

L 4 KR 3138/19

Land
Baden-Württemberg
Sozialgericht
LSG Baden-Württemberg
Sachgebiet
Krankenversicherung
Abteilung
4
1. Instanz
SG Freiburg (BWB)
Aktenzeichen
S 16 KR 2156/19
Datum
29.08.2019
2. Instanz
LSG Baden-Württemberg
Aktenzeichen
L 4 KR 3138/19
Datum
19.06.2020
3. Instanz
Bundessozialgericht
Aktenzeichen

-
Datum

-
Kategorie
Urteil
Leitsätze

1. Eine mit einfacher E-Mail übermittelte Aufforderung zur Vorlage von monatlichen Gehaltsnachweisen stellt keinen mit einer Anfechtungsklage angreifbaren Verwaltungsakt dar, wenn die behördliche Maßnahme nach ihrem objektiven Erklärungsgehalt nicht darauf gerichtet ist, die Rechtsfolge, d.h. die Verpflichtung zu einer bestimmten Auskunft, kraft hoheitlicher Gewalt mit unmittelbarer Wirkung nach außen abschließend verbindlich zu regeln.

2. Die elektronische Form i.S. von [§ 33 Abs. 2 Satz 1 SGB X](#) wird nur durch eine qualifiziert signierte Datei gewahrt, die den Maßgaben der Verordnung über den elektronischen Rechtsverkehr entspricht.

3. Wenn der Widerspruchsbescheid den Widerspruch mangels Vorliegens eines Verwaltungsaktes als unzulässig zurückweist, wird der Nichtverwaltungsakt (hier: einfache E-Mail) trotz der durch [§ 95 SGG](#) angeordneten prozessualen Einheit nicht zum Verwaltungsakt. In einem solchen Fall kann der Widerspruchsbescheid mit der Anfechtungsklage isoliert angegriffen werden.

Die Berufung des Klägers gegen den Gerichtsbescheid des Sozialgerichts Freiburg vom 29. August 2019 wird zurückgewiesen.

Außergerichtliche Kosten auch des Berufungsverfahrens sind nicht zu erstatten.

Tatbestand:

Zwischen den Beteiligten ist die Zulässigkeit der Anforderung von monatlichen Gehaltsnachweisen zur Beitragsfestsetzung streitig.

Der 1970 geborene Kläger ist seit 1. Juli 2016 bei der Beklagten bzw. deren Rechtsvorgängerin (nachfolgend einheitlich als Beklagte bezeichnet) als freiwilliges Mitglied krankenversichert und bei deren Pflegekasse sozial pflegeversichert. Der Kläger übt in der Schweiz als Grenzgänger eine Beschäftigung als Dozent aus, aus der er unregelmäßige Einkünfte erzielt.

Die Beklagte erhob auf der Grundlage der vom Kläger geschätzten Einkünfte Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung - unter dem Vorbehalt einer nachträglichen Korrektur - zunächst unter Zugrundelegung der Mindestbemessungsgrundlage. Mit Bescheid vom 19. Dezember 2017 hob die Beklagte nach Vorlage des Einkommensteuerbescheids für 2016 die vorläufigen Beitragsbescheide auf und setzte die Beiträge für die Zeit ab 1. Juli 2016 unter Zugrundelegung von monatlichen Einkünften in Höhe von 2.398,75 EUR (1/12 der Einkünfte ausweislich des Einkommensteuerbescheids für 2016) fest, wodurch sie eine Nachzahlung von 4.553,77 EUR errechnete. Mit weiterem Bescheid vom 19. Januar 2018 setzte sie unter Zugrundelegung dieser Einkünfte auch die monatlichen Beiträge ab 1. Januar 2018 fest. Gegen diese Bescheide erhob der Kläger Widerspruch und machte geltend, die Beiträge seien lediglich aus dem ab 1. Juli 2016 erzielten Einkommen zu berechnen. Das bis 30. Juni 2016 erzielte Einkommen sei bereits bei der Beitragserhebung durch die AOK Baden-Württemberg berücksichtigt worden. Mit Abhilfebescheid vom 11. Mai 2018 nahm die Beklagte die Bescheide vom 19. Dezember 2017 und 19. Januar 2018 zurück und berechnete mit Bescheid vom 14. Mai 2018 die Beiträge ab 1. Juli 2016 neu, wobei sie der Beitragsbemessung den Einkommensteuerbescheid für 2016 sowie die vom Kläger vorgelegten Honorarabrechnungen zu Grunde legte und einen Nachzahlungsbetrag von 2.549,08 EUR ermittelte. Gegen diese Bescheide erhob der Kläger Widerspruch und machte geltend, die Beitragsbemessung nach dem tatsächlich erzielten, monatlich wechselnden Einkommen sei rechtswidrig. Der Beitragsbemessung seien die Einnahmen des gesamten Kalenderjahres zu einem Zwölftel zugrunde zu legen. Gegen den die Widersprüche zurückweisenden Widerspruchsbescheid vom 14. August 2018 erhob der Kläger beim Sozialgericht Freiburg (SG) Klage. Das Verfahren ist unter dem Aktenzeichen S 11 KR 3662/18 anhängig.

Mit Bescheid vom 15. Januar 2019 setzt die Beklagte - zugleich handelnd für ihre Pflegekasse - die Beiträge des Klägers zur Kranken- und Pflegeversicherung wegen der Absenkung des Zusatzbeitrags auf 0,98 Prozent ab 1. Januar 2019 unter Zugrundelegung der

Mindestbemessungsgrundlage vorläufig mit monatlich 189,81 EUR fest.

