



Im Namen des Volkes

Verkündet am
24. Januar 2003

Urteil

in dem Rechtsstreit

Az: B 12 KR 30/00 R

[REDACTED]

[REDACTED]

Klägerin und Revisionsbeklagte,

g e g e n

Bundesrepublik Deutschland,
vertreten durch das Bundesversicherungsamt,
Villemombler Straße 76, 53123 Bonn,

Beklagte und Revisionsklägerin.

Der 12. Senat des Bundessozialgerichts hat auf die mündliche Verhandlung vom 23. Januar 2003 durch den Vorsitzenden Richter Dr. P e t e r s , die Richter Dr. B e r c h t o l d und Prof. Dr. S c h l e g e l sowie die ehrenamtlichen Richter O v e r l ä n d e r und K o c h für Recht erkannt:

Die Revision der Beklagten gegen das Urteil des Landessozialgerichts Rheinland-Pfalz vom 27. April 2000 wird zurückgewiesen.

Außergerichtliche Kosten sind auch im Revisionsverfahren nicht zu erstatten.

Gründe:

I

Die Beteiligten streiten über Säumniszuschläge auf Forderungen im Risikostrukturausgleich (RSA).

Die Klägerin ist die ehemalige BASF-Betriebskrankenkasse, die im Jahre 2000 ihren Namen in FORTISNOVA BKK gesund & aktiv geändert hat. Dieser Name wurde auch nach der Vereinigung mit zwei weiteren Betriebskrankenkassen beibehalten.

Mit Bescheid vom 4. Dezember 1996 stellte das Bundesversicherungsamt (BVA) im Rahmen des endgültigen Jahresausgleichs für 1994 nach § 25 der Risikostruktur-Ausgleichsverordnung (RSAV) einen Ausgleichsbetrag zu Gunsten der Klägerin in Höhe von 466.123,02 DM fest. Ein weiterer Bescheid vom 4. Dezember 1996 zum Jahresausgleich für 1995 nach § 19 RSAV ergab eine Ausgleichsverpflichtung der Klägerin von 26.726.017,24 DM. Sie wurde aufgefordert, den Ausgleichsbetrag für 1995 abzüglich des Guthabens für 1994 bis spätestens zum 18. Dezember 1996 zu zahlen. Die Klägerin erhob Klage gegen die Ausgleichsverpflichtung und beantragte gleichzeitig, die aufschiebende Wirkung anzuordnen. Dieser Antrag blieb ohne Erfolg (Beschluss des Landessozialgerichts <LSG> vom 5. März 1997). Die Klägerin zahlte daraufhin am 12. März 1997 den geforderten Betrag. In der Hauptsache (Ausgleichsverpflichtung) erklärten die Beteiligten den Rechtsstreit am 1. Februar 1999 für erledigt.

Neben den Zahlungen aus dem Jahresausgleich für 1995 hatte die Klägerin im monatlichen Ausgleich nach § 17 RSAV für Dezember 1996 einen Betrag in Höhe von 179.632,06 DM bis zum 16. Dezember 1996 zu zahlen. Dieses war jedoch erst am 27. Dezember 1996 geschehen.

Mit Bescheid vom 15. Januar 1998 stellte das BVA fest, dass die Klägerin auf Grund des Jahresausgleichs für 1995 Säumniszuschläge von 787.794,00 DM und auf Grund des monatlichen Ausgleichs für Dezember 1996 Säumniszuschläge von 1.796,00 DM zu zahlen habe. Rechtsgrundlage hierfür sei § 266 Abs 8 des Fünften Buches Sozialgesetzbuch - Gesetzliche Krankenversicherung (SGB V) idF des Art 1 Nr 53 Buchst c) des 2. GKV-Neuordnungsgesetzes (2. GKV-NOG) vom 23. Juni 1997 (BGBl I 1520; im Folgenden § 266 Abs 8 SGB V nF), der rückwirkend zum 15. November 1996 in Kraft getreten sei. Am 27. Januar 1998 zahlte die Klägerin die Säumniszuschläge unter Vorbehalt.

