
S 23 U 611/97

Sozialgerichtsbarkeit Bundesrepublik Deutschland

Land	Freistaat Bayern
Sozialgericht	Bayerisches Landessozialgericht
Sachgebiet	Unfallversicherung
Abteilung	2
Kategorie	Urteil
Bemerkung	-
Rechtskraft	-
Deskriptoren	Geltungsbereich von Richtlinien für die Nutzung von Dienstfahrzeugen Befugnis zum Erlass allgemeiner Verwaltungsvorschriften Gesetzesvorbehalt Selbstverwaltungsanspruch der Berufsgenossenschaften
Leitsätze	Eine Weisung der BRD an die Klägerin die Richtlinien für die Nutzung von Dienstkraftfahrzeugen als unmittelbar geltendes Recht anzuwenden und entgegenstehende Beschlüsse der Selbstverwaltung aufzuheben ist rechtswidrig, denn in Bezug auf die Nutzung von Dienstkraftfahrzeugen hat die Klägerin durch Gesetz eine eigene Regelungsbefugnis, in die die BRD nicht auf der Grundlage des Art.86 GG (Grundgesetz) durch Erlass von Richtlinien eingreifen kann.
Normenkette	GG Art 86 GG Art 87 SGB IV §§ 29 ff
1. Instanz	
Aktenzeichen	S 23 U 611/97
Datum	27.03.1998
2. Instanz	
Aktenzeichen	L 2 U 222/98
Datum	29.03.2000
3. Instanz	
Datum	-

I. Die Berufung der Beklagten gegen das Urteil des Sozialgerichts MÃ¼nchen vom 27. MÃ¤rz 1998 wird zurÃ¼ckgewiesen.

II. AuÃgerichtliche Kosten sind nicht zu erstatten.

III. Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand:

Die Beteiligten streiten um die Geltung der von der Beklagten erlassenen Kraftfahrzeugrichtlinien fÃ¼r die KlÃ¤gerin.

Die Beklagte hat durch das Bundeskabinett am 29.03.1993 nach Art. [86 Satz 1](#) des Grundgesetzes und Â§ 52 Satz 2 der Bundeshaushaltsordnung Richtlinien fÃ¼r die Nutzung von Dienstkraftfahrzeugen bei den Bundesministerien und in der Ã¼brigen unmittelbaren Bundesverwaltung einschlieÃlich der SondervermÃ¶gen des Bundes und den bundesunmittelbaren juristischen Personen des Ã¶ffentlichen Rechts allgemeine Verwaltungsvorschriften erlassen (DKfzR â GMBI.1993, 398 ff.). Nach Â§ 21 Abs.2 DKfzR haben die zustÃ¤ndigen Bundesministerien sicherzustellen, dass die Nutzung von Dienstkraftfahrzeugen u.a. bei den bundesunmittelbaren juristischen Personen des Ã¶ffentlichen Rechts an den Vorschriften des 1., 2. und 4. Abschnitts des 1. Kapitels der DKfzR ausgerichtet werden.

Mit Schreiben vom 07. Mai 1997 wies das Bundesministerium fÃ¼r Arbeit und Sozialordnung den PrÃ¤sidenten des Bundesversicherungsamtes an, gegenÃ¼ber den bundesunmittelbaren Berufsgenossenschaften die uneingeschrÃ¤nkte Beachtung der DKfzR sicherzustellen und dazu die erforderliche Aufsicht gegenÃ¼ber diesen auszuÃ¼ben.

Das Bundesversicherungsamt beriet mit Schreiben vom 27. Mai 1997 die KlÃ¤gerin nach [Â§ 89 Abs.1 Satz 1 SGB IV](#) dahingehend, dass diese ab sofort die DKfzR als unmittelbar geltendes Recht anzuwenden habe und bat um eine entsprechende schriftliche BestÃ¤tigung. Nachdem die KlÃ¤gerin mit Schreiben vom 16. Juni 1997 eine entsprechende ErklÃ¤rung verweigerte, verpflichtete das Bundesversicherungsamt die KlÃ¤gerin mit Bescheid vom 17. Juli 1997, die DKfzR als unmittelbar geltendes Recht anzuwenden und entgegenstehende BeschlÃ¼sse der Selbstverwaltung aufzuheben. Innerhalb der BegrÃ¼ndung weist der Bescheid auf einzelne Regelungen bezÃ¼glich der Kraftfahrzeugnutzung durch die KlÃ¤gerin hin, die nach den DKfzR grundsÃ¤tzlich nicht zulÃ¤ssig seien, sofern nicht die dort normierten Ausnahmen vorlÃ¤gen.