Ausgangspunkt des vorliegenden Verfahrens ist der dem Kläger mit Schreiben vom 12. Februar 2019 übersandte Einkommensfragebogen, mit dem die Beklagte um Angaben zu seinen monatlichen/jährlichen Einkünften bat. Mit E-Mail vom 15. Februar 2019 wandte sich der Kläger sodann an die Beklagte und teilte mit, er könne den online-Einkommensfragebogen nicht ausfüllen. Sein Gehalt sei von seinem Abruf als Dozent abhängig, wechsele monatlich und könne demnach nicht vorhergesagt werden. Entsprechende Angaben seien dort nicht möglich. Nach einer telefonischen Bitte um Mitteilung, wie er den Einkommensfragebogen ausfüllen solle, und Erinnerung mit E-Mail vom 19. März 2019 bekräftigte der Kläger mit E-Mail vom 20. März 2019, dass er die gewünschte Auskunft erst dann erteilen könne, wenn er die schriftlichen Vorgaben zum Ausfüllen des Fragebogens erhalten habe. Er könne nicht einfach etwas anderes in den Fragebogen schreiben, als dort erfragt werde. Es verstehe sich von selbst, dass die gewünschten Informationen zur Bemessung der Beiträge geeignet und erforderlich sein müssten. Unkorrekte Auskunftsbegehren werde er auf dem Widerspruchsweg anfechten. Es handele sich um Verwaltungsakte und der Widerspruch hätte in einem solchen Fall aufschiebende Wirkung. Nach Übersendung eines Einkommensfragebogens in Papierform (Schreiben der Beklagten vom 20. März 2019) wandte sich der Kläger mit E-Mail vom 22. März 2019 erneut an die Beklagte und bat um schriftliche Mitteilung, wie er den Fragebogen ausfüllen solle, weil er keine monatlich gleichbleibenden Zahlungen erhalte, sondern über schwankende Einnahmen verfüge und in einzelnen Monaten gar kein Gehalt beziehe. Bei dem Papierexemplar stelle sich dieselbe Frage wie bei dem elektronischen Fragebogen. Die zuständige Sachbearbeiterin der Beklagten teilte dem Kläger daraufhin mit E-Mail vom 27. März 2019 mit, es sei völlig ausreichend, wenn er die durchschnittliche Höhe (mit Berücksichtigung der Monate ohne Einkommen) seines Einkommens auf dem Fragebogen angebe. Anhand dessen würden die Beiträge mit diesen Werten vorbehaltlich und nach Erhalt des Steuerbescheids korrigiert berechnet. Aus verwaltungstechnischen Gründen sei es leider nicht möglich, die Beiträge für jeden Monat erneut zu berechnen. Der Gesetzgeber sehe deshalb vor, das durchschnittliche Jahreseinkommen anzusetzen und dies auf den Monat umzurechnen. Mit E-Mail vom 8. April 2019 übersandte der Kläger sodann den unter dem 24. März 2019 ausgefüllten Einkommensfragebogen, in dem er Bruttoeinkünfte aus unselbstständiger Beschäftigung in Höhe von durchschnittlich monatlich 1.094,00 EUR und jährlich 13.128,00 EUR angab, sowie den Einkommensteuerbescheid für 2017 vom 21. Juni 2018, der Einkünfte aus nichtselbständiger Tätigkeit in Höhe von 13.128,00 EUR ausweist. Mit E-Mail vom 9. April 2019 wandte sich die zuständige Sachbearbeiterin der Beklagten sodann erneut an den Kläger und führte aus, wie er wisse, befinde sich sein Fall momentan in einem Rechtsstreit. Nach Information dessen habe sie ihre Aussage vom 27. März 2019 zurückgezogen. Daher bitte Sie, die letzten monatlichen Gehaltsnachweise einzureichen, damit der Beitrag neu berechnet werden könne. Der Kläger trat diesem Verlangen mit E-Mail vom 10. April 2019 entgegen und führte aus, sie - die Sachbearbeiterin - habe nichts zurückgezogen. Bereits anlässlich des geführten Telefonats habe er auf den Rechtsstreit hingewiesen und noch zehn Tage später habe sie schriftlich an der Vorgehensweise, wonach ein Durchschnittseinkommen zugrunde zu legen sei, festgehalten. Demnach habe sie in Kenntnis des Rechtsstreits und der dort gemachten Aussage gehandelt. Ein Auskunftsersuchen wolle sie bitte "förmlich und mit Rechtsbehelfsbelehrung" an ihn richten. Er habe ja bereits zuvor nachgewiesen, dass die Rechtsprechung Auskunftsersuchen als Verwaltungsakt behandle, gegen den ein Widerspruch möglich sei und der dann aufschiebende Wirkung habe. Mit E-Mail vom 8. Mai 2019 wandte sich die Sachbearbeiterin der Beklagten sodann wie folgt an den Kläger:

"Entschuldigen Sie die verzögerte Antwort. Es lief ein Schriftverkehr mit Ihrem Rechtsanwalt. Dieser wurde über das weitere Verfahren bereits informiert. Von dem Rechtsstreit wurde ich erst nach meiner Aussage in Kenntnis gesetzt. Daher bitte ich Sie erneut mir Ihre letzten monatlichen Gehaltsnachweise zu übermitteln damit ich Ihren Beitrag neu berechnen kann. Herzlichen Dank."

Mit der Beklagten per Fax übermittelten Schreiben vom 8. Mai 2019 legte der Kläger "gegen das Auskunftsersuchen vom 08.05.2019" Widerspruch ein und führte zur Begründung aus, er rüge zunächst, dass dem Auskunftsersuchen keine Rechtsbehelfsbelehrung beigefügt gewesen sei, obwohl es einen Verwaltungsakt darstelle. Inhaltlich verstoße das Auskunftsersuchen gegen das Erforderlichkeitsgebot des [§ 206 Abs. 1 Nr. 1](#) Fünftes Buch Sozialgesetzbuch (SGB V). Die Beiträge seien aus dem im Steuerbescheid ersichtlichen Jahreseinkommen dergestalt zu ermitteln, dass ein monatliches Durchschnittseinkommen zu bilden sei. Er verweise insoweit auf seinen Vortrag im Verfahren S 11 KR 3662/18. Die Auskunft sei deshalb objektiv zur Beitragsberechnung ungeeignet, daher nicht erforderlich und mithin unzulässig.

Mit E-Mail vom 9. Mai 2019 führte die Sachbearbeiterin der Beklagten sodann aus, die Anforderung seiner Gehaltsnachweise sei kein Verwaltungsakt, weshalb nicht die Möglichkeit bestehe, einen rechtsgültigen Widerspruch einzulegen. Gemäß [§ 206 Abs. 1 Nr. 1](#) und 2 SGB V sei der Kläger zur Vorlage der angeforderten Dokumente verpflichtet; die Verpflichtung umfasse Unterlagen jeglicher Art. Jeglicher Auskunfts-, Mitteilungs- oder Vorlagepflicht sei unverzüglich, d.h. ohne schuldhaftes Zögern nachzukommen. Sie fordere ihn daher erneut auf, der Beklagten seine letzten monatlichen Gehaltsnachweise zukommen zu lassen. Sollte er der Aufforderung nicht innerhalb der nächsten zwei Wochen nachkommen, sei die Beklagte gezwungen, ihn wegen fehlender Mitwirkung nach [§ 240 Abs. 1 SGB V](#) und [§ 6 Abs. 5](#) Beitragsverfahrensgrundsätze Selbstzahler in den Höchstbetrag einzustufen. Nachdem er wegen fehlender Mitwirkung mit dem Höchstbeitrag eingestuft worden sei, erhalte er einen Beitragsbescheid, gegen den er innerhalb der dort genannten Frist Widerspruch einlegen könne. In seiner knapp anderthalb Stunden später verfassten Antwort-E-Mail führte der Kläger u.a. aus, die geäußerte Auffassung sei "Unsinn"; nachdem die Beklagte Folgen androhe, handele sie hoheitlich, so dass nichts anderes als ein Verwaltungsakt vorliege. Mit Schreiben vom 9. Mai 2019 wandte sich die Sachbearbeiterin unter Bezugnahme auf diesen E-Mail-Schriftwechsel sodann mit dem Hinweis an den Kläger, die Konsequenz der fehlenden Mitwirkung, also die Einstufung in die Höchstbemessung, sei kein Verwaltungsakt. Dies sei lediglich eine Anhörung. Daher werde sie ihn nun letztmals bitten, seiner Mitwirkungspflicht innerhalb von zwei Wochen nachzukommen und die angeforderten Gehaltsnachweise einzureichen, da sie ansonsten dazu gezwungen sei, ihn in die Höchstbemessung wegen fehlender Mitwirkung einzustufen. Gegen den Beitragsbescheid wegen Einstufung in den Höchstbeitrag könne er innerhalb der dort genannten Frist Widerspruch einlegen.

Am 10. Mai 2019 erhob der Kläger beim SG mit dem Begehren Untätigkeitsklage (S 13 KR 2000/19), die Beklagte zu verurteilen, über den Widerspruch vom 8. Mai 2019 zu entscheiden. Darüber hinaus beantragte er, die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs (S 13 KR 1999/19 ER) anzuordnen.

