

B 7 A 1/01 R

Land
Bundesrepublik Deutschland
Sozialgericht
Bundessozialgericht
Sachgebiet
Sonstige Angelegenheiten
Abteilung
7
1. Instanz
SG München (FSB)
Aktenzeichen
-

Datum
27.03.1998
2. Instanz
Bayerisches LSG
Aktenzeichen
-

Datum
29.03.2000
3. Instanz
Bundessozialgericht
Aktenzeichen
B 7 A 1/01 R

Datum
24.04.2002
Kategorie
Urteil

Die Revision der Beklagten gegen das Urteil des Bayerischen Landessozialgerichts vom 29. März 2000 wird zurückgewiesen. Außergerichtliche Kosten des Revisionsverfahrens sind nicht zu erstatten.

Gründe:

I

Die Beteiligten streiten um die Rechtmäßigkeit einer Aufsichtsordnung des Bundesversicherungsamtes (BVA), der zuständigen Aufsichtsbehörde der Beklagten, mit der die Klägerin, eine bundesunmittelbare gewerbliche Berufsgenossenschaft, verpflichtet worden ist, die Richtlinien für die Nutzung von Dienstkraftfahrzeugen in der Bundesverwaltung (DKfzR) als für sie unmittelbar geltende Vorschrift anzuwenden.

Mit Schreiben vom 27. Mai 1997 wandte sich das BVA an die Vorstände der bundesunmittelbaren gewerblichen Berufsgenossenschaften und erteilte eine aufsichtsrechtliche Beratung gemäß [§ 89 Abs 1 Satz 1](#) Sozialgesetzbuch Viertes Buch (SGB IV) dahingehend, dass diese mit sofortiger Wirkung die DKfzR als unmittelbar geltendes Recht anzuwenden hätten. Das BVA forderte die Klägerin auf, dies bis zum 1. Juli 1997 verbindlich schriftlich zu bestätigen; für den Fall, dass dem nicht Folge geleistet werde, sei beabsichtigt, gemäß [§ 89 Abs 1 Satz 2 SGB IV](#) einen Verpflichtungsbescheid zu erteilen. Der Vorsitzende des Vorstands der Klägerin teilte mit Schreiben vom 16. Juni 1997 mit, dass diese eine entsprechende Erklärung nicht abgeben werde. Daraufhin erließ die Beklagte am 17. Juli 1997 im Rahmen des Aufsichtsverfahrens einen Verpflichtungsbescheid. Darin heißt es:

"Bescheid:

1. Die Holz-Berufsgenossenschaft wird verpflichtet, ab sofort die Richtlinien für die Nutzung von Dienstkraftfahrzeugen in der Bundesverwaltung (DKfzR) vom 29. Juni 1993 (GMBI. S. 398) in der jeweils aktuellen Fassung als für sie unmittelbar geltende Vorschrift anzuwenden.
2. Die Holz-Berufsgenossenschaft wird verpflichtet, den Richtlinien für die Nutzung von Dienstkraftfahrzeugen in der Bundesverwaltung entgegenstehende Beschlüsse der Selbstverwaltung aufzuheben."

Davon abgesetzt heißt es in dem Bescheid unter der Überschrift Begründung ua: Die im Schreiben des Vorstandes vom 16. Juni 1997 geäußerte Weigerung, die DKfzR als unmittelbar geltende Vorschrift ab sofort anzuwenden, verstoße gegen geltendes Recht. Die Klägerin werde daher gemäß [§ 89 Abs 1 SGB IV](#) verpflichtet, die Rechtsverletzung durch sofortige Anwendung der genannten Richtlinien zu beheben. Rechtsgrundlage für die Anwendung sei [Art 86 Grundgesetz \(GG\)](#). Zu dem für die bundesunmittelbaren Sozialversicherungsträger maßgebenden Recht ([§ 29 Abs 3 SGB IV](#)) gehörten auch die von der Bundesregierung nach [Art 86 GG](#) erlassenen Verwaltungsvorschriften und damit auch die Vorschriften des II. Kapitels der DKfzR. Das Gesetz schreibe nichts Besonderes in des [Art 86 GG](#) vor. Aus dem Umstand, dass der Gesetzgeber die Nutzung von Dienstkraftfahrzeugen nicht geregelt habe, könne nicht geschlossen werden, dass insoweit die ausschließliche Regelungskompetenz bei den Sozialversicherungen liegen sollte. Gemäß [§ 21 Abs 2 DKfzR](#) sei die Nutzung von Dienstkraftfahrzeugen an den Vorschriften des ersten, zweiten und vierten Abschnitts des I. Kapitels der DKfzR auszurichten. Privatfahrten mit Dienstwagen seien somit im Bereich der bundesunmittelbaren gewerblichen Berufsgenossenschaften grundsätzlich nicht mehr zulässig; ebenso nicht regelmäßige Fahrten zwischen Wohnung und Dienststelle mit Dienstkraftfahrzeugen. Dienstliche Gründe für Fahrten zwischen Wohnung und Dienststelle würden auf der Grundlage von [§ 12 Abs 1 DKfzR](#) ausnahmsweise nur bei technischen Aufsichtsbeamten

