-

Sozialgerichtsbarkeit Bundesrepublik Deutschland

Land	Bundesrepublik Deutschland
Sozialgericht	Bundessozialgericht
Sachgebiet	Sonstige Angelegenheiten
Abteilung	7
Kategorie	Urteil
Bemerkung	-
Rechtskraft	-
Deskriptoren	-
Leitsätze	-
Normenkette	-

1. Instanz

Aktenzeichen	-
Datum	27.03.1998

2. Instanz

Aktenzeichen	-
Datum	29.03.2000

3. Instanz

Datum	24.04.2002

Die Revision der Beklagten gegen das Urteil des Bayerischen Landessozialgerichts vom 29. MÃ¤rz 2000 wird zurÃ¼ckgewiesen. AuÃ□ergerichtliche Kosten des Revisionsverfahrens sind nicht zu erstatten.

GrÃ¼nde:

I

Die Beteiligten streiten um die RechtmÃ¤Ã□igkeit einer Aufsichtsanordnung des Bundesversicherungsamtes (BVA), der zustÃ¤ndigen AufsichtsbehÃ¶rde der Beklagten, mit der die KlÃ¤gerin, eine bundesunmittelbare gewerbliche Berufsgenossenschaft, verpflichtet worden ist, die Richtlinien fÃ¼r die Nutzung von Dienstkraftfahrzeugen in der Bundesverwaltung (DKfzR) als fÃ¼r sie unmittelbar geltende Vorschrift anzuwenden.

Mit Schreiben vom 27. Mai 1997 wandte sich das BVA an die VorstÃ¤nde der bundesunmittelbaren gewerblichen Berufsgenossenschaften und erteilte eine aufsichtsrechtliche Beratung gemÃ¤Ã□ Â§ 89 Abs 1 Satz 1 Sozialgesetzbuch Viertes Buch (SGB IV) dahingehend, dass diese mit sofortiger Wirkung die DKfzR als

unmittelbar geltendes Recht anzuwenden hÃ¤tten. Das BVA forderte die KlÃ¤gerin auf, dies bis zum 1. Juli 1997 verbindlich schriftlich zu bestÃ¤tigen; fÃ¼r den Fall, dass dem nicht Folge geleistet werde, sei beabsichtigt, gemÃ¤Ã Â§ 89 Abs 1 Satz 2 SGB IV einen Verpflichtungsbescheid zu erteilen. Der Vorsitzende des Vorstands der KlÃ¤gerin teilte mit Schreiben vom 16. Juni 1997 mit, dass diese eine entsprechende ErklÃ¤rung nicht abgeben werde. Daraufhin erlieÃ die Beklagte am 17. Juli 1997 im Rahmen des Aufsichtsverfahrens einen Verpflichtungsbescheid. Darin heiÃt es:

"Bescheid:

1. Die Holz-Berufsgenossenschaft wird verpflichtet, ab sofort die Richtlinien fÃ¼r die Nutzung von Dienstkraftfahrzeugen in der Bundesverwaltung (DKfzR) vom 29. Juni 1993 (GMBl. S. 398) in der jeweils aktuellen Fassung als fÃ¼r sie unmittelbar geltende Vorschrift anzuwenden.

2. Die Holz-Berufsgenossenschaft wird verpflichtet, den Richtlinien fÃ¼r die Nutzung von Dienstkraftfahrzeugen in der Bundesverwaltung entgegenstehende BeschlÃ¼sse der Selbstverwaltung aufzuheben."

Davon abgesetzt heiÃt es in dem Bescheid unter der Ãberschrift BegrÃ¼ndung ua: Die im Schreiben des Vorstandes vom 16. Juni 1997 geÃ¤uÃerte Weigerung, die DKfzR als unmittelbar geltende Vorschrift ab sofort anzuwenden, verstoÃe gegen geltendes Recht. Die KlÃ¤gerin werde daher gemÃ¤Ã Â§ 89 Abs 1 SGB IV verpflichtet, die Rechtsverletzung durch sofortige Anwendung der genannten Richtlinien zu beheben. Rechtsgrundlage fÃ¼r die Anwendung sei Art 86 Grundgesetz (GG). Zu dem fÃ¼r die bundesunmittelbaren SozialversicherungstrÃ¤ger maÃgebenden Recht (Â§ 29 Abs 3 SGB IV) gehÃ¶rten 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 iS des Art 86 GG vor. Aus dem Umstand, dass der Gesetzgeber die Nutzung von Dienstkraftfahrzeugen nicht geregelt habe, kÃ¶nne nicht geschlossen werden, dass insoweit die ausschlieÃliche Regelungskompetenz bei den Sozialversicherungen liegen sollte. GemÃ¤Ã Â§ 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 grundsÃ¤tzlich nicht mehr zulÃ¤ssig; ebenso nicht regelmÃ¤Ãige Fahrten zwischen Wohnung und Dienststelle mit Dienstkraftfahrzeugen. Dienstliche GrÃ¼nde fÃ¼r Fahrten zwischen Wohnung und Dienststelle wÃ¼rden auf der Grundlage von Â§ 12 Abs 1 DKfzR ausnahmsweise nur bei technischen Aufsichtsbeamten anerkannt, die ihre DienstgeschÃ¤fte jederzeit kurzfristig auch aus dem privaten Bereich heraus aufnehmen mÃ¼ssten. AusdrÃ¼cklich werde nochmals darauf verwiesen, dass die Benutzung von Dienstkraftfahrzeugen durch die GeschÃ¤ftsfÃ¼hrer der Berufsgenossenschaften fÃ¼r Fahrten zwischen Wohnung und Dienststelle nur zulÃ¤ssig sei, wenn die Voraussetzungen des Â§ 22 Abs 1 DKfzR erfÃ¼llt seien, dh nur bei GeschÃ¤ftsfÃ¼hrern mit mindestens Besoldung nach Besoldungsgruppe B 5 oder B