Mit Widerspruchsbescheid vom 21. Mai 2019 wies die Beklagte - zugleich im Namen der Pflegekasse - den Widerspruch des Klägers vom 8. Mai 2019 zurück. Der Widerspruch sei mangels Verwaltungsakt unzulässig und im Übrigen auch unbegründet. Eine Verfügung, Entscheidung oder andere hoheitliche Maßnahme, die eine Rechtsfrage regeln solle und einen Verwaltungsakt darstellen könne, sei bei den E-Mail-Nachrichten vom 27. März, 8. und 9. Mai 2019 und dem Schreiben vom 9. Mai 2019 nicht ersichtlich. Das bloße Anfordern von

Einkommensnachweisen und die Darstellung der beitragsrechtlichen Konsequenzen bei fehlender Mitwirkung enthalte keine Regelung zur Beitragsbemessung und sei deshalb kein Verwaltungsakt im Sinne des [§ 31](#) Zehntes Buch Sozialgesetzbuch (SGB X). Die Anforderung von erforderlichen Einkommensnachweisen als Vorbereitungshandlung zur Neuberechnung der freiwilligen Beiträge sei deshalb nicht anfechtbar. Die genannten E-Mail-Nachrichten entsprächen im Übrigen auch nicht der erforderlichen Schriftform gemäß [§ 33 Abs. 2 SGB X](#). Für freiwillige Mitglieder richte sich die Beitragsbemessung nach [§ 240 SGB V](#) in Verbindung mit den Beitragsverfahrensgrundsätzen Selbstzahler, wobei je nach Einkommensart beschrieben sei, wie der Einkommensnachweis zu erfolgen habe. So bestimme [§ 6 Abs. 3 Nr. 2](#), dass der Nachweis für Arbeitsentgelt, Dienstbezüge und vergleichbare Einnahmen immer über eine Entgeltbescheinigung zu führen sei. Insoweit habe der Versicherte gemäß [§ 206 SGB V](#) eine Mitteilungspflicht. Für die monatlich wechselnde Beitragsbemessung sei daher die Vorlage der laufenden Gehaltsabrechnungen für die Dozententätigkeit in der Schweiz erforderlich. Die Aufforderung, die entsprechenden Unterlagen vorzulegen, verstoße mithin nicht gegen [§ 206 SGB V](#).

Am 22. Mai 2019 erhob der Kläger beim SG ([S 16 KR 2156/19](#)) mit dem Antrag Klage, den Widerspruchsbescheid der Beklagten vom 21. Mai 2019 aufzuheben und festzustellen, dass die Anforderung zur Vorlage der einzelnen Gehaltsabrechnungen unzulässig sei. Nachfolgend änderte der Kläger seinen Antrag dahingehend, den Bescheid vom 8. Mai 2019 in der Gestalt des Widerspruchsbescheids vom 21. Mai 2019 aufzuheben. Den Feststellungsantrag hielt er wegen der Subsidiarität der Feststellungsklage nicht mehr aufrecht. Er vertrat die Auffassung, dass die E-Mail vom 8. Mai 2019 als Verwaltungsakt zu qualifizieren sei. Ein solcher könne formlos ergehen, so dass Schriftform nicht erforderlich sei. Im Übrigen sei nicht relevant, ob die Behörde die Formalien für einen Bescheid einhalte. Ein Auskunftersuchen sei als Verwaltungsakt einzustufen. Insoweit verwies er auf das Urteil des Bayerischen Landessozialgerichts (LSG) vom 22. April 2015 ([L 8 AS 223/14](#)), finanzgerichtliche Entscheidungen, insbesondere des Bundesfinanzhofs (BFH) sowie eine Literaturstelle, wonach ein Auskunftersuchen nach [§ 57](#) Zweites Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) ebenfalls als Verwaltungsakt eingeordnet werde. Zudem sei der Widerspruch begründet, da nur erforderliche Unterlagen vorzulegen seien. Die Beklagte habe kein schrankenloses Recht, Unterlagen zu fordern, sondern habe das Gebot der Erforderlichkeit zu beachten. Unterlagen, die zur Beitragsberechnung nicht erforderlich seien, müsse der Versicherte nicht vorlegen. Mithin sei eine monatlich wechselnde Beitragsberechnung unzulässig, vielmehr sei ein durchschnittlicher Monatslohn aus dem aus dem Steuerbescheid ersichtlichen Jahreseinkommen zu bilden.

Die Beklagte trat der Klage unter Hinweis auf ihre Ausführungen im Widerspruchsbescheid entgegen. Das bloße Anfordern von Einkommensnachweisen und die Darstellung der beitragsrechtlichen Konsequenzen bei fehlender Mitwirkung enthalte keine Regelung zur Beitragsbemessung und sei daher kein Verwaltungsakt im Sinne des [§ 31 SGB X](#). Insoweit liege lediglich eine nicht anfechtbare Vorbereitungshandlung zur Neuberechnung der freiwilligen Beiträge vor.

Mit Gerichtsbescheid vom 29. August 2019 wies das SG die Klage mit der Begründung ab, die Anfechtungsklage sei mangels Vorliegen eines Verwaltungsaktes unzulässig. Mit der E-Mail vom 8. Mai 2018 habe die Beklagte ein Auskunftsverlangen nach [§ 206 SGB V](#) an den Kläger richten wollen. Dieses könne in der Form eines Verwaltungsaktes erlassen werden, aber auch formlos ergehen. Die Mitteilung vom 8. Mai 2018 weise nach dem Empfängerhorizont nicht auf einen Verwaltungsakt hin. Sie sei gerade nicht in der geforderten Form ergangen, weshalb der Kläger nicht habe davon ausgehen können, dass die Beklagte eine Regelung im Sinne des [§ 31 SGB X](#) habe treffen wollen. Die Mitteilung weise auch nicht auf eine mögliche Erzwingung der Handlung hin und enthalte keine Rechtsbehelfsbelehrung, was gegen einen Verwaltungsakt spreche. Die zu Auskunftsverlangen nach [§ 17](#) Handwerksordnung (HwO) ergangene Rechtsprechung sei auf das sozialrechtliche Auskunftsverlangens nicht übertragbar. Denn auch in Aufforderungsschreiben nach [§ 60](#) Erstes Buch Sozialgesetzbuch (SGB I) sei nach dem Urteil des LSG Baden-Württemberg vom 14. Dezember 2007 ([L 13 AS 4282/07](#) - nachfolgend bestätigt durch Bundessozialgericht [BSG], Urteil vom 19. Februar 2009 - [B 4 AS 10/08 R](#)) kein Verwaltungsakt zu sehen, da es sich lediglich um eine Maßnahme handele, die eine eventuelle spätere Regelung erst vorbereiten solle. Soweit das BSG im Urteil vom 12. Juli 1989 ([7 RAr 46/88](#)) das Verlangen der Erlaubnisbehörde gegenüber dem Verleiher, gemäß [Art. 1 § 7](#) Arbeitnehmerüberlassungsgesetz (AÜG) Auskünfte zu erteilen, als Verwaltungsakt angesehen habe, habe dies maßgeblich darauf beruht, dass die Verpflichtung zur Auskunftserteilung dort vollstreckbar und nicht lediglich eine Vorbereitungshandlung für eine spätere Sachentscheidung gewesen sei. Mit diesem Urteil habe das BSG bestätigt, dass behördlichen Maßnahmen, die eine Regelung in Aussicht stellten oder eine spätere Regelung vorbereiteten und nicht selbstständig vollstreckbar seien, der für den Begriff des Verwaltungsakts unentbehrliche Regelungscharakter fehle und sie daher nicht angefochten werden könnten. Ihre Überprüfung finde erst im Zusammenhang mit der Anfechtung der das Verfahren abschließenden Sachentscheidung statt. Dieser Rechtsgedanke sei jetzt auch in [§ 56a](#) Sozialgerichtsgesetz (SGG) geregelt worden. Den Schreiben vom 8. bzw. 9. Mai 2019 sei keine Ankündigung bzw. Androhung einer Zwangsmaßnahme zu entnehmen. Es werde vielmehr auf die in der Sache beabsichtigte Entscheidung hingewiesen. Eine Qualifizierung als Verwaltungsakt sei auch nicht deshalb geboten, weil erst damit Rechtsschutz gegen das Auskunftsverlangen eröffnet wäre. Rechtsschutz könne auch gegen eine spätere Regelung der Beitragshöhe in einem Verwaltungsakt erlangt werden.

