

Bundessozialgericht

8 RK 1/83

Im Namen des Volkes

Verkündet am
26. August 1983

Urteil

in dem Rechtsstreit

.....,

Klägerin und Revisionsklägerin,

vertreten durch,

g e g e n

.....,

Beklagter und Revisionsbeklagter.

Der 8. Senat des Bundessozialgerichts hat auf die mündliche
Verhandlung vom 26. August 1983
für Recht erkannt:

Auf die Revision der Klägerin wird das Urteil des Sozial-
gerichts Konstanz vom 4. Oktober 1982 aufgehoben; der
Rechtsstreit wird zur erneuten Verhandlung und Entscheidung
an dieses Gericht zurückverwiesen.



[JLaw – Gesetze und Urteile](#)
Kostenlos
Über 200 Gesetze
Über 100.000 Urteile
([mobile App](#))



[JLaw – für Android](#)



[JLaw – für iOS](#)

G r ü n d e :

I

Streitig ist die Rechtmäßigkeit einer Aufsichtsordnung, mit der das beklagte Land die klagende Allgemeine Ortskrankenkasse (AOK) verpflichtete, einen Tarifvertrag zu kündigen.

Die Klägerin schloß am 29. April 1974 mit der Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr (ÖTV) Kreisverwaltung R. einen Tarifvertrag, wonach sie ihren Tarifangestellten und Arbeitern die vom Wohnort des Angestellten bis zum Sitz der Verwaltung (F. , Ü. oder T.) entstehenden Fahrtkosten erstattet. Ausgenommen von der Erstattung sind diejenigen, die ihren Wohnort im Stadtkern F. , in der Stadt Ü. oder in der Stadt T. haben. Erstattet werden die Fahrtkosten in voller Höhe. Zugrundegelegt werden die Beträge, die für die Monatskarte nach den Tarifsätzen der Bundesbahn 2. Klasse und nach den niedrigsten Tarifen der sonstigen öffentlichen Verkehrsinstitute aufzuwenden sind. Das gilt auch, wenn ein eigenes Kraftfahrzeug benutzt wird. Dieser Tarifvertrag war mit einer Frist von einem Monat zum Schluß eines Kalendervierteljahres kündbar.

Mit seinem Erlaß vom 10. November 1980 beriet das beklagte Land ua alle seiner Aufsicht unterstehenden Sozialversicherungsträger dahin, es sei nicht mehr vertretbar, Fahrtkostenzuschüsse wegen besonders angespannter Arbeitsmarktlage zum Zwecke der Personal-



gewinnung zu gewähren. Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gebiete es, Rücksicht auf die Besoldungsverhältnisse im öffentlichen Dienst zu nehmen. Dem stehe nicht entgegen, daß bei einzelnen Krankenkassen die Fahrtkostenerstattung durch Tarifverträge geregelt sei. Der grundsätzlich geschützte Kernbereich der Tarifautonomie werde hierdurch nicht berührt.

Nachdem die Klägerin nichts über die Befolgung dieses Erlasses berichtet hatte, erließ das beklagte Land am 12. Februar 1981 einen Bescheid mit dem es die Klägerin gemäß § 89 Abs 1 Satz 2 des Vierten Buches des Sozialgesetzbuchs (SGB IV) verpflichtete, den am 29. April 1974 mit der Gewerkschaft ÖTV geschlossenen Tarifvertrag fristgemäß zum 31. März 1981 zu kündigen und die sofortige Vollziehung anordnete.

Die Klägerin focht diesen Bescheid vollen Umfangs an und beantragte ausdrücklich die angeordnete sofortige Vollziehung aussetzen.

Den Aussetzungsantrag lehnte das Sozialgericht Konstanz (SG) ab. Die Klägerin kündigte daraufhin den Tarifvertrag zum 30. Juni 1981.

Zur Begründung ihrer Klage hat sich die Klägerin auf das Günstigkeitsprinzip des § 4 Abs 3 des Tarifvertragsgesetzes (TVG) berufen, wonach die Gewährung außer- und übertariflicher Leistungen arbeitsrechtlich zulässig sei und deshalb vom Beklagten nicht untersagt werden könne. Ein ausdrückliches gesetzliches



Verbot bestehe insoweit nicht. Daher sei es ein unzulässiger Eingriff in die Tarifautonomie, wenn das beklagte Land im Aufsichtswege generell untersage, Tarifleistungen zu überschreiten. Im übrigen habe sie sich an dem Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit orientiert und sich an die hierfür erforderliche Zweck-Mittel-Relation gehalten. Die Fahrtkostenzuschüsse hätten 1979 nur 0,38 % und 1980 0,39 % der persönlichen Verwaltungskosten betragen. Bei einer Arbeitslosenquote von durchschnittlich 1,7 % und in F. sogar nur 1,5 % seien die Fahrtkostenzuschüsse zur Gewinnung geeigneter Arbeitskräfte erforderlich.

