht.

Die angefochtenen Versagungsbescheide sind auch dadurch gerechtfertigt, daß die umstrittene Regelung gegen Artikel 3 § 1 HAnpG – 2. BesVNG verstößt, wonach die der Aufsicht des Landes unterstehenden Körperschaften des öffentlichen Rechts im Bereich der Sozialversicherung bei der Aufstellung ihrer Dienstordnungen den Rahmen des BBesG, insbesondere das für die Beamten des Landes geltende Besoldungs- und Stellengefüge einzuhalten haben. Der Senat hat bereits wiederholt entschieden, daß sowohl Artikel VIII 2. BesVNG als auch die darauf beruhenden Vorschriften des HAnpG – 2. BesVNG verfassungsgemäß sind (vgl. HLSG, Urteile vom 31.3.1982 – L 8/Kr – 314/80, und vom 11.8.1982, L 8/Kr – 678/81). Im übrigen verweist der Beklagte zu Recht auf das Urteil des BVerfG vom 8.2.1977, [1 BvF 176](#), in BVerfGE 43, 293 ff., 343, wonach besonders in Fällen, in denen eine Regelung vom Bundesrat gewünscht worden ist – wie vorliegend Artikel VIII 2. BesVNG –, der Bundesgesetzgeber bei Erlaß von Rahmenvorschriften für einzelne Teile einer Gesetzgebungsmaterie auch eine Vollregelung mit unmittelbarer Wirkung treffen darf, wenn an der einheitlichen Regelung dieser Frage ein besonders starkes und legitimes Interesse besteht, sofern die Einzelregelung im Zusammenhang eines Gesetzeswerkes steht, das – als Ganzes gesehen – dem Landesgesetzgeber noch Spielraum läßt und darauf angelegt ist, von ihm aufgrund eigener Entschließung ausgefüllt zu werden. Das ist bei Artikel VIII 2. BesVNG der Fall. Artikel 3 § 1 HAnpG – 2. BesVNG ist in Übereinstimmung mit der Ansicht des LSG Niedersachsen (a.a.O.) für den vorliegenden Fall anzuwenden, da bei einer Anfechtungs- und Verpflichtungsklage, wie sie der Kläger erhoben hat, die zum Zeitpunkt der Urteilsfindung maßgebende Rechtslage zugrunde zu legen ist.

Es liegen somit zwei wichtige Gründe gemäß § 355 Abs. 2 RVO vor, die die angefochtenen Versagungsbescheide rechtfertigen.

Die Entscheidung über die Kosten folgt aus [§ 193 Abs. 4 SGG](#), diejenige über die Nichtzulassung der Revision aus [§ 160 Abs. 2 SGG](#).

Rechtskraft

Aus

Login

HES

Saved

2008-04-15