anerkannt, die ihre Dienstgeschäfte jederzeit kurzfristig auch aus dem privaten Bereich heraus aufnehmen müssten. Ausdrücklich werde nochmals darauf verwiesen, dass die Benutzung von Dienstkraftfahrzeugen durch die Geschäftsführer der Berufsgenossenschaften für Fahrten zwischen Wohnung und Dienststelle nur zulässig sei, wenn die Voraussetzungen des § 22 Abs 1 DKfzR erfüllt seien, dh nur bei Geschäftsführern mit mindestens Besoldung nach Besoldungsgruppe B 5 oder B 6, wenn das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung und das Bundesministerium für Finanzen ihre Einwilligung erteilt hätten. Als unzulässig werde auch die pauschale Deklaration von Fahrten zwischen Wohnung und Dienststelle als Dienstfahrten verworfen, es sei denn, es handle sich um Fahrten im Zusammenhang mit einer Dienstreise (§ 7 Abs 1 Satz 2 DKfzR).

Mit ihrer Klage hatte die Klägerin Erfolg. Das Sozialgericht München hat mit Urteil vom 27. März 1998 den Bescheid vom 17. Juli 1997 aufgehoben.

Die gegen dieses Urteil eingelegte Berufung der Beklagten hat das Bayerische Landessozialgericht (LSG) durch Urteil vom 29. März 2000 zurückgewiesen. Zur Begründung hat es im Wesentlichen ausgeführt: Gegenstand des Rechtsstreits sei ausschließlich die Weisung der Beklagten, dass die Klägerin die DKfzR als unmittelbar geltendes Recht anzuwenden habe. Nur insofern habe die Beklagte eine Verfügung getroffen. Die DKfzR seien aber auf die Klägerin nicht anwendbar. Dieser sei durch Gesetz eine eigene Regelungsbefugnis zugewiesen, in die die Beklagte nicht durch den Erlass von allgemeinen Verwaltungsvorschriften auf der Grundlage des [Art 86 GG](#) eingreifen könne. Soweit gesetzliche Regelungen in Bereichen, auf die sich die DKfzR erstreckten, den von ihnen betroffenen Adressaten eine eigene Regelungsbefugnis zuwies, bleibe für allgemeine Verwaltungsvorschriften kein Raum. Diese Regelungsbefugnis folge aus den [§§ 29 ff SGB IV](#) sowie den [§§ 67 ff SGB IV](#). Soweit diese Vorschriften einen Vorbehalt des Gesetzes und des sonstigen für die Sozialversicherungsträger maßgeblichen Rechts enthielten, kämen zwar grundsätzlich auch Verwaltungsvorschriften nach [Art 86 GG](#) als für den Sozialversicherungsträger maßgebendes Recht in Betracht. Dies gelte aber nicht, soweit die nach [Art 86 GG](#) erlassenen Richtlinien in eine gesetzliche Aufgabenzuweisung eingriffen. Insoweit komme dem Selbstverwaltungsgrundsatz des [§ 29 SGB IV](#) als einem tragenden Organisationsprinzip der Sozialversicherung Bedeutung zu. Zum Kernbereich der Selbstverwaltung in der Sozialversicherung gehörten die Organisation der innerbetrieblichen Verwaltungsabläufe sowie das Finanzwesen. Die [§§ 31 ff SGB IV](#) ließen erkennen, dass die Organe der Sozialversicherungsträger grundsätzlich ihr gesamtes Verwaltungshandeln eigenverantwortlich steuerten und nur einer rechtsaufsichtlichen Kontrolle unterlägen. Soweit es bei den DKfzR um Kosten der laufenden Verwaltung gehe, stehe dem einzelnen Versicherungsträger bei der Beurteilung der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ein Beurteilungsspielraum in Gestalt einer Einschätzungsprärogative zu. Die DKfzR griffen in diesen der Klägerin zur eigenverantwortlichen Gestaltung überlassenen Regelungsbereich ein. Aus § 52 Bundeshaushaltsordnung (BHO) lasse sich eine inhaltliche Ermächtigung zum Erlass normkonkretisierender Verwaltungsanweisungen mit Wirkung gegen einen insoweit mit Selbstverwaltungsrechten ausgestatteten Sozialversicherungsträger nicht ableiten.