Das SG hat die Klage mit seinem Urteil vom 4. Oktober 1982 abgewiesen. Es hat zur Begründung ua ausgeführt: Mit der Aufrechterhaltung des streitigen Tarifvertrages verstoße die Klägerin gegen das in § 69 Abs 2 SGB IV normierte Gebot der wirtschaftlichen und sparsamen Mittelverwendung sowie gegen das Gebot der Rücksichtnahme auf die Besoldungsverhältnisse im öffentlichen Dienst. Der unbestimmte Rechtsbegriff der wirtschaftlichen und sparsamen Mittelverwendung sei durch einen Vergleich mit den Verhältnissen für die gleichen Personengruppen im übrigen öffentlichen Dienst, insbesondere bei vergleichbaren Sozialversicherungsträgern, auszufüllen. Sowohl im Bund als auch in den Ländern gebe es schon seit langem keine Fahrtkostenzuschüsse für Arbeiter und Angestellte mehr. Daß die tariflich vereinbarten Fahrtkostenerstattungen jahrelang unbeanstandet geblieben seien, stehe dem jetzigen Kündigungsverlangen des Beklagten nicht entgegen. Bei einer erheblich veränderten Arbeitsmarktlage bestehe



eine früher angenommene Notwendigkeit derartiger Leistungen nicht mehr. Diese Bevorzugung gegenüber vergleichbaren öffentlich rechtlichen Körperschaften und Sozialversicherungsträgern stelle daher einen Verstoß gegen den Grundsatz der wirtschaftlichen und sparsamen Mittelverwendung dar. Auch werde weder das Selbstverwaltungsrecht noch die Tarifautonomie der Klägerin beeinträchtigt. Denn das tarifvertragliche Regelungsrecht finde seine Schranke an höherrangigen gesetzlichen Bestimmungen. Mit gesetzlichen Bestimmungen konkurrierende Tarifnormen könnten nicht auf dem Umweg über das Selbstverwaltungsrecht einen Vorrang vor dem Gesetz bekommen.

Mit ihrer von dem SG zugelassenen sowie form- und fristgerecht eingelegten (Sprung)Revision rügt die Klägerin eine Verletzung der §§ 69 und 89 SGB IV sowie des Art 9 Abs 3 des Grundgesetzes (GG). Bei der gerichtlichen Nachprüfung der unbestimmten Rechtsbegriffe der wirtschaftlichen und sparsamen Mittelverwendung könne nicht allein auf einen Vergleich mit den Verhältnissen für die gleichen Personengruppen im übrigen öffentlichen Dienst abgestellt werden. Als Selbstverwaltungskörperschaft sei die Klägerin mit dem Recht der Tarifautonomie ausgestattet, so daß unterhalb dieses Verfassungsrechtes stehende Normen einschränkend auszulegen seien. Die Tarifautonomie würde völlig ausgehöhlt, wenn die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 69 SGB IV) nur an den vergleichbaren Bedingungen im übrigen öffentlichen Dienst gemessen würden. Die Gewährleistung eines Kernbereichs der Tarifautonomie gebiete es vielmehr, daß in einem gewissen Rahmen Abweichungen von den Tarifbedingungen des übrigen



öffentlichen Dienstes zulässig sein müßten. Ein Eingreifen im Wege der Rechtsaufsicht sei daher nur zulässig, wenn ein Tarifabschluß nicht in einem Mindestmaß in das Gesamtgefüge des öffentlichen Dienstes eingepaßt sei und sich dadurch ein übermäßiges Tarifgefälle ergebe. Außer der eigenen Finanzkraft sei das Besoldungsgefüge zu berücksichtigen und die Überschreitung eines volkswirtschaftlich vertretbaren Rahmens zu vermeiden. Ein Versicherungsträger handele daher erst dann rechtswidrig, wenn seine Ausgabenpolitik willkürlich und verschwenderisch sei oder seine Leistungsfähigkeit gefährde. Ein Tarifvertrag dürfe daher von anderen Regelungen im öffentlichen Dienst abweichen, wenn der zusätzliche Aufwand in einem angemessenen Verhältnis zu dem beabsichtigten Erfolg stehe und wenn hierdurch das Leistungsgefüge im Verhältnis zu den anderen vergleichbaren BAT-Angestellten nicht völlig verschoben werde. Diese Voraussetzungen seien bei dem hier streitigen Tarifvertrag nicht erfüllt. Trotz erheblicher Beschäftigungslosigkeit benötige die Klägerin den Fahrtkostenzuschuß, um auch tatsächlich qualifizierte Arbeitskräfte gewinnen zu können. Auch das Lohngefüge werde nicht verschoben; denn der finanzielle Aufwand betrage weniger als ein halbes Prozent der persönlichen Verwaltungskosten der Klägerin. Im übrigen würden auch bei anderen mit der Klägerin in besonderem Maße vergleichbaren Körperschaften des öffentlichen Rechtes (Ersatzkassen, Kassenärztliche Vereinigungen, Industrie- und Handelskammern) Fahrtkostenzuschüsse gewährt. Weiterhin habe der Beklagte auch sein Beanstandungsrecht verwirkt, weil er den streitigen Tarifvertrag jahrelang unbeanstandet gelassen habe.