6, wenn das Bundesministerium fÃ¼r Arbeit und Sozialordnung und das Bundesministerium fÃ¼r Finanzen ihre Einwilligung erteilt hÃ¤tten. Als unzulÃ¤ssig werde auch die pauschale Deklarierung von Fahrten zwischen Wohnung und Dienststelle als Dienstfahrten verworfen, es sei denn, es handele sich um Fahrten im Zusammenhang mit einer Dienstreise (Â§ 7 Abs 1 Satz 2 DKfzR).

Mit ihrer Klage hatte die KlÃ¤gerin Erfolg. Das Sozialgericht MÃ¼nchen hat mit Urteil vom 27. MÃ¤rz 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. MÃ¤rz 2000 zurÃ¼ckgewiesen. Zur BegrÃ¼ndung hat es im Wesentlichen ausgefÃ¼hrt: Gegenstand des Rechtsstreits sei ausschlieÃlich die Weisung der Beklagten, dass die KlÃ¤gerin die DKfzR als unmittelbar geltendes Recht anzuwenden habe. Nur insofern habe die Beklagte eine VerfÃ¼gung getroffen. Die DKfzR seien aber auf die KlÃ¤gerin 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 kÃ¶nne. Soweit gesetzliche Regelungen in Bereichen, auf die sich die DKfzR erstreckten, den von ihnen betroffenen Adressaten eine eigene Regelungsbefugnis zuwiesen, bleibe fÃ¼r allgemeine Verwaltungsvorschriften kein Raum. Diese Regelungsbefugnis folge aus den Â§Â§ 29 ff SGB IV sowie den Â§Â§ 67 ff SGB IV. Soweit diese Vorschriften einen Vorbehalt des Gesetzes und des sonstigen fÃ¼r die SozialversicherungstrÃ¤ger maÃgeblichen Rechts enthielten, kÃ¤men zwar grundsÃ¤tzlich auch Verwaltungsvorschriften nach Art 86 GG als fÃ¼r den SozialversicherungstrÃ¤ger maÃgebendes 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 Â§ 29 SGB IV als einem tragenden Organisationsprinzip der Sozialversicherung Bedeutung zu. Zum Kernbereich der Selbstverwaltung in der Sozialversicherung gehÃ¶rten die Organisation der innerbetrieblichen VerwaltungsablÃ¤ufe sowie das Finanzwesen. Die Â§Â§ 31 ff SGB IV lieÃen erkennen, dass die Organe der SozialversicherungstrÃ¤ger grundsÃ¤tzlich ihr gesamtes Verwaltungshandeln eigenverantwortlich steuerten und nur einer rechtsaufsichtlichen Kontrolle unterlÃ¤gen. Soweit es bei den DKfzR um Kosten der laufenden Verwaltung gehe, stehe dem einzelnen VersicherungstrÃ¤ger bei der Beurteilung der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ein Beurteilungsspielraum in Gestalt einer EinschÃ¤tzungsprÃ¤rogative zu. Die DKfzR griffen in diesen der KlÃ¤gerin zur eigenverantwortlichen Gestaltung Ã¼berlassenen Regelungsbereich ein. Aus Â§ 52 Bundeshaushaltsordnung (BHO) lasse sich eine inhaltliche ErmÃ¤chtigung zum Erlass normkonkretisierender Verwaltungsanweisungen mit Wirkung gegen einen insoweit mit Selbstverwaltungsrechten ausgestatteten SozialversicherungstrÃ¤ger nicht ableiten.

