

3. Wie ist die Befugnis der Amtsleiter der Rassenärztlichen Vereinigung Deutschlands abzugrenzen, mit „Maßregelungen“ gegen Rassenärzte vorzugehen? Welche Anforderungen sind an das von den Amtsleitern dabei einzuhaltende Verfahren zu stellen? RVD. §§ 368d, 368i. Verordnung über Krankenversicherung vom 1. März 1933 (RGBl. I S. 97). Verordnung über die Rassenärztliche Vereinigung Deutschlands vom 2. August 1933 (RGBl. I S. 567). Satzung der Rassenärztlichen Vereinigung Deutschlands vom 31. Oktober 1933 (Deutsches Ärzteblatt S. 576) § 8. Verfügung des Reichsführers der Rassenärztlichen Vereinigung Deutschlands vom 2. November 1933 (Deutsches Ärzteblatt S. 578). BGB. § 839. WeimVerf. Art. 131.

III. Zivilsenat. Urteile vom:

I.

26. April 1940 i. S. Rassenärztliche Vereinigung Deutschlands (Bekl.)
w. L. (Pl.). III 131/39.

I. Landgericht Berlin.

II. Kammergericht baselbst.

Der Kläger ist Mitglied der Beklagten. Er war durch Entscheidung des Amtsleiters der Bezirksstelle B.-L. vom 11. Mai 1936 für ein Jahr aus der gesamten rassenärztlichen Tätigkeit sowie der Tätigkeit beim Wohlfahrtsamt ausgeschlossen worden, weil er in einer Eingabe vom 3. April 1936 an den Reichsarbeitsminister eine Anordnung des Reichsführers der Beklagten, daß jeder Arzt sich ein bestimmtes

Buch anschaffen und den Preis dafür aus den laufenden Einnahmen der Kassenpraxis abziehen lassen müsse, beanstandet hatte. Auf die Beschwerde des Klägers hatte die Landesstelle K. durch Entscheidung vom 22. Juli 1936 den Ausschluß auf 6 Monate abgefüßt. Wegen dieses Sachverhalts hatte der Kläger in einem vorhergegangenen Rechtsstreit mit der Begründung, das Vorgehen der Amtsleiter sei ungesetzlich gewesen, von der Beklagten Schadensersatz verlangt. Jener Rechtsstreit ist dahin ausgegangen, daß die Beklagte, jedoch erst durch Urteil des Oberlandesgerichts vom 17. März 1939, zur Zahlung von 6285,40 RM. nebst Zinsen verurteilt worden ist, nachdem durch Urteil desselben Gerichts vom 1. Juli 1938 ihre Ersatzpflicht dem Grunde nach für gerechtfertigt erklärt worden war.

Seit dem 1. Januar 1934 führen die Orts-, Betriebs-, Innungs- und Ersatzkrankenstellen 3 v. H., die Landkrankenstellen 2 v. H. der an die Kassenärzte zu zahlenden Vergütung an die Hauptgeschäftsstelle der Beklagten für eine „Familienlastenausgleichskasse“ ab. Nach der Anordnung des Reichsführers der Beklagten dienen deren Einnahmen dazu, kinderreiche Kassenärzte bei der Verteilung der Vergütung besonders zu berücksichtigen. Durch spätere Anordnungen ist der Kreis derjenigen, denen aus der Kasse Leistungen gewährt werden können, erweitert worden. Unter dem 11. September 1936 richtete der Kläger an den Reichsführer der Beklagten ein Schreiben, in dem er vorausschickte, daß er aus einem Aufsatz im „Deutschen Ärzteblatt“ ersehen habe, aus der Familienlastenausgleichskasse würden jetzt auch an Nichtkassenärzte Zahlungen geleistet, und dann fortfuhr:

Eine solche Verteilung der Gesamtvergütung an Nichtkassenärzte ist ohne allen Zweifel in jeder Beziehung durchaus unzulässig.

Die Mittel der Familienlastenausgleichskasse sind ein Teil des noch nicht verrechneten Arbeitseinkommens der Kassenärzte — genannt Gesamtvergütung —, das der RVD. zu treuen Händen übergeben ist zur ordnungs-, satzungs- und vertragsgemäßen Verteilung an die Kassenärzte, und zwar ausschließlich an diese. Ich ersuche ergebenst, dafür Sorge zu tragen, daß die hiernach unzulässigerweise verausgabten Beträge von den Verantwortlichen in die Ausgleichskassen zurückgezahlt werden, selbstverständlich aus deren eigenen Mitteln, und bitte, mir das Veranlaßte mitzuteilen.

Wegen dieses Schreibens hat der Amtsleiter der Bezirksstelle S. der Beklagten den Kläger gemäßregelt, indem er ihn durch „Entscheidung“ vom 11. Dezember 1936 für ein Jahr von der gesamten kassenärztlichen Tätigkeit sowie der ärztlichen Tätigkeit beim Wohlfahrtsamt ausgeschlossen hat. In der der Entscheidung beigegebenen ausführlichen „Begründung“ ist das Verhalten des Klägers als eine leichtfertige und unbegründete, vor allem aber in der Form anmaßende und verletzende Kritik gewürdigt worden. Es ist ferner ausgeführt worden, der Kläger könne auch damit nicht gehört werden, daß er in der Sache selbst recht habe. Aus dem Schreiben des Amtsleiters der Landesstelle R. an den Amtsleiter der Bezirksstelle vom 15. Oktober 1936 gehe hervor, daß das Reichsarbeitsministerium, dessen Aufsicht die Beklagte unterstehe, die ausdrückliche Genehmigung zur Zahlung von Kinderbeihilfen an die Witwen verstorbener Ärzte erteilt habe.