Die Klägerin hat gegen den Bescheid vom 15. Januar 1998 über die Säumniszuschläge Klage erhoben. Das Sozialgericht (SG) hat die Klage mit Urteil vom 19. April 1999 abge-

wiesen. Auf die Berufung der Klägerin hat das LSG mit Urteil vom 27. April 2000 das Urteil des SG sowie den angefochtenen Bescheid aufgehoben. Der Bescheid sei rechtswidrig. Zwar sei die Neuregelung über die Säumniszuschläge (§ 266 Abs 8 SGB V nF) rückwirkend zum 15. November 1996 in Kraft gesetzt worden. Sie stelle jedoch allein keine ausreichende Grundlage für die Erhebung von Säumniszuschlägen dar. Die Vorschrift enthalte keine abschließende Regelung, sondern setze nur einen Rahmen für den Verordnungsgeber zu Form und Höhe eines Schadensausgleichs bei Zahlungsverzug. Die konkrete Ausgestaltung sei jedoch nach § 266 Abs 7 Nr 5 SGB V idF des Art 1 Nr 53 Buchst b) cc) des 2. GKV-NOG dem Verordnungsgeber überlassen gewesen, der eine entsprechende Regelung erst später getroffen habe.

Mit der Revision rügt die Beklagte eine Verletzung des § 266 Abs 8 SGB V nF. Entgegen der Ansicht des LSG stelle diese Vorschrift eine seit dem 15. November 1996 unmittelbar geltende und ausreichende Regelung für die Erhebung von Säumniszuschlägen dar. Die Fälligkeit der Ausgleichsbeträge aus dem RSA sei durch die damals geltende Fassung der RSAV wirksam bestimmt gewesen. Es sei unschädlich, dass die Änderung der RSAV durch das 2. GKV-NOG erst später in Kraft getreten sei. Zwar seien deswegen zunächst einerseits in § 266 Abs 8 SGB V nF Säumniszuschläge und andererseits in der RSAV Verzugszinsen als Folgen verspäteter Zahlung vorgesehen gewesen. § 266 Abs 8 SGB V nF gehe aber als höherrangiges Recht vor. Die Bestimmungen der RSAV über Verzugszinsen seien für die Zeit vom 15. November 1996 auf Säumniszuschläge entsprechend anzuwenden. Auch aus der Verordnungsermächtigung des § 266 Abs 7 Nr 5 SGB V idF des Art 1 Nr 53 Buchst b) cc) des 2. GKV-NOG ergebe sich nicht, dass § 266 Abs 8 SGB V nF erst nach Erlass einer entsprechenden Rechtsverordnung anwendbar sei. Entgegen der Ansicht des LSG ergebe sich aus der Begründung des Entwurfs zum 2. GKV-NOG die Absicht des Gesetzgebers, Säumniszuschläge bereits bei Zahlungsrückständen aus dem Jahresausgleich für 1995 einzuführen, um die Kassen zur fristgerechten Zahlung zu veranlassen.

Die Beklagte beantragt,

das Urteil des LSG vom 27. April 2000 aufzuheben und die Berufung der Klägerin gegen das Urteil des SG vom 19. April 1999 zurückzuweisen.

Die Klägerin beantragt,

die Revision der Beklagten zurückzuweisen,
hilfsweise, das Verfahren auszusetzen und eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts darüber einzuholen, ob Art 1 Nr 53 Buchst b) und c) in Verbindung mit Art 19 Abs 2 des 2. GKV-NOG mit dem Grundgesetz vereinbar ist.

Die Klägerin hält das angefochtene Urteil für zutreffend. Zum Hilfsantrag trägt sie vor: Sofern in § 266 Abs 8 SGB V nF eine ausreichende Grundlage für die Erhebung von

Säumniszuschlägen gesehen werde, sei Art 1 Nr 53 Buchst b) und c) iVm Art 19 Abs 2 des 2. GKV-NOG verfassungswidrig, weil dieser der Zustimmung des Bundesrates bedürft habe und außerdem eine unzulässige Rückwirkung vorliege.