Mit ihrer Revision trägt die Beklagte vor, dass [Art 86 GG](#) die Bundesregierung zur Steuerung der bundeseigenen Verwaltung und der bundesunmittelbaren Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts durch Erlass von allgemeinen Verwaltungsvorschriften ermächtige. Deren Verbindlichkeit für die Klägerin folge bereits daraus, dass sie als Teil der mittelbaren Staatsverwaltung öffentliche Aufgaben wahrnehme und der Staat daher berechtigt sei, die ordnungsgemäße Durchführung und Erfüllung dieser Aufgaben sicherzustellen. Dem stehe [§ 29 Abs 1 SGB IV](#) nicht entgegen, weil zu dem für die bundesunmittelbaren Sozialversicherungsträger maßgebenden Recht auch die von der Bundesregierung nach [Art 86 GG](#) erlassenen allgemeinen Verwaltungsvorschriften und damit auch die Vorschriften des II. Kapitels der DKfzR gehörten. Deren § 21 Abs 2 bestimme, dass die zuständigen Bundesministerien die Nutzung von Dienstkraftfahrzeugen ua bei den bundesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts an den Vorschriften des ersten, zweiten und vierten Abschnitts des I. Kapitels der DKfzR auszurichten hätten. Weder die Übertragung der laufenden Verwaltungsaufgaben auf die Organe der Sozialversicherungsträger nach [§§ 35, 36 SGB IV](#) noch die haushaltsrechtlichen Vorschriften des SGB IV wiesen der Klägerin eine spezielle Kompetenz zur Regelung der streitigen Rechtsmaterie zu.

Die Beklagte beantragt,

das Urteil des Bayerischen Landessozialgerichts vom 29. März 2000 und das Urteil des Sozialgerichts München vom 27. März 1998 aufzuheben und die Klage abzuweisen.

Die Klägerin beantragt,

die Revision zurückzuweisen.

Sie verweist zur Begründung auf das angefochtene Urteil und führt aus, die Vorschriften der [§§ 29 ff](#) und [67 ff SGB IV](#) stellten besondere gesetzliche Regelungen iS von [Art 86 Satz 1 GG](#) dar. Die Ausstattung der Selbstverwaltungskörperschaften mit den notwendigen sachlichen Mitteln, zB Dienstkraftwagen, sei ein typisches, dem Geschäftsführer obliegendes Verwaltungsgeschäft. Die [§§ 67 ff SGB IV](#) räumten den Sozialversicherungsträgern eigene haushaltsrechtliche Befugnisse und Verantwortungen ein. Dazu gehörten auch Regelungen über die Nutzung von Dienstkraftfahrzeugen. Diesen gesetzlichen Kompetenznormen sei der Vorrang einzuräumen, sodass für den Erlass von Verwaltungsvorschriften nach [Art 86 Satz 1 GG](#) kein Raum verbleibe. Zwar könnten allgemeine Verwaltungsvorschriften der Bundesregierung sonstiges Recht iS des [§ 29 Abs 3 SGB IV](#) sein. Dem widerspreche indessen die amtliche Begründung zu § 88 des Entwurfs eines Sozialgesetzbuchs ([BT-Drucks 7/4122, S 38](#)), wonach Versicherungsträger nur solche allgemeinen Verwaltungsvorschriften zu beachten hätten, die zu den von ihnen anzuwendenden Rechtsvorschriften ergangen seien. Dazu gehörten die DKfzR nicht. Deren Anwendung hätte eine vollständige Aushöhlung des Selbstverwaltungsrechts zur Folge, da für eigene Entscheidungen der Versicherungsträger kein Raum mehr bleibe. Eine derartige Regelungskonzeption hätte zur Folge, dass die Bundesregierung in jedem Teilbereich der Verwaltung durch schlichte Verwaltungsvorschriften die bundesgesetzlichen Regelungen im SGB IV ersetzen könnte.

II

Die Revision der Beklagten ist nicht begründet.

Zu Recht hat das LSG den Bescheid der Beklagten vom 17. Juli 1997 aufgehoben. Dieser Verpflichtungsbescheid ist rechtswidrig, weil die Klägerin durch ihre Weigerung, die DKfzR vom 29. Juni 1993 als unmittelbar geltende Vorschrift anzuwenden, nicht das Recht verletzt ([§ 89](#)

[Abs 1 Satz 2 SGB IV](#)). Die DKfzR gehören nicht zu dem Recht, zu dessen Anwendung die Klägerin durch die Aufsichtsbehörde verpflichtet werden kann ([§ 87 Abs 1 Satz 2 SGB IV](#)).

Wie das LSG zutreffend ausgeführt hat, ist Gegenstand des Rechtsstreits allein die im angefochtenen Bescheid ausgesprochene Verpflichtung der Klägerin, die DKfzR als unmittelbar geltendes Recht anzuwenden und entgegenstehende Beschlüsse der Selbstverwaltung aufzuheben. Nur insoweit hat die Beklagte eine Verfügung getroffen. Diese Verfügung, die von der Begründung deutlich abgesetzt ist, hat die Beachtung der DKfzR insgesamt in der jeweils aktuellen Fassung, ohne inhaltliche Modifikationen, für den gesamten Geschäftsbereich der Klägerin zum Inhalt; sie ist als solche eindeutig und klar und bedarf deshalb nicht der Auslegung durch Heranziehung der Gründe des Bescheides, auch wenn sich aus diesen gewisse Einschränkungen gegenüber dem Verfügungssatz ergeben mögen. Eine eigenständige Regelung hinsichtlich der dort behandelten Frage, inwieweit bzw mit welchen Modifikationen die DKfzR im Geltungsbereich der Klägerin anzuwenden sind, ist im angefochtenen Bescheid nicht erfolgt (zur Maßgeblichkeit der im Verfügungssatz getroffenen Regelung vgl [BSGE 60, 287](#) = SozR 1300 § 48 Nr 29). Der Senat hat deshalb nicht zu prüfen, ob und inwieweit die Gründe des angefochtenen Bescheides dessen Verfügungssatz rechtfertigen.