Der Kläger legte gegen diese Entscheidung durch den Rechtsanwalt B. Beschwerde ein. Diese wurde von dem Amtsleiter der Landesstelle R. durch „Urteil“ vom 5. Februar 1937 zurückgewiesen. In der auch dieser Entscheidung beigelegten eingehenden Begründung ist das Verhalten des Klägers als „eine leichtfertige Handlungsweise“ bezeichnet, die eine schwere Verfehlung im Sinne des § 8 der Satzung der Beklagten sei, sowie als „ein pflichtwidriges und jede Unterordnung vermissen lassendes Verhalten“. Die Einlassung des Klägers, er habe auf Grund seiner eingehenden Erkundigungen, z. B. beim Reichsarbeitsministerium, die Auskunft bekommen, daß die Verteilung der Gesamtvergütung genehmigungspflichtig, aber nicht genehmigt sei, sei zweifelhaft widerlegt. Nach der vorliegenden Auskunft des Stellvertreters des Reichsführers der Beklagten sei die Einholung einer Genehmigung nicht in Betracht gekommen. Außerdem habe der vom Kläger seinerzeit befragte Sachbearbeiter des Reichsarbeitsministers bekundet, daß er nie behauptet habe, die von der Beklagten erlassenen Bestimmungen seien genehmigungspflichtig.

Infolge dieser Entscheidungen hat der Kläger in der Zeit vom 8. Februar 1937 bis zum 8. Februar 1938 keine kassenärztliche Tätigkeit und keine Tätigkeit beim Wohlfahrtsamt ausüben können.

Er macht geltend, daß ihm dadurch Einnahmen in Höhe von 10220,20 RM. entgangen seien, und erstrebt die Verurteilung der Beklagten zur Zahlung dieses Betrages nebst 4 v. H. Zinsen seit

der Klagezustellung. Er hält die Maßnahmen des Amtsleiters in S. und des Amtsleiters der Landesstelle für ungesetzlich und führt dafür an: Die Stellen der Beklagten seien nicht zum Einschreiten befugt gewesen, da es sich nicht um Vorwürfe gehandelt habe, die die ärztliche Betreuung der Kassenkranken betroffen hätten. Der Amtsleiter in S. habe entgegen der damals in Geltung befindlichen Anordnung des Amtsleiters der Landesstelle R. ohne die Mitglieder des danach gebildeten Disziplinarausschusses entschieden. Der stellvertretende Reichsführer der Beklagten, Dr. Gr., der ihm bei der Verhandlung vor dem Amtsleiter in S. als Verletzter bezeichnet worden sei, habe am 29. Januar 1937 an den Amtsleiter der Landesstelle R. geschrieben: „Ich möchte Ihnen keinen Zweifel darüber lassen, daß ich auf Grund der unglaublichen Angriffe des Dr. L. (des Klägers) auf eine empfindliche Strafe Wert legen muß.“ Er habe dadurch die Entscheidung in unzulässiger Weise beeinflusst. Die Maßregelungen beruhten durch Verschulden der Organe der Beklagten auf einer unrichtigen Grundlage: Das Schreiben des Amtsleiters der Landesstelle R. vom 15. Oktober 1936 sei unrichtig; die darin bestätigte Genehmigung sei nicht erteilt worden. Ebenfowenig entspreche aber die Annahme der Beschwerdeentscheidung vom 11. Dezember 1936, die im Gegensatz zu der Beurteilung des Amtsleiters der Bezirksstelle dahin gehe, daß eine Genehmigung zu den beanstandeten Leistungen aus der Familienlastenausgleichskasse nicht erforderlich gewesen sei, der Rechtslage. Sein Gnadengesuch, in dem er um Aufhebung oder Milderung der über ihn verhängten Strafe gebeten hätte, sei von Dr. Gr. abgelehnt worden, obwohl er der Verletzte sei und die Entscheidung über Gnadengesuche dem Reichsführer unmittelbar vorbehalten sei. Im Beschwerdeverfahren sei ihm kein ausreichendes rechtliches Gehör gewährt worden, da der Amtsleiter der Landesstelle ohne mündliche Verhandlung entschieden, ihm auch nicht mitgeteilt habe, auf welche von der Entscheidung der Bezirksstelle abweichenden Gründe er seine Beurteilung zu stützen beabsichtige. Sein Ausschluß von der Tätigkeit beim Wohlfahrtsamt sei unzulässig gewesen, da die Regelung der Tätigkeit beim Wohlfahrtsamt nicht zu den Aufgaben der Beklagten gehöre. Der Amtsleiter in S. habe auch den Ersatzkassen von seinem Ausschluß Mitteilung gemacht, obwohl nach dem Inhalt der ergangenen Entscheidungen ihm die Tätigkeit bei diesen Kassen nicht entzogen worden sei.

Das Landgericht wies die Klage ab. Das Berufungsgericht erkannte nach dem Klageantrage. Die Revision führte zur Aufhebung und Zurückverweisung.

Gründe:

Der Kläger begehrt den Ersatz des Schadens, der ihm durch die Durchführung der Maßregelungen verursacht worden ist, die die Amtsleiter der Beklagten gegen ihn verhängt haben. Die Gesichtspunkte, von denen für die Prüfung dieses Verlangens in verfahrensmäßiger und sachlich-rechtlicher Hinsicht auszugehen ist, sind von der rechtlichen Natur der getroffenen Anordnungen abhängig. Die Rechtsstellung der Beklagten und ihr Verhältnis zu den Kassenärzten hat der Senat bereits anlässlich der Entscheidung eines anderen Rechtsstreites eingehend behandelt (RGZ. Bd. 154 S. 167). Dort ist dargelegt, daß die Beklagte eine rechtsfähige Körperschaft des öffentlichen Rechtes ist, daß ihr Verhältnis zu den Kassenärzten öffentlichrechtlicher Natur ist und daß sie insbesondere, soweit sie sich mit der Zulassung der Ärzte zur Kassenpraxis und zu den anderen ihrer Regelung anvertrauten Zweigen ärztlicher Tätigkeit im Rahmen fürsorglicher Aufgaben der öffentlichen Körperschaft befaßt, öffentliche Gewalt ausübt. Daraus ergibt sich, daß die rechtliche Grundlage des erhobenen Anspruches nur in den Bestimmungen über Schadenserfaz aus Amtspflichtverletzung (§ 839 BGB. in Verbindung mit Art. 131 WeimVerf.) gefunden werden kann.

Zugleich erhebt sich die weitere Frage, ob der Verfolgung des erhobenen Anspruches der Rechtsweg offensteht.