Mit ihrer Revision trÃ¤gt die Beklagte vor, dass Art 86 GG die Bundesregierung zur Steuerung der bundeseigenen Verwaltung und der bundesunmittelbaren KÃ¶rperschaften und Anstalten des Ã¶ffentlichen Rechts durch Erlass von allgemeinen Verwaltungsvorschriften ermÃ¤chtige. Deren Verbindlichkeit fÃ¼r die

KlÃ¤gerin folge bereits daraus, dass sie als Teil der mittelbaren Staatsverwaltung Ã¶ffentliche Aufgaben wahrnehme und der Staat daher berechtigt sei, die ordnungsgemÃ¤Ãe DurchfÃ¼hrung und ErfÃ¼llung dieser Aufgaben sicherzustellen. Dem stehe Â§ 29 Abs 1 SGB IV nicht entgegen, weil zu dem fÃ¼r die bundesunmittelbaren SozialversicherungstrÃ¤ger maÃgebenden Recht auch die von der Bundesregierung nach Art 86 GG erlassenen allgemeinen Verwaltungsvorschriften und damit auch die Vorschriften des II. Kapitels der DKfzR gehÃ¶rten. Deren Â§ 21 Abs 2 bestimme, dass die zustÃ¤ndigen Bundesministerien die Nutzung von Dienstkraftfahrzeugen ua bei den bundesunmittelbaren juristischen Personen des Ã¶ffentlichen Rechts an den Vorschriften des ersten, zweiten und vierten Abschnitts des I. Kapitels der DKfzR auszurichten hÃ¤tten. Weder die Ãbertragung der laufenden Verwaltungsaufgaben auf die Organe der SozialversicherungstrÃ¤ger nach Â§Â§ 35, 36 SGB IV noch die haushaltsrechtlichen Vorschriften des SGB IV wiesen der KlÃ¤gerin eine spezielle Kompetenz zur Regelung der streitigen Rechtsmaterie zu.

Die Beklagte beantragt,

das Urteil des Bayerischen Landessozialgerichts vom 29. MÃ¤rz 2000 und das Urteil des Sozialgerichts MÃ¼nchen vom 27. MÃ¤rz 1998 aufzuheben und die Klage abzuweisen.

Die KlÃ¤gerin beantragt,

die Revision zurÃ¼ckzuweisen.

Sie verweist zur BegrÃ¼ndung auf das angefochtene Urteil und fÃ¼hrt aus, die Vorschriften der Â§Â§ 29 ff und 67 ff SGB IV stellten besondere gesetzliche Regelungen iS von Art 86 Satz 1 GG dar. Die Ausstattung der SelbstverwaltungskÃ¶rperschaften mit den notwendigen sachlichen Mitteln, zB Dienstkraftwagen, sei ein typisches, dem GeschÃ¤ftsfÃ¼hrer obliegendes VerwaltungsgeschÃ¤ft. Die Â§Â§ 67 ff SGB IV rÃ¤umten den SozialversicherungstrÃ¤gern eigene haushaltsrechtliche Befugnisse und Verantwortungen ein. Dazu gehÃ¶rten auch Regelungen Ã¼ber die Nutzung von Dienstkraftfahrzeugen. Diesen gesetzlichen Kompetenznormen sei der Vorrang einzurÃ¤umen, sodass fÃ¼r den Erlass von Verwaltungsvorschriften nach Art 86 Satz 1 GG kein Raum verbleibe. Zwar kÃ¶nnten allgemeine Verwaltungsvorschriften der Bundesregierung sonstiges Recht iS des Â§ 29 Abs 3 SGB IV sein. Dem widerspreche indessen die amtliche BegrÃ¼ndung zu Â§ 88 des Entwurfs eines Sozialgesetzbuchs (BT-Drucks 7/4122, S 38), wonach VersicherungstrÃ¤ger nur solche allgemeinen Verwaltungsvorschriften zu beachten hÃ¤tten, die zu den von ihnen anzuwendenden Rechtsvorschriften ergangen seien. Dazu gehÃ¶rten die DKfzR nicht. Deren Anwendung hÃ¤tte eine vollstÃ¤ndige AushÃ¶hlung des Selbstverwaltungsrechts zur Folge, da fÃ¼r eigene Entscheidungen der VersicherungstrÃ¤ger kein Raum mehr bleibe. Eine derartige Regelungskonzeption hÃ¤tte zur Folge, dass die Bundesregierung in jedem Teilbereich der Verwaltung durch schlichte Verwaltungsvorschriften die bundesgesetzlichen Regelungen im SGB IV ersetzen kÃ¶nnte.

II

Die Revision der Beklagten ist nicht begrÃ¼ndet.

Zu Recht hat das LSG den Bescheid der Beklagten vom 17. Juli 1997 aufgehoben. Dieser Verpflichtungsbescheid ist rechtswidrig, weil die KlÃ¤gerin durch ihre Weigerung, die DKfzR vom 29. Juni 1993 als unmittelbar geltende Vorschrift anzuwenden, nicht das Recht verletzt (Â§ 89 Abs 1 Satz 2 SGB IV). Die DKfzR gehÃ¶ren nicht zu dem Recht, zu dessen Anwendung die KlÃ¤gerin durch die AufsichtsbehÃ¶rde verpflichtet werden kann (Â§ 87 Abs 1 Satz 2 SGB IV).