Rechtsgrundlage des Verpflichtungsbescheides der Beklagten ist [§ 89 Abs 1 SGB IV](#). Danach soll die Aufsichtsbehörde für den Fall, dass durch das Handeln oder Unterlassen eines Versicherungsträgers das Recht verletzt wird, zunächst beratend darauf hinwirken, dass der Versicherungsträger die Rechtsverletzung behebt (Satz 1). Kommt der Versicherungsträger dem innerhalb angemessener Frist nicht nach, kann die Aufsichtsbehörde den Versicherungsträger verpflichten, die Rechtsverletzung zu beheben (Satz 2). Der in [§ 89 Abs 1 Satz 1 SGB IV](#) angelegte Vorrang einer Beratung vor Erlass eines Verpflichtungsbescheides ist vorliegend gewahrt. Das nach [§ 90 Abs 1 Satz 1 SGB IV](#) zuständige BVA hat auch ausreichend auf die Behebung der angeblichen Rechtsverletzung hingewirkt, indem es die Klägerin zur Aufhebung entgegenstehender Beschlüsse aufgefordert hat.

Vorliegend fehlt es für das Einschreiten der Aufsichtsbehörde nach [§ 89 Abs 1 Satz 2 SGB IV](#) an einer Rechtsverletzung der Klägerin. Die Beklagte sieht zu Unrecht eine Rechtsverletzung der Klägerin darin, dass diese die DKfzR nicht als unmittelbar für sie geltende Vorschrift anwendet. Die DKfzR, die nach [Art 86 Satz 1 GG](#) und § 52 Satz 2 BHO als allgemeine Verwaltungsvorschrift erlassen worden sind und auch die Nutzung von Dienstkraftfahrzeugen im Geschäftsbereich der bundesunmittelbaren Körperschaften des öffentlichen Rechts betreffen, gehören nicht zu dem für die Klägerin maßgebenden Recht, dessen Beachtung durch die Aufsichtsbehörde verlangt und durchgesetzt werden kann.

Was unter "Recht" iS von [§ 89 Abs 1 SGB IV](#) zu verstehen ist, ergibt sich aus [§ 87 Abs 1 Satz 2 SGB IV](#), wonach sich die Aufsicht auf die Beachtung "von Gesetz und sonstigem Recht erstreckt, das für die Versicherungsträger maßgebend ist". Der Begriff des für den Versicherungsträger maßgebenden Rechts, der im SGB IV vielfach in der gleichen Wendung gebraucht wird (§ 29 Abs 3, § 33 Abs 1, § 35 Abs 1, § 35a Abs 1, § 36 Abs 1), ist in einem weiten, materiellen Sinne zu verstehen (vgl nur Maier in Kasseler Kommentar, RdNr 5 zu [§ 87 SGB IV](#)) und umfasst grundsätzlich auch allgemeine Verwaltungsvorschriften, die die Bundesregierung auf Grund von [Art 86 Satz 1 GG](#) erlassen hat (Bull, VSSR 1977, 113, 125; zur Rechtssatzeigenschaft von Verwaltungsvorschriften: Ossenbühl, Verwaltungsvorschriften und Grundgesetz, 1968, 154 ff). Der Senat folgt insoweit nicht einer im Schrifttum vertretenen Auffassung, wonach allgemeine Verwaltungsvorschriften generell nicht geeignet seien, die Sozialversicherungsträger zu binden, weil es sich bei ihnen wegen fehlender Außenwirkung nicht um "Recht" handele (so Friauf, DRV 1982, 113 ff; zum Streitstand vgl auch Bonvie, BG 1986, 741 mwN). Für das Verhältnis von Aufsicht und Versicherungsträger ist das Fehlen der Außenwirkung dieser Vorschriften ebenso wenig von Bedeutung wie der Umstand, dass die Rechtsprechung nicht an ihren Inhalt gebunden ist und der Versicherte grundsätzlich aus derartigen Vorschriften keine eigenen Rechte herleiten kann (vgl Stößner, Die Staatsaufsicht in der Sozialversicherung, 2. Aufl, S 59 f). Im Übrigen hat der Gesetzgeber des SGB IV in den Motiven zu [§ 87 Abs 1 SGB IV](#) (im Entwurf noch § 88 Abs 1) ausdrücklich klargestellt, dass auch die allgemeinen Verwaltungsvorschriften nach [Art 86 Satz 1 GG](#) grundsätzlich zum "sonstigen Recht" gehören ([BT-Drucks 7/4122, S 38](#) zu § 88 des Entwurfs). Allerdings hat er zugleich deutlich gemacht, dass nicht alle allgemeinen Verwaltungsvorschriften unter den Begriff "sonstiges Recht" subsumiert werden könnten, insbesondere nicht Richtlinien, die verwaltungsinterne Regelungen enthielten. Hierzu heißt es näher:

"Die zur Durchführung von Gesetzen erlassenen allgemeinen Verwaltungsvorschriften nach [Art 84 Abs 2](#) und 86 Satz 1 Grundgesetz dienen der Ausfüllung und Auslegung gesetzlicher Vorschriften; sie sind für die Versicherungsträger verbindlich, sodass sich die Aufsicht auch auf die Beachtung dieser Vorschriften erstreckt. Hierzu ist zu bemerken, dass die Versicherungsträger nur solche allgemeinen Verwaltungsvorschriften zu beachten haben, die zu den von ihnen anzuwendenden Rechtsvorschriften ergangen sind. Von den allgemeinen Verwaltungsvorschriften zu unterscheiden sind die verwaltungsinternen Richtlinien, die nicht unter den Begriff des sonstigen Rechts subsumiert werden können."

Ob diese Begründung ohne Weiteres die Annahme rechtfertigt, dass der Gesetzgeber des SGB IV zu dem "sonstigen Recht", dessen Geltung im Rahmen der Aufsicht durchgesetzt werden kann, lediglich die so genannten Gesetzesakzessorischen Verwaltungsvorschriften rechnet (vgl zum Begriff Ossenbühl, aaO, S 282 ff), die der Auslegung und Ausfüllung der von den Versicherungsträgern bzw der Selbstverwaltung durchzuführenden (materiellen) Rechtsnormen dienen, mag bezweifelt werden, zumal diese Aussage weder in § 87 noch in [§ 89 SGB IV](#) einen eindeutigen Niederschlag gefunden hat (zum Problem insbesondere Bull, VSSR 1977, 113, 125 f; Marschner in Wannagat, SGB, RdNr 12 zu [§ 87 SGB IV](#); vgl auch Gleitze in GK-SGB IV, 2. Aufl, RdNr 6 zu [§ 87 SGB IV](#)). Wäre dieser Annahme zu folgen, so wäre die Aufsichtsordnung der Beklagten schon aus diesem Grunde rechtswidrig, weil es sich bei den DKfzR nicht um Gesetzesakzessorische Verwaltungsvorschriften, sondern um solche handelt, die letztlich Fragen der behördeninternen Organisation regeln.

Auch wenn die vorgenannte Begründung zu [§ 87 SGB IV](#) in einem engeren, die Verfassungslage interpretierenden Sinne verstanden und davon ausgegangen wird, dass der Gesetzgeber nur solche "verwaltungsinternen Richtlinien" als Aufsichtsmaßstab ausschließen wollte und konnte, die entweder von vornherein nur an die unmittelbare Staatsverwaltung gerichtet sind oder - anderenfalls - nach [Art 86 GG](#) gegenüber bundesunmittelbaren Versicherungsträgern keine Bindung bewirken können, ergibt sich nichts anderes. Denn Verwaltungsvorschriften, die - wie die DKfzR - über die Gesetzesausführung hinausreichen, können gegenüber diesen Trägern keine Bindung bewirken, weil die Befugnis der Bundesregierung zum Erlass allgemeiner Verwaltungsvorschriften bzw Richtlinien in Bereichen, auf die sich die DKfzR erstrecken, durch besondere gesetzliche Regelung im Sinne der Vorbehaltsklausel des [Art 86 Satz 1 GG](#) auf die Sozialversicherungsträger übertragen worden ist.