Am 10. September 2019 hat der Kläger dagegen beim SG Berufung zum LSG Baden-Württemberg eingelegt, sein Begehren auf Aufhebung des Bescheids vom 8. Mai 2019 in der Gestalt des Widerspruchsbescheids vom 21. Mai 2019 weiterverfolgt und beantragt, die Rechtssache zur erneuten Entscheidung an das SG zurückzuverweisen. Die angefochtene Entscheidung verletze sein Recht auf rechtliches Gehör, da das SG mit Schreiben vom 12. Juli 2019 angekündigt habe, durch Gerichtsbescheid entscheiden zu wollen, jedoch nicht zu erkennen gegeben habe, in welche Richtung es entscheiden wolle. Materiell-rechtlich sei der Gerichtsbescheid unrichtig, da das Auskunftersuchen der Krankenkasse als Verwaltungsakt zu werten sei. Zu Unrecht berufe sich das SG auf die äußere Form des Auskunftersuchens, die nicht relevant sei. Maßgeblich sei der Empfängerhorizont, mithin wie ein durchschnittlicher Empfänger eine Auskunftsaufforderung auffasse. Zu prüfen sei die Erfüllung der Kriterien des [§ 31 Satz 1 SGB X](#). Unzweifelhaft liege eine Verfügung, Entscheidung oder andere hoheitliche Maßnahme einer Behörde vor. Dass es sich bei der Bitte um Vorlage der Gehaltsnachweise nicht um eine unverbindliche, freundliche Bitte handele, werde daraus deutlich, dass für den Fall der Nichtvorlage, die Festsetzung von Höchstbeiträgen angedroht und ausdrücklich die "Verpflichtung" zur Vorlage hervorgehoben werde. Die Beklagte habe also einen Sachverhalt verbindlich regeln wollen. Durch diese zwingende Aufforderung zur Preisgabe persönlicher Daten greife sie in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung des Versicherten ein, weshalb nach dem Urteil des Bayerischen LSG vom 22. April 2014 (a.a.O.) von hoheitlichem Handeln und einem Verwaltungsakt auszugehen sei. Soweit sich das SG auf das Urteil des LSG Baden-Württemberg vom 14. Dezember 2007 (a.a.O.) sowie das diese Entscheidung bestätigende Urteil des BSG vom 19. Februar 2009 (a.a.O.) berufen habe, sprächen diese nicht gegen, sondern vielmehr für die von ihm vertretene Auffassung. So habe das LSG die Frage der Verwaltungsaktsqualität ausdrücklich offengelassen, da es nur um die Zulässigkeit einer Feststellungsklage gegangen sei und das BSG habe nicht über die Verwaltungsaktsqualität des Aufforderungsschreibens entscheiden wollen, da die Versicherte in dem seinerzeitigen Verfahrens dem Auskunftersuchen der Behörde bereits nachgekommen sei

und lediglich für die Zukunft habe festgestellt werden sollen, dass künftig noch erfolgende Aufforderungen zur Vorlage von Kontoauszügen rechtswidrig seien. In seinem Urteil vom 12. Juli 1989 ([a.a.O.](#)) habe das BSG allgemeine Kriterien dafür aufgestellt, wann ein Verwaltungsakt vorliege. Danach komme es darauf an, ob Möglichkeiten zu Zwangsmaßnahmen vorlägen. Dies sei angesichts der angedrohten Festsetzung von Höchstbeiträgen und zudem von Bußgeldern vorliegend der Fall. Der Hinweis des SG auf [§ 56a SGG](#) gehe fehl. Diese Regelung komme vorliegend schon nicht zur Anwendung, da in dem Auskunftsersuchen ein Verwaltungsakt liege. Eine Prüfung der Tatbestandsmerkmale habe das SG insoweit jedoch unterlassen und deren Erfüllung stattdessen vorausgesetzt. Im Übrigen komme [§ 56a SGG](#) auch deshalb nicht zur Anwendung, weil vorliegend Vollstreckbarkeit gegeben sei. Dieser Begriff sei weit auszulegen und umfasse jedwede Androhung einschneidender Schritte, mithin auch die seitens der Beklagten angedrohte Festsetzung von Höchstbeiträgen. Das Erfordernis einer unmittelbaren Rechtsschutzmöglichkeit wegen des unmittelbaren Eingriffs in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung folge schließlich auch aus [Art. 19 Abs. 4](#) Grundgesetzes (GG), da eine Klärung der Rechtmäßigkeit des Begehrens der Verwaltung im Rahmen der Anfechtung des Gebührenbescheides zu spät käme, da die Informationen bereits erteilt wären.

Der Kläger beantragt (zum Teil - im Hinblick auf den Hilfsantrag - sachdienlich gefasst),

den Gerichtsbescheid des Sozialgerichts Freiburg vom 29. August 2019 sowie den Bescheid der Beklagten vom 8. Mai 2019 in der Gestalt des Widerspruchsbescheides vom 21. Mai 2019 aufzuheben, hilfsweise den Gerichtsbescheid des Sozialgerichts Freiburg vom 29. August 2019 aufzuheben und die Rechtssache zur erneuten Entscheidung an das Sozialgericht Freiburg zurückzuverweisen.

Die Beklagte beantragt,

die Berufung zurückzuweisen.

Sie hält die angefochtene Entscheidung für richtig.

Die Beteiligten haben sich übereinstimmend mit einer Entscheidung des Senats durch Urteil ohne mündliche Verhandlung einverstanden erklärt.

Zur weiteren Darstellung des Sachverhalts sowie des Vorbringens der Beteiligten wird auf den Inhalt der Verfahrensakten des SG und des Senats sowie der Verwaltungsakte der Beklagten Bezug genommen.