JLaw – Gesetze und Urteile
Kostenlos
Über 200 Gesetze
Über 100.000 Urteile
[\(mobile App\)](#)



[JLaw – für Android](#)



[JLaw – für iOS](#)

Die Klägerin beantragt,
das Urteil des Sozialgerichts Konstanz vom
4. Oktober 1982 und den Bescheid des Be-
klagten vom 12. Februar 1981 aufzuheben.

Das beklagte Land beantragt,
die Revision zurückzuweisen.

Es hält das angefochtene Urteil für zutreffend und weist darauf-
hin, daß insbesondere im Bereich der Gemeinden Fahrtkostener-
stattungen weitgehend abgebaut seien.

II

Die zulässige Revision der Klägerin führt zur Aufhebung des an-
gefochtenen Urteils und zur Zurückverweisung des Rechtsstreits an
das Berufungsgericht. Die festgestellten Tatsachen reichen zur
abschließenden Entscheidung nicht aus.

Die von der Klägerin gemäß § 54 Abs 3 des Sozialgerichtsgesetzes
(SGG) erhobene Aufsichtsklage ist nicht dadurch - nachträglich -
unzulässig geworden, daß die Klägerin während des erstinstanz-
lichen Verfahrens - gemäß der vom Beklagten angeordneten sofor-
tigen Vollziehbarkeit der Aufsichtsordnung - den Tarifvertrag
zum 30. Juni 1981 kündigte. Damit ist die begehrte Aufhebung der
Aufsichtsordnung nicht überflüssig geworden, denn die Klägerin
ist weiter beschwert, weil die Anordnung fortwirkt. Die Klägerin



war danach nicht nur gehalten, den Tarifvertrag zu kündigen; nach dem erkennbaren Sinn der Aufsichtsmaßnahme soll der Klägerin auch verwehrt sein, einen neuen Tarifvertrag gleichen Inhalts abzuschließen. Die Klägerin muß deshalb nach wie vor die Aufhebung der Aufsichtsordnung als Voraussetzung der von ihr für richtig und notwendig gehaltenen Gewährung des Fahrtkostenzuschusses anstreben.

Wird durch das Handeln oder Unterlassen eines Versicherungsträgers das Recht verletzt, kann die Aufsichtsbehörde den Versicherungsträger nach erfolgloser Beratung verpflichten, die Rechtsverletzung zu beheben (§ 89 Abs 1 Satz 1 und 2 SGB IV), im vorliegenden Fall also die Kündigung des Tarifvertrages verlangen.

Nach § 69 Abs 2 SGB IV hat ein Versicherungsträger bei der Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans sicherzustellen, daß er die ihm obliegenden Aufgaben unter Berücksichtigung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit erfüllen kann. Bei diesen Grundsätzen handelt es sich um ein allgemeines Rechtsgebot, das alles öffentliche Verwaltungshandeln erfaßt und das in den einzelnen haushaltsrechtlichen Vorschriften seinen Niederschlag gefunden hat (vgl H. Bogs, Die Sozialversicherung im Staat der Gegenwart, 1973 S 197 und § 6 Abs 1 Haushaltsgrundsatzgesetz -HGrG-, § 7 Abs 1 Bundeshaushaltsordnung -BHO- sowie bereits § 26 Reichshaushaltsordnung -RHO-). Bei Abschluß des Tarifvertrages galt § 69 Abs 2 SGB IV zwar noch nicht. Abgesehen davon, daß das Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit schon



[JLaw – Gesetze und Urteile](#)

Kostenlos
Über 200 Gesetze
Über 100.000 Urteile

[\(mobile App\)](#)



[JLaw – für Android](#)



[JLaw – für iOS](#)

vorher ohne ausdrückliche Normierung vorhanden war, läge bei einem Verstoß gegen § 69 Abs 2 SGB IV eine Rechtsverletzung in der Aufrechterhaltung des Tarifvertrages über das Inkrafttreten dieser Vorschrift hinaus.