Nach [Art 86 Satz 1 GG](#) erlässt die Bundesregierung, soweit nicht das Gesetz Besonderes vorschreibt, die allgemeinen Verwaltungsvorschriften, wenn der Bund die Gesetze durch bundeseigene Verwaltung oder durch bundesunmittelbare Körperschaften oder Anstalten des öffentlichen Rechts ausführt. Bei Auslegung dieser Verfassungsnorm lässt der Senat offen, ob [Art 86 GG](#) eine (bloße) Kompetenznorm darstellt, wonach die Bundesregierung zum Erlass allgemeiner Verwaltungsvorschriften stets einer besonderen gesetzlichen Ermächtigung bedarf (so insbesondere Thieme, Die Verwendung von Dienstkraftfahrzeugen der Berufsgenossenschaften, Gutachten 1998), oder ob es sich um eine Befugnisnorm handelt, die diese Ermächtigung in sich trägt (so insbesondere Lerche in Maunz/Dürig, GG, 28. Lieferung, RdNr 98, 104 zu Art 86; Hermes in Dreier, GG, 2000, RdNr 51, 56 zu Art 86; Ossenbühl, aaO, S 415 f). Auch wenn [Art 86 GG](#) - in dem für die Bundesregierung günstigsten Sinne - als Befugnisnorm verstanden wird (vgl auch [BSGE 59, 122](#), 125 = SozR 2200 § 253 Nr 2), die die Bundesregierung unmittelbar ermächtigt, auch gegenüber bundesunmittelbaren Rechtsträgern wie der Klägerin allgemeine Verwaltungsvorschriften zu erlassen, kann sich Abweichendes aus der in [Art 86 Satz 1 GG](#) enthaltenen Einschränkung ("soweit das Gesetz nichts Besonderes vorschreibt") ergeben, insbesondere wenn durch allgemeine Verwaltungsvorschriften Bereiche der Selbstverwaltung bzw der Autonomie berührt werden (zum Problem, das namentlich im Blick auf die Sozialversicherungsträger ([Art 87 Abs 2 GG](#)) akut geworden ist: Bull, VSSR 1977, 113 ff, 125 ff; ders, Alternativkommentar-GG, 2. Aufl 2001, RdNr 19 zu Art 86; Bonvie, BG 1986, 740, 742 ff; vgl auch die bei Ossenbühl, aaO, S 415 f, Fn 276, angegebenen Literaturnachweise). Es kann offen bleiben, ob der Gesetzesvorbehalt des [Art 86 Satz 1 GG](#) dem Gesetzgeber jeweils die Möglichkeit eröffnet, die verfassungsrechtliche Befugnis der Bundesregierung durch einfaches Gesetz zu begrenzen bzw zu unterlaufen (so Broß in von Münch, GG, 3. Aufl 1996, RdNr 9 zu Art 86; Jarrass/Pieroth, GG, 6. Aufl 2002, RdNr 2 zu Art 86; Hermes in Dreier, GG, 2000, RdNr 56 zu Art 86; Sachs, GG, 2. Aufl 1999, RdNr 27/28 zu Art 86). Auch wenn dem nicht gefolgt würde, weil aus der Formulierung "Besonderes" eine Begrenzung des Gesetzesvorbehalts auf Sonderfälle abgeleitet werden könnte, kann jedenfalls der Gesetzgeber im Rahmen seiner jeweils materiengebundenen Sachkompetenz, Rechtsträger mit Selbstverwaltung zu etablieren, die einschlägige Vorbehaltsklausel des [Art 86 Satz 1 GG](#) zu Gunsten spezieller Regelungen nutzen, indem er in dem jeweiligen die Selbstverwaltung statuierenden Gesetz - ausdrücklich oder implicite - speziell auch den Erlass von allgemeinen Verwaltungsvorschriften dem zuständigen Organ der Selbstverwaltungskörperschaft überträgt (so vor allem Lerche in Maunz/Dürig, GG, RdNr 98 ff zu Art 86). Das ist hier der Fall, weil der Gesetzgeber des SGB IV den Erlass von Richtlinien, die die Verwaltung der Sozialversicherungsträger betreffen, ausdrücklich diesen Trägern bzw ihren Vorständen zugewiesen hat (vgl zu [§ 35 Abs 2 SGB IV](#) unten). Das LSG hat dazu im Einzelnen zutreffend ausgeführt, dass die Regelung der Nutzung von Dienstkraftfahrzeugen im Bereich der Sozialversicherungsträger zu deren interner Verwaltung gehört und dass ihnen insoweit durch Gesetz eine eigene Regelungsbefugnis zugewiesen ist, in die die Bundesregierung nicht auf der Grundlage des [Art 86 Satz 1 GG](#) durch allgemeine Verwaltungsvorschriften eingreifen darf.