Wie das LSG zutreffend ausgefÃ¼hrt hat, ist Gegenstand des Rechtsstreits allein die im angefochtenen Bescheid ausgesprochene Verpflichtung der KlÃ¤gerin, die DKfzR als unmittelbar geltendes Recht anzuwenden und entgegenstehende BeschlÃ¼sse der Selbstverwaltung aufzuheben. Nur insoweit hat die Beklagte eine VerfÃ¼gung getroffen. Diese VerfÃ¼gung, die von der BegrÃ¼ndung deutlich abgesetzt ist, hat die Beachtung der DKfzR insgesamt in der jeweils aktuellen Fassung, ohne inhaltliche Modifikationen, fÃ¼r den gesamten GeschÃ¤ftsbereich der KlÃ¤gerin zum Inhalt; sie ist als solche eindeutig und klar und bedarf deshalb nicht der Auslegung durch Heranziehung der GrÃ¼nde des Bescheides, auch wenn sich aus diesen gewisse EinschrÃ¤nkungen gegenÃ¼ber dem VerfÃ¼gungssatz ergeben mÃ¶gen. Eine eigenstÃ¤ndige Regelung hinsichtlich der dort behandelten Frage, inwieweit bzw mit welchen Modifikationen die DKfzR im Geltungsbereich der KlÃ¤gerin anzuwenden sind, ist im angefochtenen Bescheid nicht erfolgt (zur MaÃgeblichkeit der im VerfÃ¼gungssatz getroffenen Regelung vgl BSGE 60, 287 = SozR 1300 Â§ 48 Nr 29). Der Senat hat deshalb nicht zu prÃ¼fen, ob und inwieweit die GrÃ¼nde des angefochtenen Bescheides dessen VerfÃ¼gungssatz rechtfertigen.

Rechtsgrundlage des Verpflichtungsbescheides der Beklagten ist Â§ 89 Abs 1 SGB IV. Danach soll die AufsichtsbehÃ¶rde fÃ¼r den Fall, dass durch das Handeln oder Unterlassen eines VersicherungstrÃ¤gers das Recht verletzt wird, zunÃ¤chst beratend darauf hinwirken, dass der VersicherungstrÃ¤ger die Rechtsverletzung behebt (Satz 1). Kommt der VersicherungstrÃ¤ger dem innerhalb angemessener Frist nicht nach, kann die AufsichtsbehÃ¶rde den VersicherungstrÃ¤ger verpflichten, die Rechtsverletzung zu beheben (Satz 2). Der in Â§ 89 Abs 1 Satz 1 SGB IV angelegte Vorrang einer Beratung vor Erlass eines Verpflichtungsbescheides ist vorliegend gewahrt. Das nach Â§ 90 Abs 1 Satz 1 SGB IV zustÃ¤ndige BVA hat auch ausreichend auf die Behebung der angeblichen Rechtsverletzung hingewirkt, indem es die KlÃ¤gerin zur Aufhebung entgegenstehender BeschlÃ¼sse aufgefordert hat.

Vorliegend fehlt es fÃ¼r das Einschreiten der AufsichtsbehÃ¶rde nach Â§ 89 Abs 1 Satz 2 SGB IV an einer Rechtsverletzung der KlÃ¤gerin. Die Beklagte sieht zu Unrecht eine Rechtsverletzung der KlÃ¤gerin darin, dass diese die DKfzR nicht als unmittelbar fÃ¼r sie geltende Vorschrift anwendet. Die DKfzR, die nach Art 86 Satz 1 GG und Â§ 52 Satz 2 BHO als allgemeine Verwaltungsvorschrift erlassen worden sind und auch die Nutzung von Dienstkraftfahrzeugen im GeschÃ¤ftsbereich der bundesunmittelbaren KÃ¶rperschaften des Ã¶ffentlichen Rechts betreffen,

gehÃ¶ren nicht zu dem fÃ¼r die KlÃ¤gerin maÃgebenden Recht, dessen Beachtung durch die AufsichtsbehÃ¶rde verlangt und durchgesetzt werden kann.