Für die Richtung, die diese Prüfung zu nehmen hat, wie übrigens auch für die sachlichrechtlichen Voraussetzungen des Klagebegehrens — § 839 Abs. 2 BGB. im Gegensatz zu Abs. 1 —, ist die Entscheidung wesentlich, ob es sich bei den Anordnungen der Amtsleiter um die Ausübung richterlicher Tätigkeit oder um bloße Verwaltungsakte gehandelt hat (RGZ. Bd. 138 S. 57, Bd. 156 S. 34 [44], ferner Urteil vom 8. November 1938 III 30/38 in DR. Wt. A 1939 S. 1084 Nr. 27). Jenes wäre der Fall, wenn in den Anordnungen urteilsartige Entscheidungen lägen, die von gesetzlich angeordneten Dienststrafgerichten im Rahmen ihrer Zuständigkeit nach der freien Überzeugung der Richter auf Grund eines geregelten, den Formen des Dienststrafverfahrens oder des Strafprozesses nach-

gebildeten Rechtsganges erlassen worden wären. Würde es sich so verhalten, so könnten die Sprüche dieser Gerichte nicht im Wege des Rechtsstreits vor den ordentlichen Gerichten bekämpft werden (§§ 13, 17 GVG.), und der Kläger müßte daher, um überhaupt den Rechtsweg zulässig zu machen, Tatsachen vorbringen, die das Vorliegen der besonderen Voraussetzungen des § 839 Abs. 2 BGB. in schlüssiger Weise ergäben.

Daß die Anordnungen der Amtsleiter in urteilsmäßiger Form erlassen worden sind, ergibt ihr Äußeres. Sie bezeichnen sich als „Entscheidung“ und sogar als „Urteil“ und enthalten neben einem formelartigen entscheidenden Teil eine davon geschiedene, den Sachverhalt und dessen Würdigung gebende Begründung. Die Anordnungen wollten auch die Verfahrensabschnitte, auf die sie folgten, zu endgültigem Abschluß bringen. Es ist aber weiter zu fragen, ob es sich bei der Grundlage, auf der die Entscheidungen nach den dafür maßgeblichen Vorschriften zu ergehen hatten, um ein nach den Regeln der Rechtsprechung gestaltetes Verfahren handelte. Das schließt auch die Prüfung ein, ob nach diesen Vorschriften die Entscheidungen auf der freien richterlichen Überzeugung der sie aussprechenden Stellen beruhen mußten. Deshalb bedarf es der Erörterung der Rechtsgrundlage, auf der die Amtsleiter zu verfahren hatten.

Nach § 368d Abs. 1 RVD. (in der Fassung der Verordnung über kassenärztliche Versorgung vom 14. Januar 1932 [RGBl. I S. 19]) ist der Arzt seiner Kasse gegenüber einerseits verpflichtet, den Kranken ausreichend und zweckmäßig zu behandeln, andererseits darf er dabei zur Erhaltung der wirtschaftlichen Grundlage der Kasse das Maß des Notwendigen nicht überschreiten. Nach Abs. 2 der Bestimmung ist es Aufgabe der Kassenärztlichen Vereinigung, die Erfüllung der den Kassenärzten obliegenden Verpflichtungen zu überwachen. Nach § 368i RVD. sollte der Reichsausschuß für Ärzte und Krankenkassen die erforderlichen Ausführungsbestimmungen erlassen, darunter auch diejenigen über die Bildung der Kassenärztlichen Vereinigungen. Durch die Verordnung über die Kassenärztliche Vereinigung Deutschlands vom 2. August 1933 (RGBl. I S. 567) hat der Reichsarbeitsminister, und zwar auf Grund der Verordnung des Reichspräsidenten über Krankenversicherung vom 1. März 1933 (RGBl. I S. 97) Art. 2 § 2 an Stelle des Reichsausschusses für Ärzte und Krankenkassen, die Grundsätze für die Neuordnung der kassenärztlichen Ver-

hältnisse aufgestellt. Er bestimmt darin die Beklagte zur Trägerin der Beziehungen der Kassenärzte zu den Krankenkassen (§ 1 Abs. 1) und ermächtigt ihren Führer, eine von dem Minister zu genehmigende Satzung für sie zu erlassen. Diese sollte u. a. auch die Befugnisse der Vereinigung gegenüber den Ärzten, die ihre Verpflichtungen nicht oder nicht in gehöriger Weise erfüllen, und die Rechtsmittel des betroffenen Arztes hiergegen regeln (§ 8, e). Auf Grund dessen ist die Satzung der Kassenärztlichen Vereinigung Deutschlands vom 31. Oktober 1933 (Deutsches Ärzteblatt S. 576) erlassen worden, die unter dem 2. November 1933 von dem Reichsarbeitsminister genehmigt worden ist. Sie trifft in ihrem § 8 über die „Besonderen Befugnisse gegenüber Ärzten“ Bestimmung. Dort ist vorgeschrieben:

(Abs. 1). Die Ärzte sind der Kassenärztlichen Vereinigung Deutschlands gegenüber zur Erfüllung ihrer Aufgaben verpflichtet.

(Abs. 2). Erfüllt ein Arzt die ihm obliegenden Verpflichtungen nicht oder nicht in gehöriger Weise, so kann gegen ihn durch Verwarnungen oder durch Geldstrafe bis zu tausend Reichsmark oder durch zeitweiligen oder durch dauernden Ausschluß von der ärztlichen Tätigkeit eingeschritten werden, sofern nicht der dauernde Ausschluß von bestimmten ärztlichen Tätigkeiten durch ein besonderes Verfahren geregelt ist. . . Der Ausschluß von der ärztlichen Tätigkeit kann nach Maßgabe der bestehenden Vorschriften oder Vereinbarungen auf einzelne Gebiete, z. B. auf die Kassenpraxis, Ersatzkassenpraxis usw. beschränkt werden.

(Abs. 4). Die Maßregelung wird vom Amtsleiter der Bezirksstelle ausgesprochen. . .

(Abs. 5). Die Maßregelung ist dem Arzt schriftlich und mit Gründen versehen mitzuteilen. Gegen die Maßregelung kann der Arzt binnen zwei Wochen nach Erhalt dieser Mitteilung Beschwerde beim Amtsleiter einlegen. Hält dieser die Beschwerde für begründet, so kann er die Maßregelung aufheben, andernfalls ist die Beschwerde an den Amtsleiter der Landes- oder Provinzstelle abzugeben, der endgültig über sie entscheidet.