In diesem Zusammenhang kommt zunächst, wie das LSG zutreffend und unter Beachtung der Rechtsprechung des Bundessozialgerichts (BSG) ausgeführt hat, dem Selbstverwaltungsgrundsatz in [§ 29 Abs 1 SGB IV](#) als einem tragenden Organisationsprinzip der Sozialversicherung besondere Bedeutung zu (vgl [BSGE 67, 160](#), 162 f = [SozR 3-2200 § 1344 Nr 1](#); [BSGE 58, 247](#) = SozR 1500 § 51 Nr 38). Da Selbstverwaltung und staatlich-administrative Leitung einander prinzipiell ausschließen, spricht die Vermutung im Zweifel gegen die zentrale staatliche Steuerung des Verwaltungsträgers und damit auch gegen die Zulässigkeit bindender Verwaltungsvorschriften jedenfalls in dem Bereich, in dem dem Sozialversicherungsträger Selbstverwaltung eingeräumt worden ist (vgl dazu auch Ossenbühl, aaO, S 413). Zum Kernbereich der Selbstverwaltung in der Sozialversicherung gehört nach allgemeiner Auffassung im Wesentlichen die interne Organisation und Durchführung der Verwaltung sowie das Finanzwesen ([BSGE 58, 247](#) = SozR 1500 § 51 Nr 38). Aus [§ 29 Abs 3](#) und [§§ 31 ff SGB IV](#) ergibt sich ferner, dass die Organe der Sozialversicherungsträger grundsätzlich ihr gesamtes Verwaltungshandeln eigenverantwortlich steuern und nur einer rechtsaufsichtlichen Kontrolle unterliegen. Nach [§ 35 Abs 1 Satz 1 SGB IV](#) ist dem Vorstand als dem Haupt- und Vollzugsorgan des Versicherungsträgers dessen Verwaltung übertragen. Aus der umfassenden Verwaltungszuständigkeit des Vorstandes ergibt sich zugleich seine - nach [§ 35 Abs 2 SGB IV](#) speziell zugewiesene - Befugnis, für die gesamte Verwaltungstätigkeit des Versicherungsträgers Richtlinien zu erlassen (vgl dazu [BSGE 67, 160](#), 165 f = [SozR 3-2200 § 1344 Nr 1](#)). Dazu gehört auch die Regelung über die Verwendung und Nutzung der für Sachaufgaben benötigten Dienstkraftfahrzeuge. Allerdings stehen die Befugnisse des Versicherungsträgers bzw des Vorstandes nach [§ 29 Abs 3](#) und [§ 35 Abs 1 SGB IV](#) jeweils wiederum unter dem Vorbehalt, dass Gesetz oder sonstiges für den Versicherungsträger maßgebendes Recht nichts Abweichendes bestimmen. Dies kann im vorliegenden Zusammenhang und auch im Hinblick auf die oben genannte Vermutung jedoch nicht bedeuten, dass insoweit die Richtlinienkompetenz des Vorstandes durch eine aus [Art 86 Satz 1 GG](#) in Anspruch genommene Richtlinienkompetenz der Bundesregierung verdrängt bzw überlagert würde. Vielmehr ist im Hinblick auf die Gesetzesbegründung zu [§ 87 SGB IV](#) davon auszugehen, dass die Richtlinienkompetenz der Bundesregierung, soweit sie die interne Verwaltung der Sozialversicherungsträger betrifft, zu Gunsten der diesen Trägern durch Gesetz (ausschließlich) übertragenen Richtlinienkompetenz begrenzt werden sollte. Insoweit kommt der Gesetzesbegründung, wonach "verwaltungsinterne Richtlinien" nicht zu dem von den Sozialversicherungsträgern zu beachtenden sonstigen Recht gehören, eine klarstellende Bedeutung zu.

Eine anderweitige gesetzliche Ermächtigung der Bundesregierung zum Erlass von Richtlinien gegenüber bundesunmittelbaren Sozialversicherungsträgern, etwa in dem speziellen Bereich der Nutzung von Dienstkraftfahrzeugen, ist nicht ersichtlich. Insbesondere ergibt sich eine solche Ermächtigung auch nicht aus [§ 52 Satz 2 BHO](#), der in den DKfzR - neben [Art 86 Satz 1 GG](#) - als Rechtsgrundlage für den Erlass dieser Richtlinien genannt ist. Danach kann die Bundesregierung für die Benutzung von Dienstkraftfahrzeugen Ausnahmen von Satz 1 des [§ 52 BHO](#) zulassen, wonach Angehörigen des öffentlichen Dienstes Nutzungen nur gegen angemessenes Entgelt gewährt werden dürfen, soweit nicht durch Gesetz, Tarifvertrag oder im Haushaltsplan etwas anderes bestimmt ist. Zwar gilt die BHO und damit auch deren [§ 52](#) für bundesunmittelbare juristische Personen des öffentlichen Rechts gemäß [§ 105 BHO](#) entsprechend. Sie gilt jedoch gemäß [§ 112 BHO](#) grundsätzlich nicht für die bundesunmittelbaren Sozialversicherungsträger, insbesondere auch nicht für bundesunmittelbare Berufsgenossenschaften wie die Klägerin. Dies ist vielmehr unmittelbar Folge dessen, dass das Haushaltsrecht der Sozialversicherungsträger in [§§ 67 bis 79 SGB IV](#) eigenständig geregelt ist, und zwar mit einer eigenen Verordnungsermächtigung der Bundesregierung für den Erlass haushaltsrechtlicher Vorschriften in [§ 78 SGB IV](#) (von der jedoch bisher hinsichtlich der Nutzung von Dienstkraftfahrzeugen im Geschäftsbereich der Sozialversicherungsträger kein Gebrauch gemacht worden ist). Dass eine solche Verordnung nach den Grundsätzen des für Bund und Länder geltenden Haushaltsrechts - allerdings unter Berücksichtigung der Besonderheiten der Sozialversicherung und der einzelnen Versicherungszweige - auszugestalten ist ([§ 78 Satz 2 SGB IV](#)), bedeutet gleichwohl nicht, dass [§ 52 Satz 2 BHO](#) - als eine anderweitige gesetzliche Ermächtigung iS des [Art 86 Satz 1 GG](#) - den Erlass von allgemeinen Verwaltungsvorschriften gegenüber bundesunmittelbaren Sozialversicherungsträgern in dem angesprochenen Bereich rechtfertigt. Auf eine sonstige anderweitige Ermächtigungsgrundlage sind die DKfzR nicht gestützt, insbesondere nicht auf [§§ 67 ff, 69 SGB IV](#) oder eine nach [§ 78 SGB IV](#) erlassene Rechtsverordnung.