Was unter "Recht" iS von Â§ 89 Abs 1 SGB IV zu verstehen ist, ergibt sich aus Â§ 87 Abs 1 Satz 2 SGB IV, wonach sich die Aufsicht auf die Beachtung "von Gesetz und sonstigem Recht erstreckt, das fÃ¼r die VersicherungstrÃ¤ger maÃgebend ist". Der Begriff des fÃ¼r den VersicherungstrÃ¤ger maÃgebenden Rechts, der im SGB IV vielfach in der gleichen Wendung gebraucht wird (Â§ 29 Abs 3, Â§ 33 Abs 1, Â§ 35 Abs 1, Â§ 35a Abs 1, Â§ 36 Abs 1), ist in einem weiten, materiellen Sinne zu verstehen (vgl nur Maier in Kasseler Kommentar, RdNr 5 zu Â§ 87 SGB IV) und umfasst grundsÃ¤tzlich 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: OssenbÃ¼hl, Verwaltungsvorschriften und Grundgesetz, 1968, 154 ff). Der Senat folgt insoweit nicht einer im Schrifttum vertretenen Auffassung, wonach allgemeine Verwaltungsvorschriften generell nicht geeignet seien, die SozialversicherungstrÃ¤ger zu binden, weil es sich bei ihnen wegen fehlender AuÃenwirkung nicht um "Recht" handele (so Friauf, DRV 1982, 113 ff; zum Streitstand vgl auch Bonvie, BG 1986, 741 mwN). FÃ¼r das VerhÃ¤ltnis von Aufsicht und VersicherungstrÃ¤ger ist das Fehlen der AuÃenwirkung dieser Vorschriften ebenso wenig von Bedeutung wie der Umstand, dass die Rechtsprechung nicht an ihren Inhalt gebunden ist und der Versicherte grundsÃ¤tzlich aus derartigen Vorschriften keine eigenen Rechte herleiten kann (vgl StÃ¶Ãner, Die Staatsaufsicht in der Sozialversicherung, 2. Aufl, S 59 f). Im Ãbrigen hat der Gesetzgeber des SGB IV in den Motiven zu Â§ 87 Abs 1 SGB IV (im Entwurf noch Â§ 88 Abs 1) ausdrÃ¼cklich klargestellt, dass auch die allgemeinen Verwaltungsvorschriften nach Art 86 Satz 1 GG grundsÃ¤tzlich zum "sonstigen Recht" gehÃ¶ren (BT-Drucks 7/4122, S 38 zu Â§ 88 des Entwurfs). Allerdings hat er zugleich deutlich gemacht, dass nicht alle allgemeinen Verwaltungsvorschriften unter den Begriff "sonstiges Recht" subsumiert werden kÃ¶nnten, insbesondere nicht Richtlinien, die verwaltungsinterne Regelungen enthielten. Hierzu heiÃt es nÃ¤her:

"Die zur DurchfÃ¼hrung von Gesetzen erlassenen allgemeinen Verwaltungsvorschriften nach Art 84 Abs 2 und 86 Satz 1 Grundgesetz dienen der AusfÃ¼llung und Auslegung gesetzlicher Vorschriften; sie sind fÃ¼r die VersicherungstrÃ¤ger verbindlich, sodass sich die Aufsicht auch auf die Beachtung dieser Vorschriften erstreckt. Hierzu ist zu bemerken, dass die VersicherungstrÃ¤ger 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 kÃ¶nnen."

Ob diese BegrÃ¼ndung 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

OssenbÃ¼hl, aaO, S 282 ff), die der Auslegung und AusfÃ¼llung der von den VersicherungstrÃ¤gern bzw der Selbstverwaltung durchzufÃ¼hrenden (materiellen) Rechtsnormen dienen, mag bezweifelt werden, zumal diese Aussage weder in Â§ 87 noch in Â§ 89 SGB IV einen eindeutigen Niederschlag gefunden hat (zum Problem insbesondere Bull, VSSR 1977, 113, 125 f; Marschner in Wannagat, SGB, RdNr 12 zu Â§ 87 SGB IV; vgl auch Gleitze in GK-SGB IV, 2. Aufl, RdNr 6 zu Â§ 87 SGB IV). WÃ¤re dieser Annahme zu folgen, so wÃ¤re die Aufsichtsanordnung 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 behÃ¶rdeninternen Organisation regeln.

Auch wenn die vorgenannte BegrÃ¼ndung zu Â§ 87 SGB IV in einem engeren, die Verfassungslage interpretierenden Sinne verstanden und davon ausgegangen wird, dass der Gesetzgeber nur solche "verwaltungsinternen Richtlinien" als AufsichtsmaÃstab ausschlieÃen wollte und konnte, die entweder von vornherein nur an die unmittelbare Staatsverwaltung gerichtet sind oder â anderenfalls â nach Art 86 GG gegenÃ¼ber bundesunmittelbaren VersicherungstrÃ¤gern keine Bindung bewirken kÃ¶nnen, ergibt sich nichts anderes. Denn Verwaltungsvorschriften, die â wie die DKfzR â Ã¼ber die GesetzesausfÃ¼hrung hinausreichen, kÃ¶nnen gegenÃ¼ber diesen TrÃ¤gern 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 SozialversicherungstrÃ¤ger Ã¼bertragen worden ist.