(Abs. 6). Die Amtsleiter können diese Befugnis im Einverständnis mit dem Reichsführer auf andere übertragen.

(Abs. 8). Im übrigen trifft der Reichsführer nähere Bestimmungen für das Verfahren. Er kann auch die getroffenen Entscheidungen abändern oder aufheben.

Die hier in Aussicht genommenen Bestimmungen des Reichsführers sind in seiner Verfügung vom 2. November 1933 (Deutsches Ärzteblatt S. 578) enthalten. Dort ist (unter dieser Überschrift) allgemein der Führergedanke für maßgeblich erklärt und vorgeschrieben, daß alle Handlungen und Erklärungen der Amtsleiter der Genehmigung des Reichsführers bedürfen, soweit er nicht den Verwaltungsstellen Geschäfte zur selbständigen Erledigung übertragen hat. Diese Übertragung wird für eine Reihe von Aufgaben ausgesprochen. Unter diesen übertragenen Geschäften sind auch „die Maßregelungen gemäß § 8 der Satzung der KVD.“ aufgeführt. Doch wird weiter bestimmt, daß die den Verwaltungsstellen übertragenen Angelegenheiten nach Maßgabe der von dem Reichsführer oder den Amtsleitern der Landes- oder Provinzstellen ergangenen oder noch ergehenden Anordnungen zu erledigen sind und daß die Übertragung der selbständigen Erledigung nicht bedeute, daß hierfür nicht noch Anordnungen gegeben werden könnten. Im besonderen ist ferner vorgeschrieben:

Für die Maßregelungen auf Grund von § 8 der Satzung der KVD. ist in erster Instanz der Amtsleiter der Bezirksstelle und in zweiter Instanz der Amtsleiter der Landes- oder Provinzialstelle zuständig. Auch für dieses Verfahren werde ich noch Anordnungen treffen.

Schließlich gestattet eine weitere Bestimmung noch den Amtsleitern, zumal die ihnen wegen der Maßregelungen zustehenden Befugnisse auf andere Personen oder Ausschüsse zu übertragen, die dann namens der Amtsleiter handeln. Außer diesen Bestimmungen sind zur Ausübung des Disziplinarrechts auf Grund des § 8 der Satzung noch mehrere nicht veröffentlichte Verfahrensvorschriften ergangen. Solche finden sich insbesondere in dem Rundschreiben Nr. 2 des Reichsführers der Beklagten vom 6. August 1934. Sie lauten in Nr. 1 und 3:

(1) Das Disziplinarverfahren darf sich nur auf Verstöße und Vergehen beziehen, die sich bei der Ausübung der der KVD. unterstehenden Tätigkeit beziehen (richtig wohl: ergeben haben). Verstöße gegen die Standesordnung, standesunwürdiges oder standeswidriges Verhalten eines Arztes fallen daher nur insoweit unter die Strafgewalt der KVD., als dadurch die Vertrauenswürdigkeit des Arztes als Kassenarzt in Frage gestellt wird. Vergehen gegen § 218 StGB., insbesondere Lohnabtreibungen, werden hierher

gehören, nicht aber z. B. unkollegiales Verhalten gegen andere Ärzte, besonders wenn sich die Vorfälle nicht im Bereiche der kassenärztlichen Tätigkeit abgespielt haben. Solche Dinge sind durch die Standesgerichtsbarkeit zu verfolgen.

(3) Bei dem Verfahren, das bisher in der Satzung der KKD. nur grob umrissen ist, muß unter allen Umständen darauf geachtet werden, daß allgemeine Rechtsgrundsätze nicht verletzt werden. Dazu gehört, daß dem Beschuldigten die Vorwürfe mitgeteilt werden, daß ihm ein ausreichendes rechtliches Gehör gewährt wird und daß die Entscheidungen begründet werden. Die Vertretung des Arztes durch einen Rechtsanwalt soll nicht verhindert werden.

In Nr. 4 ist angekündigt, daß demnächst eine Verfahrensordnung herausgegeben werde. Das ist, wie die Revision vorträgt, bisher nicht geschehen.

Wie aus dem oben mitgeteilten § 8 Abs. 6 der Satzung ersichtlich ist, können die Amtsleiter ihre Strafbefugnisse im Einverständnis mit dem Reichsführer auf andere übertragen. Im Bereiche der Landesstelle R. sind dazu folgende Vorgänge zu erwähnen: In der Anordnung des Amtsleiters der Verwaltungsstelle R. vom 11. November 1933 war bestimmt worden:

Die Amtsleiter berufen zu ihrer Beratung einen Beirat.

Außerdem bilden sie Prüfungsausschüsse für ihren Bezirk; dergleichen berufen sie einen Disziplinarausschuß zur Durchführung der in § 8 der Satzungen der KKD. vorgesehenen Strafbefugnisse.

Diese Anordnung ist durch eine solche des Leiters der Landesstelle R. vom 4. Oktober 1938 widerrufen und durch die Regelung ersetzt worden, daß es Sache der Bezirksstellenleiter sei, ob und in welchen Fällen und in welchem Umfang sie ihre Befugnisse nach § 8 Abs. 6 der Satzung auf Einzelpersonen oder Ausschüsse übertragen wollen. Durch Anordnung des Amtsleiters der Landesstelle R. vom 14. Februar 1934 war ferner über die Bildung eines Disziplinarausschusses mit Spruchkammern Bestimmung getroffen worden, die als „Berufungsinstanz“ über die „in erster Instanz von der Bezirksstelle abgeurteilten“ Fälle befinden sollten. Diese Anordnung ist jedoch durch die weitere Anordnung des Amtsleiters der Landesstelle R. vom 25. November 1936, mithin schon, bevor die Entscheidungen in der Sache des Klägers ergingen, aufgehoben worden.