Ein Verstoß gegen dieses Gebot enthält eine Rechtsverletzung, die Gegenstand aufsichtsbehördlicher Maßnahmen iS von § 89 SGB IV sein kann. Eine solche Rechtsverletzung entfaltet allerdings keine Wirkung nach außen. Denn die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sind Maßstäbe für das Handeln des Verwaltungsträgers und richten sich ausschließlich an diesen. Zugleich bilden sie einen Bestandteil des Haushaltsrechts, das grundsätzlich keine materiell-rechtliche Wirksamkeit entfaltet, was sich auch in der Vorschrift des § 68 Abs 2 SGB IV widerspiegelt, wonach durch den Haushaltsplan Ansprüche oder Verbindlichkeiten weder begründet noch aufgehoben werden (vgl dazu Grupp, DÖV 1983, 661, 663). Nur mit einer derartigen Qualifizierung läßt sich das für die Rechtssicherheit untragbare Ergebnis vermeiden, daß die Gültigkeit eines vereinbarten Rechtsgeschäfts von der Bewertung unter dem Gesichtspunkt der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit durch Aufsichtsbehörde oder Gericht abhinge (vgl dazu auch Urteil des OVG Rheinland-Pfalz vom 1. Juli 1974, EntschOVG Rheinland-Pfalz und Saarland, Band 13, 412ff). Auch bei einem Verstoß gegen den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit wäre der Tarifvertrag gültig und bedürfte der Kündigung.

Obwohl der konkrete Inhalt der Begriffe Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit praktisch nicht bestimmbar ist, läßt sich immerhin



[JLaw – Gesetze und Urteile](#)

Kostenlos
Über 200 Gesetze
Über 100.000 Urteile

[\(mobile App\)](#)



[JLaw – für Android](#)



[JLaw – für iOS](#)

soviel sagen, daß "Wirtschaftlichkeit" das Gebot bezeichnet, entweder mit gegebenen Mitteln den größtmöglichen Nutzen zu erreichen (Maximalprinzip) oder einen bestimmten Nutzen mit den geringstmöglichen Mitteln (Minimalprinzip). Das Sparsamkeitsgebot hat demgegenüber keine eigenständige Bedeutung; es stimmt inhaltlich mit dem Minimalprinzip des Wirtschaftlichkeitsgrundsatzes in vollem Umfang und mit dem Maximalprinzip insoweit überein, als die zur Verfügung gestellten Mittel zur Erreichung eines Mindestergebnisses dienen oder die bestmöglichen Ergebnisse mit den verfügbaren Mitteln erreicht werden sollen (vgl. Piduch, Bundeshaushaltsrecht, Kommentar, Bd 2, § 7 Anm 2, 16. Lfg 1981, S 17; Grupp, aaO, S 662 mwN). Die Begriffe beschreiben eine Mittel-Zweck-Relation mit dem Ziel, bei der Verwendung von Haushaltsmitteln das Maß des Notwendigen nicht zu überschreiten (s. dazu Stößner, Die Staatsaufsicht in der Sozialversicherung, 2. Aufl 1978, S 65 f). Da die Krankenkassen aufgrund ihrer Beitragsautonomie befugt sind, ihre Einnahmen den Ausgaben durch Beitragserhöhungen anzupassen (vgl. §§ 384, 387, 389 der Reichsversicherungsordnung -RVO-), sind sie in bezug auf den Verwaltungsaufwand aufgrund ihrer Treuhänderfunktion gegenüber ihren Mitgliedern verpflichtet, ihre Verwaltungsaufgaben im Sinne des Minimalprinzips mit dem geringstmöglichen Aufwand zu bestreiten.

Die Pflicht zu sparsamer und wirtschaftlicher Führung des Haushalts umfaßt daher auch das Gebot, die Ausgaben selbst dann auf das Notwendige zu beschränken, wenn der Haushaltsplan einen größeren Spielraum zuließe. Eine sachgerechte Haushaltsführung verlangt eine stetige Anpassung der Ausgaben an veränderte Umstände



JLaw – Gesetze und Urteile
Kostenlos
Über 200 Gesetze
Über 100.000 Urteile
[\(mobile App\)](#)



[JLaw – für Android](#)



[JLaw – für iOS](#)

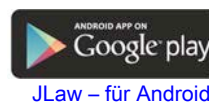
(vgl. Hauck/Haines, SGB IV 1, K § 69 RdNr 13, 1977 S 6).

Allerdings muß schon wegen der sachbedingten Schwierigkeiten einer Erfolgskontrolle den einzelnen Versicherungsträgern bei der Beurteilung der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit einer Maßnahme ein Rahmen belassen werden, den man mit Wolff-Bachof (Verwaltungsrecht I, § 31 I c 3, 9. Aufl 1974, S 192) als "Einschätzungsprärogative" bezeichnen kann. Diesem Begriff werden insbesondere auch die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zugeordnet. Das von den genannten Autoren mit Blick auf das Verhältnis "Handelnde Behörde - kontrollierendes Gericht" Gesagte muß entsprechend für die Beziehung "Versicherungsträger - Rechtsaufsicht" gelten. Auch wenn sich der Begriff der Wirtschaftlichkeit als unbestimmter Rechtsbegriff abstrakt als maximaler Erfolg bei minimalem Mitteleinsatz bestimmen läßt und sich daraus möglicherweise theoretisch eine einzig richtige Lösung ergibt, so sind doch solche Vorstellungen in der Verwaltungspraxis nicht oder praktisch nicht zu verwirklichen (vgl. dazu bereits Luhmann, Verwaltungsarchiv Bd 51 -1960- S 97, 105ff; Vogel, DVB1 1970, 193, 195f; Karehnke, DVB1 1970, 949, 952). Mehr als eine "Summierung der verschiedensten wirtschaftlichen und sonstigen Annahmen, Unterstellungen und Überlegungen" (Karehnke aaO) wird die "Wirtschaftlichkeitsschätzung" nicht erreichen können.