Nach Art 86 Satz 1 GG erlÃ¤sst die Bundesregierung, soweit nicht das Gesetz Besonderes vorschreibt, die allgemeinen Verwaltungsvorschriften, wenn der Bund die Gesetze durch bundeseigene Verwaltung oder durch bundesunmittelbare KÃ¶rperschaften oder Anstalten des Ã¶ffentlichen Rechts ausfÃ¼hrt. Bei Auslegung dieser Verfassungsnorm lÃ¤sst der Senat offen, ob Art 86 GG eine (bloÃe) Kompetenznorm darstellt, wonach die Bundesregierung zum Erlass allgemeiner Verwaltungsvorschriften stets einer besonderen gesetzlichen ErmÃ¤chtigung bedarf (so insbesondere Thieme, Die Verwendung von Dienstkraftfahrzeugen der Berufsgenossenschaften, Gutachten 1998), oder ob es sich um eine Befugnisnorm handelt, die diese ErmÃ¤chtigung in sich trÃ¤gt (so insbesondere Lerche in Maunz/DÃ¼rig, GG, 28. Lieferung, RdNr 98, 104 zu Art 86; Hermes in Dreier, GG, 2000, RdNr 51, 56 zu Art 86; OssenbÃ¼hl, aaO, S 415 f). Auch wenn Art 86 GG â in dem fÃ¼r die Bundesregierung gÃ¼nstigsten Sinne â als Befugnisnorm verstanden wird (vgl auch BSGE 59, 122, 125 = SozR 2200 Â§ 253 Nr 2), die die Bundesregierung unmittelbar ermÃ¤chtigt, auch gegenÃ¼ber bundesunmittelbaren RechtstrÃ¤gern wie der KlÃ¤gerin allgemeine Verwaltungsvorschriften zu erlassen, kann sich Abweichendes aus der in Art 86 Satz 1 GG enthaltenen EinschrÃ¤nkung ("soweit das Gesetz nichts Besonderes vorschreibt") ergeben, insbesondere wenn durch allgemeine Verwaltungsvorschriften Bereiche der Selbstverwaltung bzw der Autonomie berÃ¼hrt werden (zum Problem, das namentlich im Blick auf die SozialversicherungstrÃ¤ger (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 OssenbÃ¼hl, 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 MÃ¶glichkeit erÃ¶ffnet, die verfassungsrechtliche Befugnis der Bundesregierung durch einfaches Gesetz zu begrenzen bzw zu unterlaufen (so BroÃ□ in von MÃ¼nch, 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 wÃ¼rde, weil aus der Formulierung "Besonderes" eine Begrenzung des Gesetzesvorbehalts auf SonderfÃ¤lle abgeleitet werden kÃ¶nnte, kann jedenfalls der Gesetzgeber im Rahmen seiner jeweils materiengebundenen Sachkompetenz, RechtstrÃ¤ger mit Selbstverwaltung zu etablieren, die einschlÃ¤gige Vorbehaltsklausel des Art 86 Satz 1 GG zu Gunsten spezieller Regelungen nutzen, indem er in dem jeweiligen die Selbstverwaltung statuierenden Gesetz â□□ ausdrÃ¼cklich oder implicite â□□ speziell auch den Erlass von allgemeinen Verwaltungsvorschriften dem zustÃ¤ndigen Organ der SelbstverwaltungskÃ¶rperschaft Ã¼bertrÃ¤gt (so vor allem Lerche in Maunz/DÃ¼rig, 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 SozialversicherungstrÃ¤ger betreffen, ausdrÃ¼cklich diesen TrÃ¤gern bzw ihren VorstÃ¤nden zugewiesen hat (vgl zu Â§ 35 Abs 2 SGB IV unten). Das LSG hat dazu im Einzelnen zutreffend ausgefÃ¼hrt, dass die Regelung der Nutzung von Dienstkraftfahrzeugen im Bereich der SozialversicherungstrÃ¤ger zu deren interner Verwaltung gehÃ¶rt 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 zunÃ¤chst, wie das LSG zutreffend und unter Beachtung der Rechtsprechung des Bundessozialgerichts (BSG) ausgefÃ¼hrt hat, dem Selbstverwaltungsgrundsatz in Â§ 29 Abs 1 SGB IV als einem tragenden Organisationsprinzip der Sozialversicherung besondere Bedeutung zu (vgl SozR 3-2200 Â§ 1344 Nr 1; BSGE 58, 247 = SozR 1500 Â§ 51 Nr 38). Da Selbstverwaltung und staatlich-administrative Leitung einander prinzipiell ausschlieÃ□en, spricht die Vermutung im Zweifel gegen die zentrale staatliche Steuerung des VerwaltungstrÃ¤gers und damit auch gegen die ZulÃ¤ssigkeit bindender Verwaltungsvorschriften jedenfalls in dem Bereich, in dem dem SozialversicherungstrÃ¤ger Selbstverwaltung eingerÃ¤umt worden ist (vgl dazu auch OssenbÃ¼hl, aaO, S 413). Zum Kernbereich der Selbstverwaltung in der Sozialversicherung gehÃ¶rt nach allgemeiner Auffassung im Wesentlichen die interne Organisation und DurchfÃ¼hrung der Verwaltung sowie das Finanzwesen (BSGE 58, 247 = SozR 1500 Â§ 51 Nr 38). Aus Â§ 29 Abs 3 und Â§Â§ 31 ff SGB IV ergibt sich ferner, dass die Organe der SozialversicherungstrÃ¤ger grundsÃ¤tzlich ihr gesamtes Verwaltungshandeln eigenverantwortlich steuern und nur einer rechtsaufsichtlichen Kontrolle unterliegen. Nach Â§ 35 Abs 1 Satz 1 SGB IV ist dem Vorstand als dem Haupt- und Vollzugsorgan des VersicherungstrÃ¤gers dessen Verwaltung Ã¼bertragen. Aus der umfassenden VerwaltungszustÃ¤ndigkeit des Vorstandes ergibt sich zugleich seine â□□ nach Â§ 35 Abs 2 SGB IV speziell zugewiesene â□□ Befugnis, fÃ¼r die gesamte VerwaltungstÃ¤tigkeit des VersicherungstrÃ¤gers Richtlinien zu erlassen (vgl dazu SozR 3-2200 Â§ 1344 Nr 1).