Entscheidungsgründe:

1. Die gemäß [§ 151 Abs. 1 SGG](#) form- und fristgerecht eingelegte und gemäß [§ 143 SGG](#) statthafte Berufung des Klägers, über die der Senat mit Einverständnis der Beteiligten gemäß [§ 124 Abs. 2 SGG](#) ohne mündliche Verhandlung entscheiden konnte, ist zulässig. Sie bedurfte insbesondere nicht der Zulassung nach [§ 144 Abs. 1 SGG](#); denn die Klage betrifft weder eine Geld-, Dienst- oder Sachleistung noch einen hierauf gerichteten Verwaltungsakt.
2. Streitgegenstand des Verfahrens ist das Begehren des Klägers auf Aufhebung der mit E-Mail der Beklagten vom 8. Mai 2019 erfolgten Aufforderung, seine letzten monatlichen Gehaltsnachweise zu übermitteln, sowie des Widerspruchsbescheides vom 21. Mai 2019, mit dem die Beklagte den Widerspruch des Klägers vom 8. Mai 2019 gegen diese E-Mail mangels Vorliegen eines Verwaltungsakts zurückwies.
3. Die Anfechtungsklage gegen den Widerspruchsbescheid vom 21. Mai 2019 ist statthaft und zulässig. Soweit das SG von einer (insgesamten) Unzulässigkeit der Klage ausgegangen ist, trifft dies nicht zu. Die vom Kläger erhobene Anfechtungsklage war insoweit statthaft, als sie auf die Aufhebung des Widerspruchsbescheides vom 21. Mai 2019 gerichtet war (hierzu nachfolgend a). Im Übrigen war die Anfechtungsklage gegen die E-Mail der Beklagten vom 8. Mai 2019 mangels Vorliegen eines Verwaltungsakts unstatthaft (hierzu nachfolgend b) und darüber hinaus auch unzulässig gemäß [§ 56a SGG](#) (hierzu nachfolgend c).

Die Statthaftigkeit einer Anfechtungsklage setzt voraus, dass der Kläger im Sinne des [§ 54 Abs. 1 Satz 1 SGG](#) die Aufhebung eines Verwaltungsakts begehrt. Die Behauptung des Klägers, dass ein Verwaltungsakt erlassen worden sei, genügt insoweit nicht (ständige Rechtsprechung, vgl. nur BSG, Urteil vom 25. März 2015 - [B 6 KA 9/14 R](#) - juris, Rn. 23 m.w.N.; Keller, in: Meyer-Ladewig/Keller/Leitherer/Schmidt, SGG, 12. Auflage 2017, § 54 Rn. 8a).

a. Bei dem Widerspruchsbescheid vom 21. Mai 2019 handelt es sich entgegen der Ansicht des SG um einen Verwaltungsakt im Sinne des [§ 31 Satz 1 SGB X](#). Danach ist ein Verwaltungsakt jede Verfügung, Entscheidung oder andere hoheitliche Maßnahme, die eine Behörde zur Regelung eines Einzelfalles auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts trifft und die auf unmittelbare Rechtswirkung nach außen gerichtet ist. Der Widerspruchsbescheid vom 21. Mai 2019 ist eine solche Entscheidung. Denn damit traf der Widerspruchsausschuss der Beklagten über den vom Kläger am 8. Mai 2019 eingelegten Widerspruch eine abschließende Entscheidung, indem er diesen Widerspruch zurückwies, weil er unzulässig und unbegründet sei.

b. Bei dem Schreiben der Beklagten vom 8. Mai 2019 handelt es sich hingegen nicht um einen Verwaltungsakt im Sinne des [§ 31 SGB X](#). Dieses Schreiben kann weder nach seinem Inhalt als Verwaltungsakt ausgelegt werden (hierzu nachfolgend aa), noch handelt es sich um einen sog. formellen Verwaltungsakt (hierzu nachfolgend bb).

Soweit der ursprüngliche Verwaltungsakt und der Widerspruchsbescheid gemäß [§ 95 SGG](#) als prozessuale Einheit anzusehen sind, ändert dies nichts. Denn dem Widerspruchsbescheid vom 21. Mai 2019 ging im Sinne dieser Regelung gerade kein Verwaltungsakt voraus. Mangels Vorliegen eines ursprünglichen Verwaltungsakts kann daher auch allein der Widerspruchsbescheid angefochten werden (B. Schmidt, a.a.O. § 95 Rn. 3b; Breitzkreuz, in: Breitzkreuz/Fichte, SGG, 2. Aufl. 2014, § 95 Rn. 4). Aus der Regelung in [§ 95 SGG](#), wonach Gegenstand der Klage der ursprüngliche Verwaltungsakt in der Gestalt ist, die er durch den Widerspruchsbescheid gefunden hat, ist zu folgern, dass erst der Widerspruchsbescheid einem etwaigen Verwaltungsakt die für die gerichtliche Kontrolle maßgebende Form gibt. Ein Verwaltungsakt, der die Anfechtungsklage eröffnet, liegt daher vor, wenn zwar der ursprüngliche Akt kein Verwaltungsakt war, jedoch der Widerspruchsbescheid aus der schlichten Willenserklärung der Behörde einen Verwaltungsakt macht (BSG, Urteil vom 18. September 1997 - [11 RA R 85/96](#) - juris, Rn.

15; Hessisches LSG, Urteil vom 09. Januar 2019 - [L 4 SO 59/18 ZVW](#) - juris, Rn. 47; § 95 Rn. 3; Breitzkreuz in: Breitzkreuz/Fichte, SGG, 2. Aufl. 2014, § 95, Rn. 4). So liegt der Fall hier indes nicht. Der Widerspruchsbescheid vom 21. Mai 2019 hat den Widerspruch des Klägers ausdrücklich als unzulässig angesehen und dies damit begründet, dass die beanstandete E-Mail vom 8. Mai 2019 kein Verwaltungsakt i.S. von [§ 31 SGB X](#) ist.