Fordern schon diese sachbedingten Schwierigkeiten eine Einschätzungsprärogative des einzelnen Versicherungsträgers, so wird dieses "Vorrecht" durch das Selbstverwaltungsrecht verstärkt. Der Grundsatz maßvoller Ausübung der Rechtsaufsicht verlangt bei der



JLaw – Gesetze und Urteile
Kostenlos
Über 200 Gesetze
Über 100.000 Urteile
[\(mobile App\)](#)



Handhabung derart unbestimmter Rechtsbegriffe wie der der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, daß der Verwaltung im allgemeinen "ein gehöriger Bewertungsspielraum" verbleibt (so Bogs, aaO S 197f; vgl auch Bull, VSSR 5 -1977- 113ff, 135f; Stößner, aaO, S 63f). Die Begriffe "Wirtschaftlichkeit" und "Sparsamkeit" lassen sich zwar durch andere Begriffe ersetzen, erläutern und eingrenzen; jedoch läßt sich nicht immer exakt vorausschauend bestimmen, was wirtschaftlich und sparsam ist. Innerhalb der Grenzen muß der Verwaltung ein Einschätzungsspielraum verbleiben, so daß nur die Grenzüberschreitung als rechtswidrig bezeichnet werden kann. Dies bedeutet allerdings nicht, daß - wie die Klägerin meint - die Rechtsaufsicht stets nur bei schlechthin unvertretbaren Ausgaben eingreifen kann. Vielmehr sind bei der Ausfüllung dieser Einschätzungsprärogative Differenzierungen erforderlich.

Grundsätzlich ist davon auszugehen, daß die von den Tarifgemeinschaften der Krankenkassen geschlossenen Tarifverträge den Beurteilungsrahmen ausfüllen, den die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit den Krankenkassen lassen. Maßgebend ist hier der Bundes-Angestelltentarifvertrag -Ortskrankenkassen- (BAT/OKK) vom 25. August 1961 idF des 45. Änderungstarifvertrags vom 31. Oktober 1979 (abgedruckt bei Kastner/Leiner/Sitzmann, Das Tarifrecht der Angestellten und Arbeiter der Krankenkassen und ihrer Verbände), der die Gewährung von Fahrtkostenzuschüssen oder Fahrtkostenersatz nicht vorsieht. Dieser BAT/OKK hat insofern eine Indizwirkung, als sein Abschluß die Annahme rechtfertigt, die Tarifparteien hätten mit ihm den disponiblen Bereich der Arbeitsbedingungen in dem Umfang geregelt, wie er zur

**JLaw – Gesetze und Urteile**Kostenlos
Über 200 Gesetze
Über 100.000 Urteile[\(mobile App\)](#)[JLaw – für Android](#)[JLaw – für iOS](#)

Gewährleistung der Funktionsfähigkeit der Krankenkassen allgemein erforderlich ist. Damit, daß sie eine Regelung über eine Fahrtkostenerstattung nicht in das Vertragswerk aufnehmen, haben sie zum Ausdruck gebracht, daß sie das zumindest als generelle, von allen Krankenkassen zu erbringende Leistung nicht für notwendig hielten, um den beiderseitigen Bedürfnissen der Tarifparteien gerecht zu werden und insbesondere eine geordnete Verwaltung der Krankenkassen sicherzustellen. Eine Leistung jedoch, die über dieses Maß des Notwendigen hinausgeht, ist unwirtschaftlich, weil mit ihr mehr Aufwendungen verbunden sind, als es die Erreichung des Zwecks - ordnungsgemäße Erfüllung der Verwaltungsaufgaben - verlangt.

Mit dem Maßstab "Funktionsfähigkeit der Verwaltung" steht also ein inhaltliches Kriterium zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit einer Maßnahme zur Verfügung. Dies schließt aber zugleich aus, in den Leistungen einer einzelnen Krankenkasse an ihre Bediensteten allein deshalb einen Verstoß gegen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu erblicken, weil diese von dem allgemein Vereinbarten abweichen. Denn was als nicht generell erforderlich erscheint, kann sich im Einzelfall sehr wohl als notwendig erweisen, um eine geordnete Verwaltung der Kasse zu gewährleisten.