Dazu gehÃ¶rt auch die Regelung Ã¼ber die Verwendung und Nutzung der fÃ¼r Sachaufgaben benÃ¶tigten Dienstkraftfahrzeuge. Allerdings stehen die Befugnisse des VersicherungstrÃ¤gers bzw des Vorstandes nach Â§ 29 Abs 3 und Â§ 35 Abs 1 SGB IV jeweils wiederum unter dem Vorbehalt, dass Gesetz oder sonstiges fÃ¼r den VersicherungstrÃ¤ger maÃgebendes 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 verdrÃ¤ngt bzw Ã¼berlagert wÃ¼rde. Vielmehr ist im Hinblick auf die GesetzesbegrÃ¼ndung zu Â§ 87 SGB IV davon auszugehen, dass die Richtlinienkompetenz der Bundesregierung, soweit sie die interne Verwaltung der SozialversicherungstrÃ¤ger betrifft, zu Gunsten der diesen TrÃ¤gern durch Gesetz (ausschlieÃlich) Ã¼bertragenen Richtlinienkompetenz begrenzt werden sollte. Insoweit kommt der GesetzesbegrÃ¼ndung, wonach "verwaltungsinterne Richtlinien" nicht zu dem von den SozialversicherungstrÃ¤gern zu beachtenden sonstigen Recht gehÃ¶ren, eine klarstellende Bedeutung zu.

Eine anderweitige gesetzliche ErmÃ¤chtigung der Bundesregierung zum Erlass von Richtlinien gegenÃ¼ber bundesunmittelbaren SozialversicherungstrÃ¤gern, etwa in dem speziellen Bereich der Nutzung von Dienstkraftfahrzeugen, ist nicht ersichtlich. Insbesondere ergibt sich eine solche ErmÃ¤chtigung auch nicht aus Â§ 52 Satz 2 BHO, der in den DKfzR â neben Art 86 Satz 1 GG â als Rechtsgrundlage fÃ¼r den Erlass dieser Richtlinien genannt ist. Danach kann die Bundesregierung fÃ¼r die Benutzung von Dienstkraftfahrzeugen Ausnahmen von Satz 1 des Â§ 52 BHO zulassen, wonach AngehÃ¶rigen des Ã¶ffentlichen Dienstes Nutzungen nur gegen angemessenes Entgelt gewÃ¤hrt werden dÃ¼rfen, soweit nicht durch Gesetz, Tarifvertrag oder im Haushaltsplan etwas anderes bestimmt ist. Zwar gilt die BHO und damit auch deren Â§ 52 fÃ¼r bundesunmittelbare juristische Personen des Ã¶ffentlichen Rechts gemÃ¤Ã Â§ 105 BHO entsprechend. Sie gilt jedoch gemÃ¤Ã Â§ 112 BHO grundsÃ¤tzlich nicht fÃ¼r die bundesunmittelbaren SozialversicherungstrÃ¤ger, insbesondere auch nicht fÃ¼r bundesunmittelbare Berufsgenossenschaften wie die KlÃ¤gerin. Dies ist vielmehr unmittelbar Folge dessen, dass das Haushaltsrecht der SozialversicherungstrÃ¤ger in Â§Â§ 67 bis 79 SGB IV eigenstÃ¤ndig geregelt ist, und zwar mit einer eigenen VerordnungsermÃ¤chtigung der Bundesregierung fÃ¼r den Erlass haushaltsrechtlicher Vorschriften in Â§ 78 SGB IV (von der jedoch bisher hinsichtlich der Nutzung von Dienstkraftfahrzeugen im GeschÃ¤ftsbereich der SozialversicherungstrÃ¤ger kein Gebrauch gemacht worden ist). Dass eine solche Verordnung nach den GrundsÃ¤tzen des fÃ¼r Bund und LÃ¤nder geltenden Haushaltsrechts â allerdings unter BerÃ¼cksichtigung der Besonderheiten der Sozialversicherung und der einzelnen Versicherungszweige â auszugestalten ist (Â§ 78 Satz 2 SGB IV), bedeutet gleichwohl nicht, dass Â§ 52 Satz 2 BHO â als eine anderweitige gesetzliche ErmÃ¤chtigung iS des Art 86 Satz 1 GG â den Erlass von allgemeinen Verwaltungsvorschriften gegenÃ¼ber bundesunmittelbaren SozialversicherungstrÃ¤gern in dem angesprochenen Bereich rechtfertigt. Auf eine sonstige anderweitige ErmÃ¤chtigungsgrundlage sind die DKfzR nicht gestÃ¼tzt, insbesondere nicht auf Â§Â§ 67 ff, 69 SGB IV oder eine nach Â§ 78 SGB IV erlassene Rechtsverordnung.