II

Die Revision der Beklagten ist unbegründet. Die Aufhebung des Urteils des SG vom 19. April 1999 und des Bescheids des BVA vom 15. Januar 1998 durch das LSG beruht nicht auf einer Gesetzesverletzung (§ 170 Abs 1 Sozialgerichtsgesetz <SGG>).

1. Für die Erhebung von Säumniszuschlägen auf rückständige Ausgleichs- und Abschlagszahlungen aus dem RSA fehlte in den beiden Säumniszeiträumen (18. Dezember 1996 bis 12. März 1997 wegen des Jahresausgleichs und vom 16. bis zum 27. Dezember 1996 wegen des Monatsausgleichs) eine ausreichende Rechtsgrundlage. Insbesondere kann die Beklagte ihren Bescheid nicht allein auf § 266 Abs 8 SGB V nF stützen, wonach für Ausgleichszahlungen, die bis zum Ablauf des Fälligkeitstages nicht geleistet werden, für jeden angefangenen Monat der Säumnis ein Säumniszuschlag in Höhe von 1 vH des rückständigen Betrags zu zahlen ist.

a) Bei Einführung des RSA mit Neufassung der §§ 266 und 267 SGB V durch Art 1 des Gesundheitsstrukturgesetzes (GSG) vom 21. Dezember 1992 (BGBl I 2266) zum 1. Januar 1994 enthielt § 266 SGB V keine eigene Regelung zu den Folgen eines Verzugs von Kassen bei der Ausgleichszahlung. Allerdings ermächtigte § 266 Abs 7 Nr 5 SGB V den Bundesminister für Gesundheit, durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates das Nähere über die Fälligkeit der Beträge und die Verzinsung bei Verzug zu regeln. Auf dieser Grundlage bestimmte die ursprüngliche Fassung der RSAV vom 3. Januar 1994 (BGBl I 55) in § 17 Abs 6 Satz 3 für den monatlichen Ausgleich, dass Zinsansprüche für verspätete Zahlungen mit 2 vH über dem jeweiligen Diskontsatz der Deutschen Bundesbank zu berechnen waren. Die Zahlungen waren nach § 17 Abs 5 Satz 1 RSAV bis zum 15. des jeweiligen Monats an die Bundesversicherungsanstalt für Angestellte (BfA) zu leisten. Auf Grund des § 19 Abs 3 Satz 3 RSAV galt § 17 Abs 6 Satz 3 RSAV auch für Zinsansprüche im Rahmen eines Jahresausgleichs. Die Jahresausgleichsbeträge wurden nach § 19 Abs 3 Satz 1 iVm Abs 2 Satz 2 RSAV mit ihrer Mitteilung durch das BVA an die Krankenkasse und die BfA fällig. Durch Art 1 Nr 8 Buchst b) der Ersten Verordnung zur Änderung der RSAV (1. RSAÄndV) vom 17. Juli 1996 (BGBl I 1024) wurde § 17 Abs 5 RSAV neugefasst. Nunmehr war die Fälligkeit der monatlichen Ausgleichsbeträge in Satz 3 geregelt. Ferner wurde in § 17 Abs 9 RSAV und § 19 Abs 4 RSAV (jeweils idF des Art 1 Nr 8 Buchst c) und Nr 9 Buchst c) der 1. RSAÄndV) die Zwischenfinanzierung bei ausstehenden Zahlungen oder fehlenden Nachweisen geregelt.