Alle diese allgemeinen und örtlichen Regelungen zeigen in ihrem Zusammenhange, daß es sich um eine Rechtsentwicklung handelt, die zwar der Erreichung der Verfahrensweise und der Sicherheiten richterlicher Spruchfähigkeit zustreben mag, diese jedoch bisher nicht erreicht hat. Das ergibt sich insbesondere unter den folgenden Gesichtspunkten. 1. Es ist noch nicht zu einer einheitlichen und festen Regelung über die Bestimmung der Amtsträger gekommen, die die Entscheidungen zu treffen haben. Nach der Satzung sind dies die Amtsleiter; doch können diese ihre Befugnisse auf andere übertragen. Im örtlichen Bereiche des gegebenen Falles war zwar, freilich auch erst nach Aufhebung der Anordnung des Amtsleiters vom 14. Februar 1934, die alleinige Zuständigkeit des Amtsleiters der Landesstelle zur Entscheidung über die Beschwerden wiederhergestellt worden, dagegen bestand noch bis in das Jahr 1938 für das Verfahren vor der Bezirksstelle die Anordnung vom 11. November 1933 über die Mitwirkung eines Disziplinarausschusses fort. Ein solcher ist denn auch im Falle des Klägers tätig gewesen, wozu hier dahinstehen kann, ob mit beschließender oder, entsprechend dem Führergrundsatz, nur mit beratender Stimme. 2. Darüber hinaus geben die Bestimmungen auch nach der Richtung zu Zweifeln Anlaß, ob sie für die Entscheidung über die Maßregelungen von Ärzten die Entschlüsse der Amtsleiter allein auf deren freie Überzeugung stellen und sie von Anordnungen ihrer Dienstvorgesetzten für die Beurteilung des Einzelfalles unabhängig machen wollen. Die Regelungen, die die Verfügung des Reichsführers der Beklagten vom 2. November 1933 enthält, sprechen eher dagegen, da sie, jedenfalls mit Deutlichkeit, nicht ergeben, daß insoweit der sonst angeordnete Führergrundsatz mit unbeschränkter Weisungs- und Abänderungsbefugnis nicht gelten sollte. 3. Es fehlt bislang an einem im wesentlichen geordneten Verfahren als Grundlage der Maßregelungen überhaupt. Die bloßen Richtlinien, mit denen die noch dazu nicht veröffentlichten Verfahrensvorschriften des Rundschreibens vom 6. August 1934 es „grob umreißen“, genügen schon wegen ihrer Unbestimmtheit und Zusammenhanglosigkeit den an ein solches zu stellenden Anforderungen nicht. Nach alledem kann in den Maßnahmen, um die es sich hier handelt, die Ausübung einer richterlichen Tätigkeit nicht gefunden werden. Sie sind bloße Verwaltungsakte.

Auch Verwaltungsakte sind aber nach feststehenden Rechtsgrundsätzen des Senats, wegen deren Nachweisung auf das eingangs angeführte Urteil (RGZ. Bd. 154 S. 167 [180/181]) verwiesen werden kann, grundsätzlich der richterlichen Nachprüfung entzogen. Dies verschließt aber anderseits in den Fällen, in denen die Maßnahmen schuldhaftes Amtspflichtverletzungen von „Beamten“ darstellen, dem Geschädigten nicht die Möglichkeit, nach § 839 BGB. Schadensersatzansprüche geltendzumachen und diese, sofern es sich, wie im gegebenen Fall, um die Ausübung öffentlicher Gewalt handelt, gemäß Art. 131 WeimVerf. gegen die öffentliche Körperschaft, hier gegen die Beklagte, zu richten.

Wie in jener Entscheidung gleichfalls ausgeführt ist, bedarf es daher im Einzelfalle der Prüfung, ob es sich bei dem Begehren des Klägers wirklich um die Verfolgung eines derartigen Schadensersatzanspruchs handelt oder ob der Kläger nicht vielmehr unter dem Vorwande der Geltendmachung eines solchen lediglich die Beseitigung des ihm nicht genehmen Verwaltungsakts selbst anstrebt und auf diese Weise einen Erfolg zu erreichen versucht, zu dessen Herbeiführung der Rechtsweg nicht offensteht. Wie dort gezeigt, wird das Kennzeichen, mit Hilfe dessen beide Gestaltungen zu scheiden sind, durch die Prüfung gewonnen, ob ein Sachverhalt dargelegt wird, der in seinen tatsächlichen Zusammenhängen, die Behauptungen des Klägers als richtig unterstellt, das Vorliegen sämtlicher Merkmale des § 839 BGB. ergibt. Nur unter dieser Voraussetzung ist die Verfolgung des Anspruchs vor den ordentlichen Gerichten möglich.

Hiernach kann, entsprechend der Annahme des Berufungsgerichts, die Zulässigkeit des Rechtsweges nicht verneint werden. Denn der Kläger behauptet als äußere Merkmale des § 839 BGB., daß die Amtsleiter wegen der sachlichen Begrenzung ihrer Zuständigkeit zum Einschreiten gegen ihn überhaupt nicht befugt gewesen seien und daß sie in mehrfacher Hinsicht gegen wesentliche, von ihm im einzelnen bezeichnete Verfahrensgrundsätze verstoßen hätten. Seine Ausführungen ergeben auch in genügender Weise den inneren Tatbestand der Bestimmung, da er unter Anführung bestimmter Tatsachen, zu denen insbesondere die angebliche Willfährigkeit gegenüber Wünschen des stellvertretenden Reichsführers gehört, Verschulden der Amtsleiter darlegt. Es bedarf daher der Nachprüfung des sachlich-rechtlichen Ergebnisses, zu dem das Berufungsgericht gelangt ist. Dieses

beruht auf der Feststellung, daß die Amtsleiter der Beklagten rechtswidrig und schuldhaft ihre Befugnis zur Maßregelung des Klägers angenommen hätten; sie seien zu diesem Einschreiten gegen ihn nicht „zuständig“ gewesen. Die übrigen vom Kläger gegen das Vorgehen der Amtsleiter erhobenen Vorwürfe hat das Berufungsgericht teils für unbegründet erklärt, teils dahingestellt.