aa) Den Ausführungen der Beklagten in ihrer an den Kläger gerichteten E-Mail vom 8. Mai 2019 ist keine Verwaltungsaktsqualität beizumessen. Das SG hat in der angefochtenen Entscheidung zutreffend ausgeführt, dass die Heranziehung zu einer Auskunft ein Verwaltungsakt sein kann, ein solches Auskunftsverlangen jedoch nicht regelmäßig als Verwaltungsakt zu qualifizieren ist (vgl. BSG, Urteil vom 12. Juli 1989, [a.a.O.](#) Rn. 23 m.w.N.). Mit der in Rede stehenden Aufforderung liegt - wovon der Kläger zutreffend ausgeht - zwar eine hoheitliche Maßnahme einer Behörde vor, allerdings muss einer solchen Maßnahme, soll sie den Verwaltungsaktsbegriff erfüllen, Regelungscharakter beizumessen sein. Dies war vorliegend nicht der Fall. Eine Maßnahme hat nur dann Regelungscharakter, wenn sie nach ihrem Erklärungsgehalt darauf gerichtet ist, eine verbindliche Rechtsfolge zu setzen. Eine Regelung ist deshalb jede einseitige durch eine Behörde vorgenommene Begründung, Aufhebung oder bindende Feststellung eines subjektiven Rechts oder einer Pflicht des Adressaten (Siewert, in: Diering/Timme/Stähler, Sozialgesetzbuch X, 5. Auflage 2018, § 31 Rn. 27 mit zahlreichen Hinweisen auf Rechtsprechung). Im Hinblick auf ein Auskunftsverlangen hat das BSG in seinem Urteil vom 12. Juli 1989 ([a.a.O.](#), Rn. 25) ausgeführt, dass eine behördliche Maßnahme nicht schon dann Regelungscharakter hat, wenn eine abstrakte und generelle Rechtspflicht im Einzelfall konkretisiert wird, vielmehr muss hinzukommen, dass die behördliche Maßnahme nach ihrem objektiven Erklärungsgehalt darauf gerichtet ist, die Rechtsfolge, d.h. die Verpflichtung zu einer bestimmten Auskunft, kraft hoheitlicher Gewalt mit unmittelbarer Wirkung nach außen abschließend verbindlich zu regeln. Der Ausspruch der Behörde muss daher potentielle Verbindlichkeit beanspruchen. Schlichte Anfragen, auch wenn die Auskunftserteilung gesetzlich vorgeschrieben ist, genügen nicht. Die Behörde darf den Betroffenen also nicht lediglich um Auskunft gebeten haben. Das Auskunftsverlangen der Behörde muss vielmehr erkennen lassen, dass sie den Betroffenen zu Erteilung der Auskunft bindend verpflichten will. Aus der behördlichen Maßnahme muss deshalb der Regelungswille der Behörde erkennbar sein, und zwar auch für den Adressaten (BSG, a.a.O.). Eine Regelung setzt mithin voraus, dass die Behörde auch den Willen hat, verbindlich festzulegen, was für den einzelnen rechtens sein soll. Dies kennzeichnet den Verwaltungsakt als verwaltungsrechtliche Willenserklärung. Soweit beim Fehlen einer eindeutigen Bezeichnung als Bescheid, Beschluss, Anordnung etc. oder auch bei Verwendung einer bürgernahen Sprache zweifelhaft ist, ob ein Regelungswille, der auf die Setzung einer Rechtsfolge gerichtet ist, vorliegt, ist die Erklärung unter entsprechender Anwendung der Grundsätze über die Auslegung von Willenserklärungen auszulegen. Dabei richtet sich die Qualifizierung von Verwaltungshandeln als Verwaltungsakt nicht danach, von welcher Vorstellung die Behörde ausgegangen ist. Maßgeblich ist vielmehr in Anwendung der für die Auslegung von Willenserklärungen maßgeblichen Grundsätze ([§§ 133, 157](#) Bürgerliches Gesetzbuch [BGB]) der objektive Sinngehalt ihrer Erklärung, d.h. wie der Empfänger die Erklärung bei verständiger Würdigung nach den Umständen des Einzelfalles objektiv verstehen musste (BSG, Urteil vom 26. November 2019 - [B 2 U 29/17 R](#) - juris Rn. 10; Urteil vom 17. Juni 2008 - [B 8 AY 8/07 R](#) - juris, Rn. 12; vom 28. Oktober 2008 - [B 8 SO 33/07 R](#) - juris, Rn. 15) bzw. das objektivierte Empfängerverständnis (BSG, Urteil vom 10. Juli 2012 - [B 13 R 85/11 R](#) - juris, Rn. 25). Zur Bestimmung des objektiven Regelungsgehaltes eines Verwaltungsaktes kommt es mithin darauf an, wie Adressaten und Drittbetroffene ihn nach Treu und Glauben verstehen mussten bzw. durften. Unklarheiten gehen zu Lasten der Behörde (BSG, Urteil vom 26. November 2019 - [B 2 U 29/17 R](#) - juris, Rn. 10 m.w.N.). Dabei ist auch die äußere Form der Maßnahme mit zu berücksichtigen, mithin bspw. die Bezeichnung eines Schreibens als Bescheid oder das Anfügen einer Rechtsmittelbelehrung (Engelmann, in: von Wulffen/Schütze, SGB X, 8. Aufl. 2014, § 31 Rn. 23 ff. mit zahlreichen Hinweisen auf Rechtsprechung).

Ausgehend hiervon ist die Beklagte und ihr folgend das SG zu Recht davon ausgegangen, dass der Empfänger der E-Mail vom 8. Mai 2019 bei verständiger Würdigung nicht davon ausgehen konnte, dass die Beklagten damit eine verbindliche Pflicht des Klägers zur Vorlage der monatlichen Gehaltsnachweise begründen wollte. Die Erklärungen der Beklagten erschöpfen sich in der als Bitte formulierten und an den Kläger gerichteten Aufforderung, seine letzten monatlichen Gehaltsnachweise zur Berechnung der von ihm zu entrichtenden Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung vorzulegen. Eine über diese Aufforderung hinausgehende verbindliche Verpflichtung des Klägers zur Erteilung der begehrten Auskunft lässt sich den Ausführungen nicht entnehmen. Darin finden sich weder die Begriffe Bescheid oder Beschluss, noch wird die Bezeichnung Anordnung verwendet und der Einsatz von Zwangsmittel wird nicht einmal ansatzweise erwähnt. Auch die äußere Form der Ausführungen, die die Sachbearbeiterin als E-Mail an den Kläger richtete, weist nicht auf einen Verwaltungsakt hin. Nach [§ 33 Abs. 2 Satz 1 SGB X](#) kann ein Verwaltungsakt schriftlich, elektronisch, mündlich oder in anderer Weise erlassen werden. Vorliegend hat die Beklagte den Kläger am 8. Mai 2019 mit einfacher E-Mail elektronisch angeschrieben. Die elektronische Form i.S. von [§ 33 Abs. 2 Satz 1 SGB X](#) wird aber nur durch eine qualifiziert signierte Datei gewahrt (vgl. [§ 36a Abs. 2 Satz 2 SGB I](#)), die den Maßgaben der Verordnung über den elektronischen Rechtsverkehr entspricht (Herbe, in: Ehmann/Karmanski/Kuhn-Zuber, Gesamtkommentar SRB, SGB X, 2. Aufl. 2018, § 33 Rn. 6; Pattar, in: Schlegel/Voelzke, jurisPK-SGB X, Stand Dezember 2017, § 33 Rn. 78). Dieser Fall liegt hier nicht vor, sodass die vorliegende Übersendung einer einfachen, d.h. nicht qualifiziert signierten E-Mail nicht auf das Vorliegen eines Verwaltungsaktes hinweist.

Schließlich ist den Ausführungen in der E-Mail vom 8. Mai 2019 auch keine Rechtsbehelfsbelehrung (vgl. [§§ 66 Abs. 1, 84 Abs. 2 Satz 3 SGG](#)) angefügt, die auf einen Regelungswillen der Beklagten schließen lassen könnte. Angesichts des vorausgegangenen Schriftwechsels mit dem Kläger weist dieses Vorgehen bei verständiger Würdigung - ganz im Gegenteil - gerade auf einen fehlenden Regelungswillen hin. Denn damit entsprach die Beklagte gerade nicht der Aufforderung des Klägers im Rahmen seiner E-Mail vom 10. April 2019, ihr Auskunftsersuchen "förmlich und mit Rechtsmittelbelehrung" an ihn zu richten. Die Beklagte wählte weder die vom Kläger ausdrücklich gewünschte Schriftform noch versah sie ihre Ausführungen mit einer auf einen Verwaltungsakt hinweisenden Rechtsbehelfsbelehrung.

Soweit der Kläger geltend macht, die Beklagte habe nicht lediglich eine unverbindliche freundliche Bitte geäußert, da ihm für den Fall der Nichtvorlage die Festsetzung von Höchstbeiträgen angedroht und ausdrücklich die "Verpflichtung" zur Auskunftserteilung hervorgehoben worden sei, trifft all dies auf das vom Kläger angefochtene Schreiben vom 8. Mai 2019 nicht zu. Das in Rede stehende Schreiben enthält weder eine Androhung für den Fall der Nichtvorlage der angeforderten Gehaltsnachweise, noch verwendete die Beklagte darin den Begriff "Verpflichtung". Soweit darin die monatlichen Gehaltsnachweise angesprochen werden, erschöpfen sich die Ausführungen vielmehr in der (nochmaligen) Bitte, diese vorzulegen, damit der Beitrag berechnet werden kann. Ob der dargelegte, dem angefochtenen Schreiben vom Kläger zugeschriebene Inhalt Regelungswirkung beizumessen wäre, ist daher nicht relevant.