b) Durch Art 1 Nr 53 Buchst b) cc) und Buchst c), d) des 2. GKV-NOG wurden die Folgen des Zahlungsverzugs umgestaltet: In § 266 SGB V wurde ein neuer Abs 8 eingefügt, wonach zukünftig für jeden angefangenen Monat der Säumnis ein Säumniszuschlag in Höhe von 1 vH des rückständigen Betrags zu zahlen war. Der bisherige Abs 8 wurde Abs 9. Die Änderung beruhte darauf, dass die Höhe der Verzugszinsen anscheinend kein ausreichendes Druckmittel zur rechtzeitigen Zahlung war. Bei der Höhe der Ausgleichsbeträge waren bei anderweitiger Anlage höhere Erträge zu erzielen, als bei einem Verzug Zinsen zu entrichten waren. Gleichzeitig mit der Einführung der im Vergleich zu den Verzugszinsen höheren Säumniszuschläge in Abs 8 nF wurde durch Art 1 Nr 53 Buchst b) cc) des 2. GKV-NOG § 266 Abs 7 Nr 5 SGB V geändert: Danach hatte das Bundesministerium für Gesundheit nunmehr durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates das Nähere über die Fälligkeit der Beträge und Erhebung von Säumniszuschlägen zu regeln. Diese Änderungen traten laut Art 19 Abs 2 des 2. GKV-NOG rückwirkend zum 15. November 1996 in Kraft, dem Tag der ersten Lesung des Gesetzes im Bundestag.

c) Durch Art 7 Nr 1 und 2 des 2. GKV-NOG wurde auch die RSAV geändert. § 17 Abs 6 Satz 3 RSAV, der die Höhe von Verzugszinsen regelte, wurde aufgehoben und in § 17 Abs 9 Satz 3 sowie § 19 Abs 4 Satz 2 RSAV das Wort "Verzugszinsen" durch das Wort "Säumniszuschläge" ersetzt. Abweichend von den entsprechenden Änderungen des § 266 SGB V traten diese Änderungen jedoch nicht rückwirkend, sondern nach Art 19 Abs 6 des 2. GKV-NOG mit dem ersten Tag des auf die Verkündung folgenden Kalendermonats in Kraft. Dieses war der 1. Juli 1997, weil das 2. GKV-NOG vom 23. Juni 1997 im Bundesgesetzblatt Teil I Nr 42 vom 30. Juni 1997 verkündet worden war.

2. Obwohl Abs 8 des § 266 SGB V nF rückwirkend zum 15. November 1996 in Kraft gesetzt wurde, enthält er entgegen der Ansicht der Beklagten für die Zeit der Zahlungsrückstände der Klägerin zwischen Dezember 1996 und März 1997 allein keine ausreichende Grundlage für die Erhebung von Säumniszuschlägen.

a) Die Vorschrift legt zwar Art und Maß der Folgen verzögerter Zahlungen fest. Es wird in ihr aber weder geregelt, wann Ausgleichszahlungen fällig sind, an wen sie zu leisten sind und wem sie zustehen. Die Regelung dieser Fragen hat der Gesetzgeber im 2. GKV-NOG durch § 266 Abs 7 Nr 5 SGB V nF wie zuvor bei den Verzugszinsen dem Verordnungsgeber übertragen. Dadurch hat er zu erkennen gegeben, dass er § 266 Abs 8 SGB V nF nicht als abschließend betrachtete. Ebenso verhält es sich mit der Änderung der §§ 17 und 19 RSAV durch das 2. GKV-NOG. Wäre § 266 Abs 8 SGB V nF abschließend, so wäre insofern eine Änderung des § 266 Abs 7 Nr 5 SGB V nicht erforderlich, sondern eine entsprechende Streichung angezeigt gewesen. Darüber hinaus wäre es später dem Verordnungsgeber verwehrt gewesen, § 266 Abs 8 SGB V nF durch § 14 Abs 3 Satz 4 RSAV idF der 2. RSAÄndV (BGBl I 1997, 2494) dadurch zu modifizie-

ren, dass bei unverschuldeter Gutschriftverzögerung im Einzelfall ein geringerer Säumniszuschlag bestimmt werden kann.