Die Fahrtkostenerstattung kann eine besondere Leistung an Bedienstete sein, die es einem Verwaltungsträger ermöglichen soll, die notwendige Anzahl geeigneter Fachkräfte zu gewinnen und zu erhalten. Die Zahlung eines Zuschusses oder eines Ersatzes für



JLaw – Gesetze und Urteile
Kostenlos
Über 200 Gesetze
Über 100.000 Urteile
[\(mobile App\)](#)



[JLaw – für Android](#)



[JLaw – für iOS](#)

die Kosten der Fahrt zwischen Wohnung und Arbeitsplatz entspricht deshalb ebenso wie andere nicht allgemein tariflich vereinbarte Leistungen dann den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, wenn aufgrund der Besonderheiten der einzelnen Krankenkasse geeignete Arbeitskräfte nicht anders gehalten und gewonnen werden können.

Zwar steht auch in der Einschätzung dieser Situation der Krankenkasse ein Beurteilungsrahmen offen. Es müssen jedoch objektive, einer Überprüfung durch die Aufsichtsbehörde und Gerichte zugängliche Tatsachen vorliegen, aus denen sich auf Besonderheiten ihrer Lage gegenüber den anderen Krankenkassen schließen läßt. Die erforderliche Tatsachenfeststellung, ob die besondere Situation einer Krankenkasse eine über den BAT/OKK hinausgehende Leistung erforderlich macht, wird nicht exakt, sondern nur aus den Gesamtumständen möglich sein. Dabei kann ua das Ausmaß der örtlichen Arbeitslosigkeit bedeutsam sein, insbesondere ein etwa bestehender Mangel an geeigneten Arbeitskräften und das Verhalten anderer Wirtschafts- und Verwaltungsträger in bezug auf die Gewährung von Zuschüssen im Zusammenhang mit dem allgemeinen Lohnniveau. Hat die betreffende Krankenkasse bereits seit längerer Zeit Fahrtkostenerstattung gewährt, dann sind allerdings Daten aus ihrem eigenen Bereich wie zB das Maß der Fluktuation und die Zeitspanne zwischen Freiwerden und Neubesetzen eines Arbeitsplatzes nur von begrenztem Aussagewert, da damit zu rechnen ist, daß die bereits bestehende Leistung Einfluß auf das Verhalten der Arbeitnehmer hat. Immerhin könnten Schwierigkeiten der Kasse bei der Besetzung von Stellen auf eine besondere Mangellage hinwei-

**JLaw – Gesetze und Urteile**Kostenlos
Über 200 Gesetze
Über 100.000 Urteile[\(mobile App\)](#)[JLaw – für Android](#)[JLaw – für iOS](#)

sen. In Betracht kämen auch die Erfahrungen anderer vergleichbarer Verwaltungen, bei denen ein solcher Zuschuß nicht gewährt wird.

Bei der Ausfüllung des Beurteilungsrahmens hat die Krankenkasse nämlich die Verhältnisse bei den übrigen öffentlichen Verwaltungsträgern zu beachten (zum Grundsatz der Rücksichtnahme auf die Verhältnisse im übrigen öffentlichen Dienst, vgl BSGE 23, 206, 209; 31, 247, 257; 37, 272, 277; 47, 21, 24; SozR 2200 § 363 Nr 1). Mit Recht hat das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) in seinem Urteil vom 13. März 1964 betont, daß in allen Gemeinden und Ländern die öffentlichen Aufgaben mit der gleichen Sorgfalt wahrzunehmen seien, und sie in gleicher Weise die Verantwortung für die sparsame Bewirtschaftung der öffentlichen Mittel treffe, die von der Allgemeinheit aufgebracht werden müßten (BVerwGE 18, 135, 140f). Jeder Bürger hat gegenüber jeder öffentlichen Verwaltung Anspruch auf deren gleiche Qualität. Bei der Entscheidung über jede Leistung an seine Beschäftigten muß der einzelne Versicherungsträger daher darauf achten, daß er seine Arbeitskräfte nicht zu Lasten eines anderen Trägers der öffentlichen Verwaltung zu gewinnen sucht. Er wird darauf Bedacht zu nehmen haben, daß die Fahrtkostenerstattung nur dazu bestimmt sein darf, gegenüber den Angeboten der Privatwirtschaft zu bestehen, nicht aber dazu, um sich gegenüber anderen öffentlichen Verwaltungsträgern einen Vorteil zu verschaffen. Soweit bei solchen eine ähnliche Leistung gewährt wird, wird diese in der Regel nicht überboten werden dürfen. Dagegen ist es nicht gerechtfertigt und würde den bestehenden Beurteilungsrahmen überschreiten, Fahrtkostenerstattung



aus anderen Gründen als zur Funktionssicherung wegen drohenden Ausfalls von notwendigen Arbeitsleistungen zu gewähren.