Angesichts der vorgenannten Rechts- bzw Verfassungslage kann der Senat letztlich offen lassen, ob und inwieweit die DKfzR Ã¼berhaupt gegenÃ¼ber den bundesunmittelbaren KÃ¶rperschaften des Ã¶ffentlichen Rechts, hier speziell den bundesunmittelbaren SozialversicherungstrÃ¤gern, Geltung beanspruchen. Zwar sehen diese Richtlinien in ihrem Vorspann ausdrÃ¼cklich vor, dass sich die Nutzung von Dienstkraftfahrzeugen nicht nur bei den Bundesministerien und der Ã¼brigen unmittelbaren Bundesverwaltung, sondern auch bei den bundesunmittelbaren juristischen Personen des Ã¶ffentlichen Rechts nach diesen Richtlinien bestimmt. Allerdings betrifft der wesentliche Teil der DKfzR unmittelbar nur die Bundesministerien (I. Kapitel Â§Â§ 1 bis 20), wÃ¤hrend nach deren II. Kapitel (Â§Â§ 21 bis 23 DKfzR) die Regelungen des I. Kapitels auch fÃ¼r die Ã¼brige unmittelbare Bundesverwaltung und fÃ¼r die bundesunmittelbaren KÃ¶rperschaften des Ã¶ffentlichen Rechts in modifizierter Form fÃ¼r anwendbar erklÃ¤rt werden. Dabei sieht jedoch Â§ 21 Abs 2 DKfzR fÃ¼r die bundesunmittelbaren juristischen Personen des Ã¶ffentlichen Rechts â anders als dessen Abs 1, der die Ã¼brige unmittelbare Bundesverwaltung betrifft â weder eine unmittelbare noch eine entsprechende Anwendung der an die Bundesministerien gerichteten Regelungen vor, sondern beschrÃ¤nkt sich auf die Anweisung, dass fÃ¼r deren GeschÃ¤ftsbereich die zustÃ¤ndigen Bundesministerien "sicherstellen", dass die Nutzung von Dienstkraftfahrzeugen an Vorschriften des I. Kapitels "ausgerichtet wird". Wie bzw mit welchen EinschrÃ¤nkungen diese "Ausrichtung" sicherzustellen ist, ist in den DKfzR nicht nÃ¤her erlÃ¤utert. Nach dem Gesamtzusammenhang der Regelungen des II. Kapitels dÃ¼rfte lediglich Â§ 21 Abs 4, der personengebundene Dienstkraftfahrzeuge betrifft, gegenÃ¼ber den genannten KÃ¶rperschaften unmittelbare Geltung beanspruchen.

Die Frage, wie die Regelungen des II. Kapitels der DKfzR, insbesondere dessen Â§ 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 SozialversicherungstrÃ¤ger an Richtlinien wie die DKfzR abgesehen hat. Jedenfalls kann der VerfÃ¼gungssatz des angefochtenen Bescheides, die KlÃ¤gerin sei verpflichtet, ab sofort die DKfzR als fÃ¼r sie unmittelbar geltende Vorschrift anzuwenden, auch im Hinblick auf den eingeschrÃ¤nkten Geltungsanspruch, den diese Richtlinien selbst erheben, nicht rechtens sein.

Die Aufhebung des allein angefochtenen Verpflichtungsbescheides schlieÃt indes nicht aus, dass die Beklagte die Verwendung bzw Nutzung von Dienstkraftfahrzeugen im GeschÃ¤ftsbereich der KlÃ¤gerin im Rahmen der ihr mÃ¶glichen PrÃ¼fung der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der Mittelverwendung (Â§ 69 SGB IV) im Einzelfall beanstanden und durch entsprechende aufsichtsrechtliche Verpflichtungsanordnungen untersagen kann. Ob die Beklagte entsprechende Rechtsverletzungen der KlÃ¤gerin bei der Nutzung von Dienstkraftfahrzeugen in ihrem GeschÃ¤ftsbereich geltend machen kÃ¶nnte, ist nicht Gegenstand des vorliegenden Rechtsstreits (vgl im Einzelnen zum Umfang der RechtsprÃ¼fung in diesen FÃ¤llen: Maier in Kasseler Kommentar, RdNr 3 zu Â§ 87 SGB IV). In diesem geht es ausschlieÃlich um die â vom Senat verneinte â Frage, ob die AufsichtsbehÃ¶rde die Anwendung der DKfzR als unmittelbar

geltendes Recht im Aufsichtsweg durchsetzen kann.

Die Kostenentscheidung folgt aus Â§ 193 Abs 4 des Sozialgerichtsgesetzes (SGG) in der bis 1. Januar 2002 geltenden Fassung. Â§ 197a SGG idF des 6. SGG-Ã□nderungsgesetzes vom 17. August 2001 (BGBl I 2144) findet keine Anwendung (BSG Urteil vom 30. Januar 2002 â□□ B 6 KA 12/01 R -, zur VerÃ¶ffentlichung vorgesehen).

Erstellt am: 19.08.2003

Zuletzt verändert am: 20.12.2024