Soweit demgegenüber die E-Mail und das Schreiben der Beklagten vom 9. Mai 2019 Hinweise auf die dem Kläger obliegende Auskunfts-, Mitteilungs- und Vorlagepflicht gemäß [§ 206 Abs. 1 SGB V](#) sowie ihre weitere Vorgehensweise für den Fall, dass der Kläger seinen

entsprechenden Pflichten weiterhin nicht nachkommt (Einstufung nach Höchstbeiträgen) enthält, weist der Senat darauf hin, dass auch diesen Ausführungen eine "Androhung" von Zwangsmitteln - wie der Kläger meint - nicht entnommen werden kann. Sowohl in der E-Mail als auch in dem nachfolgenden Schreiben vom 9. Mai 2019 informierte die Beklagte den Kläger lediglich über seine gesetzliche Auskunftspflicht und die entsprechende Rechtsgrundlage sowie ihre weitere Vorgehensweise, falls der Kläger seiner entsprechenden Pflicht weiterhin nicht nachkommen sollte. In diesem Fall werde sie die Beiträge unter Zugrundelegung von Höchstbeiträgen durch Bescheid festsetzen. Darin liegt ein rechtlicher Hinweis auf die Folgen der fehlenden Mitwirkung des Klägers, jedoch keine Androhung von Zwangsmitteln. Demgegenüber wies die Beklagte den Kläger gleichermaßen auf seine Rechtsschutzmöglichkeit gegen den in Aussicht gestellten Bescheid hin, dass er hiergegen nämlich Widerspruch einlegen, mithin die Rechtmäßigkeit der getroffenen Entscheidung einer Überprüfung unterziehen lassen kann. Der Kläger sieht sich in seiner Rechtsauffassung daher auch zu Unrecht durch das Urteil des BSG vom 12. Juli 1989 ([a.a.O.](#)) bestätigt. Diesem Rechtsstreit lag kein mit dem vorliegenden Verfahren vergleichbarer Sachverhalt zu Grunde. So enthielt das vom BSG in jenem Verfahren als Verwaltungsakt beurteilte Schreiben neben der Rechtsgrundlage für die angeforderte Auskunft nämlich gerade den Hinweis, dass die Verletzung der Auskunftspflicht als Ordnungswidrigkeit geahndet werden könne und die Behörde hatte - so das BSG weiter - durch die förmliche Zustellung dieses Schreibens zudem deutlich zum Ausdruck gebracht, dass die Klägerin hoheitlich verbindlich verpflichtet werden sollte, die in Rede stehenden Auskünfte zu erteilen und diese Verpflichtung auch durchgesetzt werden sollte.

Soweit der Kläger sich auf die Entscheidung des Bayerischen LSG vom 22. April 2015 ([a.a.O.](#)) stützt, lässt sich auch hieraus keine für ihn günstige Entscheidung herleiten. Auch das jenem Verfahren zu Grunde liegende Auskunftsverlangen ist mit dem vorliegenden nicht vergleichbar. Gegenstand jenes Verfahrens war ein öffentlich-rechtliches Auskunftsverlangen wegen eines Unterhaltsanspruchs einer Leistungsempfängerin der damaligen Beklagten. Dabei sah das LSG in dem an den Unterhaltspflichtigen gerichteten "Schreiben" mit dem Verlangen, Auskunft zu seinen Einkommens- und Vermögensverhältnissen zu erteilen, einen Verwaltungsakt. Auch wenn der Wortlaut dieses Schreibens in dem Urteilsabdruck nicht näher dargelegt wird, ergibt sich aus den Entscheidungsgründen, dass darin eine Anzeige der Leistungsgewährung, ein Hinweis auf die zivilrechtliche Rechtslage und eine Rechtsbehelfsbelehrung enthalten waren, unter Fristsetzung die Preisgabe bestimmter persönlicher Daten verlangt wurde und für den Fall der Nichtbefolgung Sanktionen angedroht wurden. Der Inhalt jenes Schreibens lässt sich mit der vorliegend zu beurteilenden E-Mail vom 8. Mai 2019 daher auch nicht ansatzweise vergleichen, im Übrigen auch nicht mit dem Inhalt der E-Mail und des Schreibens vom 9. Mai 2019, die gerade keine Androhung von Sanktionen enthalten. Soweit sich der Kläger darauf stützt, dass das LSG ausführte, die Regelung bestehe im Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung durch das Verlangen der Preisgabe bestimmter persönlicher Daten, erscheint diese Formulierung missverständlich. Denn sie legt die Vermutung nahe, dass jeglichem Auskunftsverlangen, das das Recht auf informationelle Selbstbestimmung berührt, eine Regelungswirkung im Sinne des [§ 31 SGB X](#) beizumessen sei. Dies ist aber ganz offensichtlich nicht der Fall, da der Behörde - wie bereits dargelegt - ein Wahlrecht zusteht, in welcher Form sie sicherstellt, die erforderlichen Auskünfte zu erhalten. Vorliegend hat die Beklagte für ihr Auskunftsverlangen - wie ausgeführt - gerade nicht die Rechtsform des Verwaltungsakts gewählt.

Soweit der Kläger im Hinblick auf das vom SG herangezogene Urteil des LSG Baden-Württemberg vom 14. Dezember 2007 ([a.a.O.](#)) und das die Revision zurückweisende Urteil des BSG vom 19. Februar 2009 ([a.a.O.](#)) darauf hingewiesen hat, dass jene Entscheidungen nicht gegen, sondern für die von ihm vertretene Auffassung sprächen, trifft dies nicht zu. Der Kläger hat zwar zutreffend darauf hingewiesen, dass das BSG sich mit der Frage der Verwaltungsaktsqualität des Schreibens der damaligen Beklagten, mit dem sie die Klägerin aufforderte, u.a. die kompletten Kontoauszüge der letzten drei Monate vorzulegen, nicht auseinandergesetzt hat (Gegenstand war keine Anfechtungs-, sondern eine Feststellungsklage). Demgegenüber hat das LSG diese Frage - entgegen der Behauptung des Klägers - nicht ausdrücklich offengelassen, sondern stattdessen ausgeführt, dass es sich angesichts des Inhalts des Schreibens nicht um einen Verwaltungsakt handele, sondern um eine Maßnahme, die eine eventuelle spätere, unmittelbar die Bewilligung von Arbeitslosengeld betreffende Regelung erst vorbereiten sollte. In diesem Sinne werden auch im vorliegenden Verfahren die von der Beklagten angeforderten monatlichen Gehaltsnachweise zur Vorbereitung der endgültigen Festsetzung der Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung benötigt.