Dem steht weder das "Günstigkeitsprinzip" noch die Tarifaufonomie überhaupt entgegen, die grundsätzlich auch für die an der Gestaltung der Arbeitsverhältnisse im öffentlichen Dienst beteiligten Tarifpartner gilt. Das in § 4 Abs 3 TVG geregelte Günstigkeitsprinzip ist grundsätzlich auch im Bereich des öffentlichen Dienstes anzuwenden (Däubler/Hege, Tarifvertragsrecht, Nr 118, 2. Aufl 1981, S 58; Wiedemann/Stumpf, Tarifvertragsgesetz, § 4 RdNr 228, 5. Aufl 1977, S 538; Brackmann, Handbuch der Sozialversicherung, 42. Lfg 1974, S 176b mwN; dies wird auch in der Entscheidung BVerwGE 18, 135, 139 nicht in Frage gestellt, und in BVerwGE 45, 77, 81 wenigstens offen gelassen). Dieses Prinzip meint, daß die Tarifparteien keine Höchstarbeitsbedingungen festsetzen oder die Vereinbarung besserer Arbeitsbedingungen nicht von besonderen Voraussetzungen abhängig machen dürfen (Däubler/Hege aaO Nr 114 mwN).

Dieser Grundsatz dispensiert jedoch den Träger öffentlicher Verwaltung nicht von dem rechtlichen Gebot wirtschaftlicher und sparsamer Mittelverwendung, das er auch beim Abschluß und der Entscheidung über die Aufrechterhaltung eines Tarifvertrags beachten muß. Allerdings wäre es mit dem Günstigkeitsprinzip nicht zu vereinbaren, wollte man schon in jeder Einzelvereinbarung oder in jedem Einzeltarifvertrag, womit Leistungen gewährt werden, die über die Regelungen eines generellen Vertrags - hier des BAT/OKK - hinausgehen, einen Verstoß gegen die Grundsätze der



JLaw – Gesetze und Urteile
Kostenlos
Über 200 Gesetze
Über 100.000 Urteile
[\(mobile App\)](#)



[JLaw – für Android](#)



[JLaw – für iOS](#)

Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit erblicken. Denn da diese Grundsätze allem organisationsbezogenen Handeln der Verwaltung vorgelagert sind, müßten sie stets auch die Vereinbarung günstigerer Bedingungen verbieten, wenn sie keinen Gestaltungsraum zuließen. Die allgemeine Tarifnorm wäre dann tatsächlich - im Widerspruch zu dem Günstigkeitsprinzip - Höchstnorm. In jedem Einzelfall ist vielmehr - unter Berücksichtigung des dem Versicherungsträger zustehenden Beurteilungsrahmens - die Notwendigkeit der weitergehenden Leistung an ihrem Zweck im Zusammenhang mit der Gewährleistung der Funktionsfähigkeit der Verwaltung zu prüfen. Einem öffentlich-rechtlichen Arbeitgeber ist es auch im Rahmen seiner Selbstverwaltung - im Unterschied zu einem privaten Unternehmer - nicht freigestellt, ohne Rücksichtnahme auf die Verhältnisse im übrigen öffentlichen Dienst und die Einheitlichkeit innerhalb der übrigen gleichartigen Versicherungsträger Vergütungen oder sonstige Leistungen völlig anderer Art oder in beliebiger Höhe zu gewähren.

Die damit verbundene Indizwirkung des BAT/OKK für die Berücksichtigung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit mit der Folge, daß davon abweichende Regelungen einer besonderen Begründung bedürfen, steht auch nicht im Widerspruch zu der auch den Trägern der sozialen Selbstverwaltung zustehenden Tarifautonomie. Denn dieser allgemeine Tarifvertrag ist unter maßgebender Mitwirkung der einzelnen Krankenkassen zustande gekommen. Jedenfalls stand ihnen die Möglichkeit, auf die Ausgestaltung Einfluß zu nehmen, offen.