b) Der Beklagten ist einzuräumen, dass es nach der Begründung zu Art 12 Abs 2 des Entwurfs zum 2. GKV-NOG (BT-Drucks 13/6087, S 36) der Absicht des Gesetzgebers entsprach, mit den Säumniszuschlägen Zahlungsverzögerungen im Monatsausgleich oder im Jahresausgleich vom 15. November 1996 an zu erfassen. Dazu hätte der Gesetzgeber jedoch auch die Änderung der insoweit maßgeblichen §§ 17 und 19 RSAV durch das 2. GKV-NOG rückwirkend in Kraft setzen müssen. Einer Korrektur dieses Versäumnisses durch Auslegung steht Art 19 des 2. GKV-NOG entgegen, demzufolge die Änderungen des § 266 Abs 7 Nr 5, Abs 8 und Abs 9 SGB V bereits zum 15. November 1996 in Kraft traten, nicht aber die Änderungen der RSAV. An diesen von ihm gewählten und im Bundesgesetzblatt verkündeten Zeitpunkt des In-Kraft-Tretens muss sich der Gesetzgeber festhalten lassen. Andernfalls verliert die Verkündung von Gesetzen und Verordnungen ihre Funktion, der Öffentlichkeit die verlässliche Kenntnisnahme vom geltenden Recht zu ermöglichen (hierzu BVerfGE 65, 283, 291).

c) § 266 Abs 8 SGB V nF kann nicht durch eine entsprechende Anwendung der Fälligkeits- und Verfahrensregelungen der RSAV idF der 1. RSAÄndV ergänzt werden. Diese Bestimmungen bezogen sich auf die Erhebung von Verzugszinsen und nicht auf die Erhebung von Säumniszuschlägen. Ob sie ungeachtet der Änderung der Ermächtigungsgrundlage weiterhin die Erhebung von Verzugszinsen hätten begründen können, braucht hier nicht entschieden zu werden. Die Erhebung von Säumniszuschlägen rechtfertigten sie jedenfalls nicht (zur Weitergeltung von Rechtsverordnungen bei Änderung der Ermächtigungsnorm vgl BVerfGE 78, 179, 198 mwN).

d) Der rechtswidrige Bescheid über Säumniszuschläge kann nicht entsprechend § 43 des Zehnten Buches Sozialgesetzbuch - Sozialverwaltungsverfahren und Sozialdatenschutz (SGB X) in einen Bescheid über Verzugszinsen umgedeutet werden. Beide Verwaltungsakte sind nicht auf dasselbe Ziel gerichtet. Während die Verzugszinsen dem Gläubiger wegen der ihm vom Schuldner vorenthaltenen Kapitalnutzung einen Mindestschaden ersetzen sollen, haben Säumniszuschläge vor allem den Zweck, der Säumnis bei Erfüllung von Zahlungspflichten entgegenzuwirken. Sie sind vor allen Dingen Druckmittel zur Sicherstellung eines geordneten Verwaltungsablaufs und der Beschaffung der hierfür benötigten Finanzmittel (BSGE 35, 78 = SozR Nr 1 zu § 397a RVO; BSG Urteil vom 23. Oktober 1987 - 12 RK 11/86 - ZIP 1988, 984; vgl auch BFHE 138, 169).

3. Der angefochtene Bescheid war damit bereits wegen des Fehlens einer ausreichenden Rechtsgrundlage für die Erhebung von Säumniszuschlägen aufzuheben. Es kommt deshalb nicht mehr auf die Frage an, ob das 2. GKV-NOG der Zustimmung des Bundesrates bedurft hätte, weil die RSAV mit Zustimmung des Bundesrates ergangen war. Ebenso

kann offen bleiben, ob gegen das Rückwirkungsverbot verstoßen worden ist, weil Abs 8 nF des § 266 SGB V rückwirkend in Kraft gesetzt worden ist.

Die Revision der Beklagten war demnach zurückzuweisen.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 193 Abs 1 und 4 SGG in der bis zum 1. Januar 2002 geltenden und hier noch anzuwendenden Fassung (vgl BSG SozR 3-2500 § 116 Nr 24 § 115 ff).