Angesichts der vorgenannten Rechts- bzw. Verfassungslage kann der Senat letztlich offen lassen, ob und inwieweit die DKfzR überhaupt gegenüber den bundesunmittelbaren Körperschaften des öffentlichen Rechts, hier speziell den bundesunmittelbaren Sozialversicherungsträgern, Geltung beanspruchen. Zwar sehen diese Richtlinien in ihrem Vorspann ausdrücklich vor, dass sich die Nutzung von Dienstkraftfahrzeugen nicht nur bei den Bundesministerien und der übrigen unmittelbaren Bundesverwaltung, sondern auch bei den bundesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts nach diesen Richtlinien bestimmt. Allerdings betrifft der wesentliche Teil der DKfzR unmittelbar nur die Bundesministerien (I. Kapitel §§ 1 bis 20), während nach deren II. Kapitel (§§ 21 bis 23 DKfzR) die Regelungen des I. Kapitels auch für die übrige unmittelbare Bundesverwaltung und für die bundesunmittelbaren Körperschaften des öffentlichen Rechts in modifizierter Form für anwendbar erklärt werden. Dabei sieht jedoch § 21 Abs 2 DKfzR für die bundesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts - anders als dessen Abs 1, der die übrige unmittelbare Bundesverwaltung betrifft - weder eine unmittelbare noch eine entsprechende Anwendung der an die Bundesministerien gerichteten Regelungen vor, sondern beschränkt sich auf die Anweisung, dass für deren Geschäftsbereich die zuständigen Bundesministerien "sicherstellen", dass die Nutzung von Dienstkraftfahrzeugen an Vorschriften des I. Kapitels "ausgerichtet wird". Wie bzw. mit welchen Einschränkungen diese "Ausrichtung" sicherzustellen ist, ist in den DKfzR nicht näher erläutert. Nach dem Gesamtzusammenhang der Regelungen des II. Kapitels dürfte lediglich § 21 Abs 4, der personengebundene Dienstkraftfahrzeuge betrifft, gegenüber den genannten Körperschaften unmittelbare Geltung beanspruchen.

Die Frage, wie die Regelungen des II. Kapitels der DKfzR, insbesondere dessen § 21 Abs 2 im Einzelnen auszulegen bzw. umzusetzen sind, kann der Senat ebenso offen lassen wie die Frage, ob nicht etwa die Bundesregierung gerade wegen der oben aufgezeigten Verfassungslage von der Bindung der Sozialversicherungsträger an Richtlinien wie die DKfzR abgesehen hat. Jedenfalls kann der Verfügungssatz des angefochtenen Bescheides, die Klägerin sei verpflichtet, ab sofort die DKfzR als für sie unmittelbar geltende Vorschrift anzuwenden, auch im Hinblick auf den eingeschränkten Geltungsanspruch, den diese Richtlinien selbst erheben, nicht rechtens sein.

Die Aufhebung des allein angefochtenen Verpflichtungsbescheides schließt indes nicht aus, dass die Beklagte die Verwendung bzw. Nutzung von Dienstkraftfahrzeugen im Geschäftsbereich der Klägerin im Rahmen der ihr möglichen Prüfung der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der Mittelverwendung ([§ 69 SGB IV](#)) im Einzelfall beanstanden und durch entsprechende aufsichtsrechtliche Verpflichtungsanordnungen untersagen kann. Ob die Beklagte entsprechende Rechtsverletzungen der Klägerin bei der Nutzung von Dienstkraftfahrzeugen in ihrem Geschäftsbereich geltend machen könnte, ist nicht Gegenstand des vorliegenden Rechtsstreits (vgl. im Einzelnen zum Umfang der Rechtsprüfung in diesen Fällen: Maier in Kasseler Kommentar, RdNr 3 zu [§ 87 SGB IV](#)). In diesem geht es ausschließlich um die - vom Senat verneinte - Frage, ob die Aufsichtsbehörde die Anwendung der DKfzR als unmittelbar geltendes Recht im Aufsichtsweg durchsetzen kann.

Die Kostenentscheidung folgt aus [§ 193 Abs 4](#) des Sozialgerichtsgesetzes (SGG) in der bis 1. Januar 2002 geltenden Fassung. [§ 197a SGG](#) idF des 6. SGG-Änderungsgesetzes vom 17. August 2001 ([BGBl I 2144](#)) findet keine Anwendung (BSG Urteil vom 30. Januar 2002 - [B 6 KA 12/01 R](#) -, zur Veröffentlichung vorgesehen).

Rechtskraft

Aus

Login

NRW

Saved

2003-08-19