Die Meinung, daß die Amtsleiter mit den Maßregelungen des Klägers nicht innerhalb der Grenzen ihrer Befugnisse geblieben seien, ist damit begründet, daß ein Verstoß, wie er dem Kläger zur Last gelegt worden sei, nicht zu den Pflichtverletzungen gehöre, deren Abwendung durch § 8 der Satzung den Amtsleitern übertragen worden sei. Im Vergleich zu der Überwachung der Standespflichten der Ärzte durch die von der Reichsärzteordnung geregelten Berufsgerichte sei der Aufgabenkreis der Beklagten viel enger; die Ärzte seien der Beklagten gegenüber zur Erfüllung ihrer Aufgaben eben nur als Kassenärzte verpflichtet; sie seien daher nach Maßgabe des § 8 der Satzung in der dort vorgesehenen Weise nur dann zu maßregeln, wenn sie die ihnen in dieser Hinsicht obliegenden Verpflichtungen nicht richtig erfüllten. Es handele sich dabei nur um ein Ordnungs- und Strafverfahren mit dem Ziele, die Versorgung der Kassenkranken sicherzustellen. Die Bestimmungen ließen also keinen Zweifel darüber zu, daß unter die dem Arzt obliegenden Verpflichtungen, zu deren Sicherung die Maßregelungen dienten, nur solche fielen, die dem Arzt für die Ausübung seiner kassenärztlichen Tätigkeit und zur Befolgung der Richtlinien, die die Beklagte ihm für diese gebe, auferlegt worden seien. Daß auch der Reichsarbeitsminister dieser Ansicht sei, ergebe sich aus den Verfahrensvorschriften vom 6. August 1934 und den darin angeführten Beispielen.

Die Gesichtspunkte, von denen das Berufungsgericht hiernach bei der Auslegung der Bestimmungen ausgegangen ist, vermögen jedoch die Folgerung nicht zu tragen, daß die Amtsleiter nicht befugt seien, mit Maßregelungen gegen einen Kassenarzt vorzugehen, wenn er „die Gesetzmäßigkeit des Vorgehens einer vorgesetzten Stelle in Nebenwendungen anzweifelt, die sie als Beleidigung empfindet“. Nur scheinbar ergibt sich eine derartige Folgerung aus der Erwägung, daß § 8 der Satzung, wenn er unter Buchstabe e von den Verpflichtungen der Ärzte spricht, ohne diese selbst näher zu bestimmen, dabei die ursprüngliche gesetzliche Grundlage der Regelung, nämlich

den § 368d RVO. im Auge habe, welche Vorschrift allerdings nur von den beiden Verpflichtungen des Arztes zur richtigen und zur wirtschaftlichen Behandlung der Kranken spricht. In den unmittelbaren Geltungsbereich dieser beiden Gebote fällt die hier in Rede stehende Verfehlung freilich nicht. Das für entscheidend zu halten, würde jedoch mit den Absichten nicht im Einklange stehen, die der Gesetzgeber mit der Errichtung der Kassenärztlichen Vereinigung verfolgt hat, und mit der Gestaltung unvereinbar sein, die ihr zum Zwecke der Erreichung der ihr gesetzten Aufgabe durch den weiteren Ausbau der gesetzlichen Grundlage rechtmäßig zuteil geworden ist. Die Kassenärzte stehen zu der Beklagten nicht lediglich in Beziehungen schulrechtlicher Art, sondern die Beklagte hat Körperschaftliches Wesen; die Ärzte sind ihre Mitglieder. Dazu kommt, daß die Regel, die die Betätigung der Beklagten nach jeder Richtung beherrscht, der Führergrundsatz ist. Als Körperschaftsmitglieder haben die Kassenärzte auch unmittelbare Pflichten dieser Körperschaft, der Beklagten, gegenüber, zugleich aber auch, zumal bei einer auf dem Führergrundsatz aufgebauten Körperschaft, wie es diese ist, Verpflichtungen gegenüber dem Reichsführer der Kassenärztlichen Vereinigung und den Personen, denen er Teile seiner Führungsgewalt übertragen hat (Amtsleiter). Diese Verpflichtungen fallen, wenn auch bei wörtlicher Auslegung nicht unter Abs. 1 des § 8 der Satzung, so doch bei sinngemäßer Deutung unter Abs. 2 dieser Bestimmung. Eine selbstverständliche Verpflichtung dieser Art ist die, dem Reichsführer und ebenso seinen Vertretern die schuldige Achtung zu bezeigen.

Es ergibt sich allerdings, worauf das Berufungsgericht zutreffend hinweist, aus dem Wortlaut und dem Sinn der Bestimmungen, daß diese keineswegs auf die Handhabung einer allgemeinen Dienstaufsicht über die der Beklagten angeschlossenen Ärzte ausgehen. Diese ist vielmehr Sache der in der Reichsärzteordnung vom 13. Dezember 1935 (RGBl. I S. 1433) geordneten Standesgerichtsbarkeit. Die „Maßregelungen“, die die Amtsleiter der Beklagten verhängen, sollen nur solche Verhaltensweisen der Kassenärzte treffen, die ihren besonderen Verpflichtungen gegenüber der Kassenärztlichen Vereinigung zuwiderlaufen. Ob und unter welchen Voraussetzungen das auch bei Verfehlungen von Kassenärzten angenommen werden müßte, die nicht die Behandlung Kassenkranker betreffen und sich auch nicht gegen die Pflicht zum angemessenen Verhalten gegenüber

der Beklagten selbst richten, ist im Rahmen des gegenwärtigen Falles nicht zu untersuchen. Denn hier handelt es sich gerade um einen Verstoß der zuletzt genannten Art. Gegen die Verpflichtung, den Amtsträgern der Beklagten die schulbige Achtung zu bezeigen, soll sich der Kläger vergangen haben. Dieser Vorwurf war Gegenstand des nach § 8 der Satzung gegen ihn eingeleiteten Verfahrens. Dies betraf also nicht, wie das Berufungsgericht meint, unkollegiales Verhalten gegen einen anderen Arzt, sondern befaßte sich mit einer dem Kläger zur Last gelegten Auslehnung gegen die Führung der Kassenärztlichen Vereinigung. Darüber zu befinden, waren die Organe der Beklagten zuständig.

Übrigens setzt die vollständige Erfüllung eines dem § 839 BGB. genügenden Sachverhalts über die Klarstellung des Sachverhalts einer Amtspflichtverletzung hinaus noch den Nachweis voraus, daß die beteiligten „Beamten“ schuldhaft gehandelt haben. Davon vollends kann schon deshalb nicht die Rede sein, weil es, wie dargelegt, den Bestimmungen entsprach, wenn die Amtsleiter sich angegriffen eines Angriffs auf eine von der Leitung der Beklagten getroffene Anordnung, den sie als unbegründet und als ungehörig empfanden, zum maßregelnden Einschreiten gegen den Kläger für befugt hielten.