Der dagegen erhobenen Klage hat das Sozialgericht MÃ¼nchen mit Urteil vom 27. MÃ¤rz 1998 stattgegeben. Es hat zur BegrÃ¼ndung im Wesentlichen ausgefÃ¼hrt, der KlÃ¤gerin sei die Ausgestaltung des Haushalts- und Rechnungswesens in den Vorschriften des SGB IV als eigenstÃ¤ndiger Regelungsbereich gesetzlich zugewiesen. Diese gesetzlichen Regelungen stÃ¼nden einer AusÃ¼bung der in Art. [86 Satz 1](#) Grundgesetz zugewiesenen Regelungskompetenz entgegen. Auch das 2. BesVNG lasse der KlÃ¤gerin Raum fÃ¼r die von ihr vorgenommenen Regelungen Ã¼ber die Kraftfahrzeugnutzung.

Dagegen hat die Beklagte Berufung eingelegt und beantragt,

das Urteil des Sozialgerichts München vom 27. März 1998 aufzuheben und die Klage abzuweisen.

Sie ist im Wesentlichen der Auffassung, die Berechtigung aus Art. [86 Satz 1](#) Grundgesetz werde nicht durch die Regelungen des SGB IV ausgeschlossen. Nach [Â§ 29 Abs. 3 SGB IV](#) hätten die Sozialversicherungsträger ihre Aufgaben im Rahmen des Gesetzes und des für sie maßgebenden Rechts zu erfüllen. Hierzu gehörten auch die nach Art. [86](#) Grundgesetz erlassenen Richtlinien, da das Gesetz insoweit nichts Besonderes vorschreibe. Auch die Übertragung der laufenden Verwaltungsaufgaben auf die Sozialversicherungsträger regle nichts Besonderes im Sinne des Art. [86](#) Grundgesetz, sie enthalte keine spezielle Kompetenzzuweisung in haushaltsrechtlichen Angelegenheiten. Gesetzgeber und Ordnungsgeber hätten die Nutzung von Dienstkraftfahrzeugen im Bereich der Sozialversicherung nicht geregelt, sie tangiere auch nicht spezifische sozialversicherungsrechtliche Aufgaben. Die Bindung der Klägerin ergebe sich im Übrigen aus dem 2. BesVNG, wonach die bundesunmittelbaren Sozialversicherungsträger alle geldwerten Leistungen nach den für die Bundesbeamten geltenden Bestimmungen zu regeln hätten. Hierzu gehörten auch interne staatliche Regelungen.

Die Klägerin beantragt,

die Berufung zurückzuweisen.

Sie ist im Wesentlichen der Auffassung, die Regelungsbefugnis des Art. [86](#) Grundgesetz stelle die Befugnis der Bundesregierung zum Erlass von Verwaltungsvorschriften unter den Vorbehalt des Gesetzes. Neben den Regelungen der [Â§ 29 ff. SGB IV](#) über das Selbstverwaltungsrecht der Klägerin, der Verwaltungskompetenz des Hauptgeschäftsführers und der Richtlinienkompetenz des Vorstandes bleibe kein Raum für Verwaltungsvorschriften des Bundes. Das Selbstverwaltungsrecht sei auch nicht durch das 2. BesVNG eingeschränkt. Die Verwaltungskompetenz von Hauptgeschäftsführer und Vorstand erstrecke sich auch nicht allein auf spezifische sozialversicherungsrechtliche Angelegenheiten, sondern auch auf die Haushaltsführung und dabei den Einsatz der sachlichen Mittel. Eingriffe seien insoweit auf die Rechtsaufsicht beschränkt.

Die Parteien haben sich mit einer Entscheidung ohne mündliche Verhandlung einverstanden erklärt.

Entscheidungsgründe:

Die form- und fristgerecht eingelegte Berufung ist zulässig; eine Beschränkung der Berufung nach [Â§ 144 SGG](#) liegt nicht vor.

Die Berufung ist jedoch nicht begründet. Die in den DKfzR geregelte Geltung für die Klägerin widerspricht dem Gesetz. Die Klägerin durfte deshalb nicht auf deren

Anwendung verpflichtet werden.