Rechtsgrundlage der Vereinigung der Tarifgemeinschaften der OKK'en (VTdO), deren Mitglieder ua die Tarifgemeinschaften bei den Landesverbänden der OKK'en sind, bildet die Satzung vom 22. März 1957 (DOK S 142, zuletzt geänderte Fassung vom 1. April 1968 -DOK S 528-, neugefaßt durch Satzung vom 15. Dezember 1981, Text bei Kastner/Leiner/Sitzmann aaO Nr 8.2). Nach § 2 dieser Satzung ist die Vereinigung ein Zusammenschluß von Vereinigungen von Arbeitgebern (Spitzenorganisationen). Diese weiteren Vereinigungen sind in der Regel bei den einzelnen Landesverbänden der OKK'en gebildet mit dem Zweck des Abschlusses von Tarifverträgen (vgl die Satzung der Tarifgemeinschaft der OKK'en beim Verband der OKK'en Rheinland-Pfalz, Südbaden und Südwürttemberg-Hohenzollern (Südwest), Lahr/Schwarzwald vom 20. August 1956 und die Satzung der Tarifgemeinschaft der OKK'en beim Landesverband Württemberg-Baden vom 9. Juli 1956, abgedruckt bei Kastner ua aaO Nr 8.1). Diese Vereinigungen und ihr Zusammenschluß haben die Rechtsform von nichtrechtsfähigen Vereinen. Die Mitgliedschaft darin ist für die einzelnen OKK'en freiwillig (s dazu DOK 1957, 149f); nach § 3 Abs 1 der Satzungen sind alle OKK'en des jeweiligen Landesverbandes beitriffsberechtiget. Die Satzung verpflichtet die Mitglieder, die abgeschlossenen Tarifverträge durchzuführen bzw auf ihre Mitglieder im Sinne der Wahrung der Tariftreue einzuwirken (jeweils § 4 Abs 2).

Das SG hat sein Urteil im wesentlichen auf die Verhältnisse im übrigen öffentlichen Dienst gestützt, wo Fahrtkostenzuschüsse "praktisch nicht mehr gewährt" würden. Auch seine Ausführungen



[JLaw – Gesetze und Urteile](#)

Kostenlos
Über 200 Gesetze
Über 100.000 Urteile

[\(mobile App\)](#)



[JLaw – für Android](#)



[JLaw – für iOS](#)

zur Lage des Arbeitsmarktes beschränken sich auf den allgemein gehaltenen Hinweis, daß angesichts der veränderten Arbeitsmarkt-Verhältnisse eine Notwendigkeit zur Gewährung eines Fahrtkostenzuschusses nicht mehr bestehe. Ohne konkrete Feststellungen über die besonderen Umstände im Kassenbezirk der Klägerin im Vergleich zu den Verhältnissen bei den übrigen Krankenkassen kann aber eine Entscheidung nicht getroffen werden. Dem Urteil ist ua nicht zu entnehmen, ob in der als Einzugsgebiet für Arbeitnehmer in Betracht kommenden Region von anderen öffentlich-rechtlichen oder auch privaten Arbeitgebern vergleichbare Leistungen gewährt oder durch ein höheres Lohnniveau kompensiert werden, wodurch gerade die Klägerin besonders benachteiligt wäre, und ob durch die Kündigung des Tarifvertrags besonders für sie die Gefahr besteht, künftig keine geeigneten Arbeitskräfte gewinnen und halten zu können, so daß dadurch die Funktionsfähigkeit ihrer Verwaltung unverhältnismäßig beeinträchtigt würde. Dem Umstand, daß es der Klägerin bisher gelang, die freigewordenen Stellen nahezu nahtlos zu besetzen, kommt insoweit keine Beweiskraft zu, wenn nicht festgestellt ist, wie sich die Leistung des Fahrtkostenersatzes auf das Verhalten der zu gewinnenden Arbeitskräfte ausgewirkt hat. Obgleich es für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit der aufsichtsbehördlichen Verfügung auf den Zeitpunkt des Erlasses ankommt, wird das Gericht berücksichtigen können, wie sich die Personalsituation der Klägerin seit Kündigung des Tarifvertrages im Jahre 1981 entwickelt hat.

Die Klägerin kann sich im übrigen nicht auf Verwirkung berufen. Es kann dahingestellt bleiben, ob dem Beklagten der beanstandete



[JLaw – Gesetze und Urteile](#)

Kostenlos
Über 200 Gesetze
Über 100.000 Urteile

[\(mobile App\)](#)



[JLaw – für Android](#)



[JLaw – für iOS](#)

Tarifvertrag früher nicht bekannt war und ob der Grundsatz der Verwirkung im Verhältnis der Aufsichtsbehörde zu den beaufsichtigten Krankenkassen anwendbar ist. Denn die Klägerin hat auch im Falle einer unterbliebenen Beanstandung keine schützenswerte Position erworben. Es unterliegt dem pflichtgemäßen Ermessen der Aufsichtsbehörde, wann sie bei veränderter Sachlage eine Rechtsverletzung annimmt und mit welchen Aufsichtsmaßnahmen sie deren Beseitigung bewirken will (Grundsatz der Opportunität und der Verhältnismäßigkeit der Mittel - Brackmann, aaO, Bd I/2, S 225a, b).

Das SG wird auch über die Kosten für das Revisionsverfahren zu entscheiden haben.



[JLaw – Gesetze und Urteile](#)

Kostenlos
Über 200 Gesetze
Über 100.000 Urteile

[\(mobile App\)](#)



[JLaw – für Android](#)



[JLaw – für iOS](#)