Die Klage ist hiernach insoweit unbegründet, als sie darauf gestützt wird, daß die Amtsleiter zu Unrecht ihre Befugnis zum Einschreiten gegen den Kläger angenommen hätten. Daher muß auch auf die übrigen Vorwürfe, die der Kläger gegen ihr Vorgehen erhebt, eingegangen werden.

Er macht geltend, der Amtsleiter der Bezirksstelle S. habe die Mitglieder des nach der Anordnung des Amtsleiters der Landesstelle R. vom 11. November 1933 gebildeten Disziplinarausschusses zwar zu der Verhandlung mit dem Kläger zugezogen, sie aber an der Entscheidung gegen ihn nicht mitwirken lassen. Das Berufungsgericht unterstellt, daß das der Vorschrift zuwider gemessen sei, hält den Verstoß aber für unerheblich, da die Landesstelle R., für die nach den oben wiedergegebenen Bestimmungen die Mitwirkung anderer Personen damals zweifellos nicht mehr vorgeschrieben war, durch ihren Amtsleiter ordnungsmäßig entschieden habe. Es gehe nicht an, daß ein Verfahrensmangel, der bereits im höheren Rechtszuge geltend gemacht und abgetan worden sei, später in einem ganz anderen Verfahren dazu benutzt werde, die Rechtswirksamkeit der im zweiten

Rechtszuge bestätigten Entscheidung anzuzweifeln. Diese Beurteilung ist rechtlich nicht zu beanstanden.

Es entspricht freilich den Grundsätzen ordnungsmäßiger Verwaltung und wird übrigens auch in Nr. 3 der Verfahrensvorschriften vom 6. August 1934 hervorgehoben, daß dem Beschuldigten, gegen den so schwerwiegende Maßregeln in Anwendung gebracht werden sollen, wie es hier geschehen ist, die gegen ihn erhobenen Vorwürfe mitgeteilt werden und daß ihm Gelegenheit gegeben wird, sich dagegen zu verteidigen. Das haben jedoch die Amtsleiter in beiden Abschnitten des Verfahrens getan. Vor der Entscheidung durch die Bezirksstelle ist der Kläger auch mündlich gehört worden. Damit ist den Anforderungen Genüge geschehen, die nach allgemeinen verwaltungsrechtlichen Grundsätzen an eine ordnungsmäßige Tatbestandsermittlung gestellt werden müssen. Einer Wiederholung der mündlichen Verhandlung im Beschwerdeverfahren bedurfte es nicht. Wenn nach der Anführung des Klägers der Amtsleiter der Landesstelle ihm nicht mitgeteilt hatte, daß er in Teilen der Beurteilung von der Begründung der Entscheidung der Bezirksstelle abweichen wolle, und wenn der Amtsleiter also unterlassen hat, den Kläger zu einer Stellungnahme gegenüber jenen abweichenden Auffassungen zu veranlassen, so kann darin ein Verstoß gegen die Regeln, die ein ordnungsmäßiges Verwaltungsverfahren beherrschen müssen, nicht gefunden werden; die Auffassung des Klägers überspannt insoweit die an ein solches zu stellenden Anforderungen.

Ein ferneres Vorbringen des Klägers geht dahin, daß der stellvertretende Reichsführer der Beklagten, Dr. Gr., der ihm bei der Verhandlung vor dem Amtsleiter in S. als Verletzter bezeichnet worden sei, am 29. Januar 1937 an den Amtsleiter der Landesstelle R. geschrieben habe: „Ich möchte Ihnen keinen Zweifel darüber lassen, daß ich auf Grund der unglaublichen Angriffe des Dr. L. auf eine empfindliche Strafe Wert legen muß.“ Der Kläger meint, daß damit von Dr. Gr. in unzulässiger Weise in das Verfahren eingegriffen worden sei. Er leitet daraus ferner gegen die Amtsleiter den Vorwurf her, daß sie aus Willkür gegenüber dem Reichsführer unrichtig entschieden hätten. Das Berufungsgericht hat sich mit der Frage, ob es statthaft war, daß der stellvertretende Reichsführer der Beklagten in dieser Weise Stellung nahm, nicht auseinandergesetzt; es spricht nur von dem Verdacht, daß die Amtsleiter in dem Wunsche,

dem Stellvertreter des Reichsführers die Genugtuung zu verschaffen, auf die er nach seiner Erklärung Wert legte, von vornherein geneigt waren, ihre Zuständigkeit anzunehmen. Solche Einflußnahme wäre mit den Anforderungen, die an ein nach den Grundsätzen der Rechtsprechung geordnetes Verfahren zu stellen wären, freilich unvereinbar. Würde ferner in einem solchen die getroffene Entscheidung darauf beruhen, daß der Richter nicht seiner freien Überzeugung, sondern einer derartigen Anweisung gefolgt ist, so würde darin auch eine Verletzung der Amtspflicht der zur Ausübung des Richteramts berufenen Personen gefunden werden müssen. Aber, wie gezeigt, handelt es sich hier nicht um ein Verfahren, das von den Vorschriften auf die Beobachtung der Grundsätze der Rechtsprechung eingerichtet worden war, sondern um ein Verwaltungsverfahren. Nach den Grundsätzen des Verwaltungsrechts aber ist zumal eine bloße Stellungnahme des Vorgesetzten, wie sie hier von dem Stellvertreter des Reichsführers der Beklagten ausging, nicht unzulässig. Diese Beurteilung wird nicht dadurch in Frage gestellt, daß der Kläger den Dr. Gr. als den Verletzten bezeichnet. Würden freilich bei der Angelegenheit andere als dienstliche Belange des Dr. Gr. in Frage gestanden haben, so wäre es allerdings seine Pflicht gewesen, sich jeder Betätigung bei ihrer dienstlichen Erledigung zu enthalten. Aber darum handelt es sich nicht. Denn der Angriff, den der Kläger gegen ihn unternommen hatte, wenn ein solcher in seinem Schreiben vom 11. September 1936 zu finden war, betraf ausschließlich Maßnahmen, die jener in dienstlicher Eigenschaft angeordnet hatte. Eine andere als die rein dienstliche Beteiligung des Dr. Gr. an der Angelegenheit kam daher nicht in Betracht. Ein Grund für ihn, sich von einer Betätigung in der Sache fernzuhalten, bestand also nicht.