Gegenstand des Rechtsstreits ist allein die Weisung der Beklagten an die Klāgerin, die DKfzR als unmittelbar geltendes Recht anzuwenden und entgegenstehende Beschlāsse der Selbstverwaltung aufzuheben. Nur insoweit hat die Beklagte eine die Klāgerin belastende Verfāgung getroffen. Diese Verfāgung hat nach ihrer rāumlich und inhaltlich deutlich von der Begrāndung abgegrenzten Anweisung die Beachtung der DKfzR insgesamt und fār den gesamten Geschāftsbereich der Klāgerin und nicht nur oder auch bezāglich einzelner Fallgestaltungen geregelt. So weit innerhalb der angefochtenen Verfāgung sowie im Rahmen des Prozessvorbringens Ausfāhrungen āber die Vereinbarkeit einzelner Regelungen und Handhabungen der Klāgerin zum Einsatz der Kraftfahrzeuge gemacht worden sind, dienten sie lediglich als beispielhafte Benennung von Einzelfāllen, in denen nach Ansicht der Beklagten ein Versto gegen hāherrangiges Recht liegt, der bei Einhaltung der DKfzR vermieden werden wāre. Eine eigene rechtsaufsichtliche Maānahme bezāglich der angefāhrten Fallgestaltungen war damit nicht ausgesprochen (zur Maāgeblichkeit der im Verfāgungssatz getroffenen Regelung vgl. [BSGE 60, 287](#) = SozR 1300 Å 48 Nr.29). Der Senat hat damit insbesondere nicht zu entscheiden, ob einzelne interne Regelungen der Klāgerin āber den Einsatz der Kraftfahrzeuge dem 2. BesVNG entsprechen oder haushaltsrechtlichen Grundsätzen widersprechen. Insoweit bleibt der Beklagten auch bei einem Unterliegen in der vorliegenden Sache die Māglichkeit rechtsaufsichtlicher Maānahmen bei Rechtsverstāen im Einzelfall erhalten.

Die von der Beklagten beanspruchte Geltung der DKfzR ist bereits in dieser Regelung enthalten, denn nach Abs.1 der DKfzR gelten diese auch bei der Nutzung von Dienstkraftfahrzeugen durch bundesunmittelbare juristische Personen des āffentlichen Rechts, zu denen auch die Klāgerin mit Zustāndigkeitsbereich fār das gesamte Bundesgebiet gehārt (Art.[87 Abs.2 Satz 1](#) Grundgesetz, [Å 29 Abs.1 SGB IV](#), ÅÅ 1 und 4 der Satzung der Klāgerin). Die Erstreckung auf die Klāgerin ist jedoch nicht rechtens, denn insoweit ist dieser durch Gesetz eine eigene Regelungsbefugnis zugewiesen, in die die Beklagte nicht auf der Grundlage des Art.[86](#) Grundgesetz durch Erlass von Richtlinien eingreifen konnte.

Nach Art.[86 Satz 1](#) Grundgesetz erlāt die Bundesregierung, so weit nicht das Gesetz Besonderes vorschreibt, die allgemeinen Verwaltungsvorschriften, wenn der Bund die Gesetze durch bundeseigene Verwaltung oder durch bundesunmittelbare Kārperschaften oder Anstalten des āffentlichen Rechtes ausfāhrt. Der in dieser Norm angefāhrte Vorbehalt des Gesetzes stellt klar, dass der strikte Vorrang, den jede gesetzliche Regelung vor verwaltungsinternen Anweisungen jeder Art, auch in generalisierter Gestalt von Richtlinien bzw. allgemeinen Verwaltungsvorschriften beansprucht (vgl. BSG [SozR 3-3300 Å 15 Nr.1](#) mit weiteren Nachweisen), nicht deswegen aufgehoben ist, weil diese generalisierten Anweisungen durch die Bundesregierung und aufgrund einer im Grundgesetz geregelten Kompetenzzuweisung getroffen werden kānnen (vgl. Lerche in Maunz-Dārig, Kommentar zum Grundgesetz, Art.86 Rdnrn.78, 98). So weit also gesetzliche Regelungen in den Bereichen, auf die sich die DKfzR erstrecken, den von ihnen betroffenen Adressaten eigene Regelungsbefugnisse zuweisen, ist fār allgemeine

Verwaltungsvorschriften nach Art. [86 Satz 1](#) Grundgesetz kein Raum. So ist es im vorliegenden Fall.

Die Befugnisse der Klägerin und ihrer Organe zur Regelung des von den DKfzR erfassten Bereiches ergeben sich aus den [Â§Â§ 29](#) ff. SGB IV. Nach [Â§ 29 SGB IV](#) sind die Sozialversicherungsträger rechtsfähige Körperschaften des öffentlichen Rechts mit Selbstverwaltung (Abs.1) und erfüllen ihre Aufgaben im Rahmen des Gesetzes und des sonstigen für sie maßgebenden Rechts in eigener Verantwortung (Abs.3). Nach [Â§ 35 SGB IV](#) verwaltet der Vorstand den Versicherungsträger, so weit Gesetz oder sonstiges für den Versicherungsträger maßgebendes Rechts nichts Abweichendes bestimmen. Er erlässt Richtlinien für die Führung der Verwaltungsgeschäfte, so weit diese dem Geschäftsführer obliegen. Nach den [Â§Â§ 67](#) ff. SGB IV haben die Sozialversicherungsträger eigene Haushaltspläne aufzustellen und durchzuführen. Insbesondere ist nach [Â§ 70 Abs.1 SGB IV](#) der Haushaltsplan vom Vorstand aufzustellen und von der Vertreterversammlung festzustellen. In die genannten Regelungsbereiche fallen auch Regelungen über die Benutzung von Dienstkraftfahrzeugen und zwar sowohl in haushaltsrechtlicher als auch dienstrechtlicher Sicht.