Eine Qualifizierung als Verwaltungsakt ist schließlich auch nicht aus verfassungsrechtlichen Gründen auf Grund der Garantie effektiven Rechtsschutzes geboten ([Art. 19 Abs. 4 GG](#)). Zutreffend hat das SG insoweit darauf hingewiesen, dass der Kläger Rechtsschutz gegen den die Beiträge endgültig festsetzenden Bescheid erlangen kann. Im Übrigen führt der Kläger im Hinblick auf den Beitragsbescheid vom 14. Mai 2018, mit dem die Beklagte die Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung ab 1. Juli 2016 festsetzte, beim SG bereits das Verfahren S 11 KR 3662/18. Auch im Rahmen dessen ist die Frage zu klären, in welcher Form die vom Kläger in wechselnder Höhe erzielten monatlichen Einkünfte der Beitragsbemessung zu Grunde zu legen sind. Soweit der Kläger meint, die Klärung der Zulässigkeit des Auskunftsverlangens im Rahmen der Anfechtung des angekündigten Beitragsbescheids erfolge zu spät, weil zu diesem Zeitpunkt die Informationen bereits erteilt seien, ist dies nicht verständlich. Denn diese Folge kann er dadurch vermeiden, dass er dem aus seiner Sicht unzulässigen Auskunftersuchen weiterhin nicht nachkommt.

bb) Ein bloß formeller Verwaltungsakt, der die Kriterien des [§ 31 SGB X](#) zwar nicht erfüllt und daher materiell-rechtlich kein Verwaltungsakt ist, aus Gründen des effektiven Rechtsschutzes ([Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG](#)) jedoch mit der Anfechtungsklage angegriffen werden kann, weil der Adressat einer solchen Erklärung unerlaubt mit dem Risiko belastet wird, dass diese später in anderem Zusammenhang unzutreffend als bestandskräftiger Verwaltungsakt qualifiziert wird (vgl. Keller, a.a.O., Anhang § 54 Rn. 4), liegt nicht vor. Denn die Beklagte hat das formlos mit E-Mail an den Kläger gerichtete Schreiben vom 8. Mai 2019 nicht förmlich als "Bescheid" ausgestaltet und diesem auch keine Rechtsbehelfsbelehrung angefügt (vgl. Engelmann, a.a.O. § 31 Rn. 22a f. mit Hinweisen auf die Rechtsprechung; zur Anfechtbarkeit von Form-Verwaltungsakten Senatsurteil vom 13. Dezember 2019 - [L 4 R 2333/17](#) - juris, Rn. 95 m.w.N.).

c. Die Klage gegen das Schreiben der Beklagten vom 8. Mai 2019 war auch im Hinblick auf [§ 56a Satz 1 SGG](#) unzulässig. Danach können Rechtsbehelfe gegen behördliche Verfahrenshandlungen nur gleichzeitig mit den gegen die Sachentscheidung zulässigen Rechtsbehelfen geltend gemacht werden. Dies gilt nach Satz 2 der Regelung nur dann nicht, wenn behördliche Verfahrenshandlungen vollstreckt werden können oder gegen einen Nichtbeteiligten ergehen.

Bei der Aufforderung der Beklagten, der Kläger möge seine monatlichen Einkünfte durch Vorlage von Gehaltsnachweisen belegen, handelt es sich um eine behördliche Verfahrenshandlung in diesem Sinne. Verfahrenshandlung im Sinne des [§ 56a SGG](#) ist jede behördliche Maßnahme, die Teil eines konkreten Verwaltungsverfahrens ist, dieses aber nicht mit einer Sachentscheidung abschließt, sondern die Sachentscheidung lediglich vorbereitet. Hierzu gehört bspw. die Beschränkung von Akteneinsicht, die Bestellung von Sachverständigen durch den Leistungsträger und auch die Heranziehung des Leistungsempfängers zur Mitwirkung oder zu Auskünften (Scholz, in:

Roos/Wahrendorf, SGG, 1. Auflage 2014, § 56a Rn. 5 f.). Vorliegend forderte die Beklagte den Kläger im Hinblick auf die beabsichtigte endgültige Festsetzung seiner Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung auf, in Erfüllung seiner Auskunftspflicht gemäß [§ 206 SGB V](#) seine monatlichen Einkünfte durch Vorlage entsprechender Gehaltsnachweise zu belegen. Dieses Verlangen diente dementsprechend der Vorbereitung der abschließenden Sachentscheidung in Form der Beitragsfestsetzung.

Seine Einwände gegen das Auskunftersuchen der Beklagten kann der Kläger daher nur mit den zulässigen Rechtsbehelfen gegen die entsprechende Beitragsfestsetzung der Beklagten geltend machen, somit durch Widerspruch gegen diesen Beitragsbescheid und nach Erlass des den Widerspruch zurückweisenden Widerspruchsbescheids mit einer dagegen gerichteten Klage.

Die Anwendung dieser Regelung wird – anders als der Kläger meint – nicht durch Satz 2 ausgeschlossen. Danach sind vollstreckbare Verfahrenshandlungen vom grundsätzlichen Ausschluss isolierter Rechtsbehelfe ausgenommen. Vollstreckbar sind alle Verfahrenshandlungen, die mit Mitteln des Verwaltungszwangs unmittelbar durchgesetzt werden können. Hiervon werden die vorliegend in Rede stehenden Mitwirkungspflichten des Klägers jedoch nicht erfasst. Diese können selbst nicht mit den Mitteln des Verwaltungszwangs durchgesetzt werden, sie können im Fall einer Verletzung lediglich zu einem Rechtsverlust, mithin zu einem Rechtsnachteil führen (Scholz, a.a.O., Rn. 11).

4. Die Berufung des Klägers ist – soweit die Klage zulässig war – unbegründet. Denn der Widerspruchsbescheid der Beklagten vom 21. Mai 2019 ist rechtmäßig und verletzt den Kläger nicht in seinen Rechten. Die Beklagte wies mit diesem Bescheid den vom Kläger gegen das Schreiben vom 8. Mai 2019 erhobenen Widerspruch zu Recht zurück. Sie ging insoweit – wie oben bereits näher dargelegt – mangels Regelungswirkung zutreffend davon aus, dass kein Verwaltungsakt vorlag, weshalb der eingelegte Widerspruch unstatthaft und damit bereits unzulässig war.

Eine Zurückverweisung der Sache an das SG war nicht angezeigt. Die Voraussetzungen des [§ 159 Abs. 1 SGG](#) lagen nicht vor. Nach dieser Regelung kann das LSG durch Urteil die angefochtene Entscheidung aufheben und die Sache an das Sozialgericht zurückverweisen, wenn dieses die Klage abgewiesen hat, ohne in der Sache selbst zu entscheiden (Nr. 1) oder das Verfahren an einem wesentlichen Mangel leidet und auf Grund dieses Mangels eine umfangreiche und aufwändige Beweisaufnahme notwendig ist (Nr. 2). Der Senat kann dahingestellt sein lassen, ob der vom Kläger als Verfahrensmangel geltend gemachte Verstoß gegen das rechtliche Gehör tatsächlich vorliegt, nachdem das SG mit Schreiben vom 24. Mai 2019 ausführliche rechtliche Hinweise zur fehlenden Erfolgsaussicht der Klage machte und der Kläger sich hierzu umfangreich mit seinen Schriftsätzen vom 11. Juni, 16. Juli und 9. August 2019 äußerte. Denn die weitere Voraussetzung dieser Vorschrift liegt nicht vor, weil auf Grund des behaupteten Verfahrensmangels keine Beweisaufnahme unterblieb. Das SG konnte auf der Grundlage des Vorbringens der Beteiligten und der beigezogenen Verwaltungsakte eine Sachentscheidung treffen, ohne dass es einer Beweisaufnahme bedurfte.

5. Die Kostenentscheidung beruht auf [§ 193 Abs. 1 Satz 1, Abs. 4 SGG](#).

6. Die Revision war nicht zuzulassen, da Gründe hierfür (vgl. [§ 160 Abs. 2 SGG](#)) nicht vorliegen.

Rechtskraft

Aus

Login

BWB

Saved

2020-07-14