Aus denselben Gründen kann auch darin, daß das Gnadengesuch, in dem der Kläger um Aufhebung oder Milderung der Maßregelung gebeten hatte, von Dr. Gr. bearbeitet worden ist, die Verletzung einer Amtspflicht nicht gefunden werden. Da, wie die Bestimmungen unmittelbar ergeben, die Befugnis des Stellvertreters, für den Reichsführer zu handeln, jedenfalls nach außen hin, nicht beschränkt ist, so kann der Kläger auch daraus keine Beanstandung herleiten, daß nicht der Reichsführer selbst das Gnadengesuch bearbeitet hat.

Zusammenfassend ergibt sich hiernach, daß die Ausführungen des Klägers, soweit sie sich auf die äußere Gestaltung des von den

Amtsleitern beobachteten Verfahrens beziehen, die Darlegung der Verletzung von Amtspflichten nicht ergeben.

Der Kläger will Amtspflichtverletzungen schließlich noch in Fehlgriffen erblickt wissen, die die sachlichrechtliche Grundlage der erlassenen Entscheidungen betreffen. Der Tatbestand des angefochtenen Urteils führt Ausführungen des Klägers auf, die ergeben sollen, daß Stellen der Beklagten schuldhaft Verstöße begangen hätten, die zu groben und für den Ausgang der Sache entscheidenden Unrichtigkeiten hinsichtlich der Rechtmäßigkeit derjenigen Anordnung der Beklagten geführt hätten, die der Kläger mit seinem zur Grundlage der Maßregelungen gemachten Schreiben vom 11. September 1936 beanstandet hatte. Der Vortrag des Klägers, wie ihn die Klageschrift zu diesem Punkt enthält, zielt offenbar darauf ab, daß durch unrichtige Auskünfte von Stellen der Beklagten dem Amtsleiter der Bezirksstelle die Meinung beigebracht worden sei, eine Genehmigung des Reichsarbeitsministers zu den vom Kläger beanstandeten Zahlungen an Witwen von Nichtkassenärzten sei erteilt, dem Amtsleiter der Landesstelle K. hingegen, sie sei nach der Lage der Bestimmungen nicht erforderlich.

Das Berufungsgericht hat angenommen, daß dieses Vorbringen nicht zur Begründung des vom Kläger erhobenen Anspruchs dienen könne. Die ordentlichen Gerichte seien nicht befugt, nachzuprüfen, ob Verwaltungsentscheidungen ihrem Inhalte nach richtig seien; darum könne das Gericht sich z. B. nicht mit der Frage beschäftigen, ob der Amtsleiter der Bezirksstelle S. bei seiner Entscheidung insofern von einer unrichtigen Voraussetzung ausgegangen sei, als er angenommen habe, der Reichsarbeitsminister habe die Erweiterung des Kreises der Personen, die aus der Familienlastenausgleichskasse zu unterstützen sind, genehmigt. Diese Gesichtspunkte tragen die Beurteilung, zu der das Berufungsgericht insoweit gelangt ist. Es trifft zu, und der Senat hat dies in ständiger Rechtsprechung vielfach dargelegt (RGZ. Bd. 135 S. 110 [117] mit Nachweisungen), daß die Gerichte grundsätzlich zu einer inhaltlichen Nachprüfung der von den Verwaltungsbehörden im Rahmen ihrer Zuständigkeit erlassenen Entscheidungen nicht in der Lage sind. Diese Beschränkung findet freilich, wie ebenfalls durch die gedachte Rechtsprechung feststeht, ihre Grenze, sofern das Vorgehen des „Beamten“ offenbare Willkür ist oder sich jedenfalls so weit von den an ordnungsmäßige Ausübung der Ver-

waltung zu stellenden Anforderungen entfernt, daß es als solche nicht mehr angesehen werden kann. Diesen Vorwurf will der Kläger aber zunächst den Amtsleitern der Bezirksstelle und der Landesstelle offenbar nicht machen. Er will nicht in Frage stellen, daß sie wegen der Berechtigung der Zahlungen an die Wittven der Überzeugung waren und, ohne völlig fehlsam zu handeln, sein konnten, die sie in den Begründungen ihrer Entscheidungen dargelegt haben. Insofern kann sich der Vorwurf des Klägers somit allein gegen die Nichtigkeit des sachlichen Inhalts der Entscheidungen wenden und daher nicht zur Begründung einer Klage aus Amtspflichtverletzung dienen. Sofern dieser Angriff des Klägers aber das Verhalten der Stellen betrifft, die die angeblichen Auskünfte erteilt haben, fehlt es an einer zureichenden Darlegung des vollständigen Tatbestandes einer Amtspflichtverletzung, wie sie zur Eröffnung des Rechtswegs erforderlich ist, überhaupt. Zu ihr würde die Darlegung gehören, daß die Amtsträger, die die Auskünfte erteilten, schlechterdings nicht der von ihnen kundgegebenen Meinung sein konnten. Dafür ergibt der Vortrag des Klägers nichts.

Da nach alledem die Begründung, die das Berufungsgericht seiner Entscheidung gegeben hat, diese nicht zu tragen vermag, so ist das angefochtene Urteil aufzuheben. Die Sache ist an das Berufungsgericht zurückzuverweisen, da das Berufungsgericht nunmehr noch dasjenige Vorbringen des Klägers zu prüfen hat, das es in dem angefochtenen Urteil dahingestellt hat und von seinem Standpunkt aus dahinstehen lassen konnte. Es handelt sich um die Anführungen des Klägers, sein Ausschluß von der Tätigkeit beim Wohlfahrtsamt sei ungesetzlich und die Unterbindung seiner Tätigkeit bei den Erbschaften sei durch den Inhalt der gegen ihn ergangenen Entscheidungen nicht gerechtfertigt gewesen.