Soweit die angeführten Vorschriften des SGB IV einen Vorbehalt des Gesetzes und des sonstigen für den Sozialversicherungsträger maßgebenden Rechts enthalten, kommen grundsätzlich auch Verwaltungsvorschriften nach Art. [86 Satz 1](#) Grundgesetz als für den Sozialversicherungsträger maßgebendes Recht in Frage. Dieser Vorbehalt gilt jedoch nicht, so weit die nach Art. [86 Satz 1](#) Grundgesetz erlassenen Richtlinien in eine gesetzliche Aufgabenzuweisung eingreifen. Mit der Regelungskompetenz des Art. [86 Satz 1](#) Grundgesetz kann die Exekutive nicht in solchen Bereichen regelnd tätig werden, die dem Gesetzgeber vorbehalten sind oder in denen er bereits regelnd tätig geworden ist (vgl. Lerche a.a.O. Rdnr.98).

Die durch Gesetz getroffene, bloße organisatorische Zuordnung bestimmter Aufgaben und die Regelung von Zuständigkeiten in der Verwaltungsorganisation würden dem Erlass von Richtlinien nach Art. [86 Satz 1](#) Grundgesetz noch nicht entgegenstehen. Mit solchen gesetzlichen Regelungen allein wäre noch keine Abgrenzung der Gestalt getroffen, dass innerhalb des Bereiches der bundesunmittelbaren Verwaltung abweichend von dem Grundsatz der Einheitlichkeit der Verwaltung und der damit notwendig verbundenen Hierarchie den nachgeordneten Verwaltungseinrichtungen ein eigenständiger, hierarchischen Eingriffen nicht ohne Weiteres zugänglicher Tätigkeitsbereich zugewiesen wäre (Lerche a.a.O. Rdnr.38 ff.).

Der Klägerin als mit Selbstverwaltungsrechten ausgestattetem Sozialversicherungsträger steht jedoch generell, insbesondere aber für den hier streitigen Regelungsbereich von Gesetzes wegen ein solcher eigenständiger Tätigkeitsbereich zu. Eine Bindung der Sozialversicherungsträger an Verwaltungsvorschriften der Exekutive bedarf deshalb einer über die Zuständigkeitsnorm des Art. [86](#) Grundgesetz hinausreichenden inhaltlichen

gesetzlichen Ermächtigung (vgl. [BSGE 58, 247](#)). Die Klägerin als rechtsfähige Körperschaft des öffentlichen Rechts mit Selbstverwaltung ist ein organisatorisch verselbständigter Teil der Staatsgewalt, der grundsätzlich nicht staatlich administrativer Leitung und Mitwirkung, sondern nur staatlicher Rechtsaufsicht unterliegt, so weit nicht ausdrücklich etwas Anderes bestimmt ist. Das ergibt sich aus [Â§ 29 SGB IV](#), der den Grundsatz der Selbstverwaltung in der Sozialversicherung ausdrücklich festlegt ([BSGE 67, 160](#)). So weit es bei den DKfzR um Kosten der laufenden Verwaltung geht, steht dem einzelnen Versicherungsträger bei der Beurteilung der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ein Beurteilungsspielraum in Gestalt einer "Einschätzungsprärogative" zu. Dieses Vorrecht des Versicherungsträgers wird durch das ihm nach [Â§ 29 SGB IV](#) zustehende Selbstverwaltungsrecht noch verstärkt ([BSGE 71, 108](#)).

Wenn der Gesetzgeber danach das Prinzip der Selbstverwaltung proklamiert und diese lediglich einer Rechtsaufsicht im Rahmen des [Â§ 87 Abs.1 SGB IV](#) unterstellt hat, gibt er damit nicht nur zu erkennen, dass die damit ausgestatteten Sozialversicherungsträger grundsätzlich was die zugewiesenen Sachaufgaben betrifft keiner staatlichen Fach- bzw. Zweckmäßigkeitsskontrolle und folglich auch keinen fachbezogenen Weisungen unterliegen; es spricht vielmehr auch eine Vermutung dafür, dass der Gesetzgeber was die Art und Weise der Aufgabenerfüllung betrifft eine Geschäftsleitungs- und Organisationsgewalt der Exekutive zugunsten der Versicherungsträger hat ausschließen wollen (