

Bundessozialgericht

Im Namen des Volkes

8 RK 27/82

Verkündet am  
29. Februar 1984

Urteil

in dem Rechtsstreit

.....,  
Klägerin und Revisionsbeklagte,  
vertreten durch .....,

g e g e n  
.....,

Beklagter und Revisionskläger.

Der 8. Senat des Bundessozialgerichts hat auf die mündliche  
Verhandlung vom 29. Februar 1984

für Recht erkannt:

Auf die Revision des Beklagten wird das Urteil des  
Landessozialgerichts Baden-Württemberg vom 27. Mai 1982  
aufgehoben.

Die Berufung der Klägerin gegen das Urteil des Sozial-  
gerichts Konstanz vom 22. Januar 1981 wird zurückgewiesen.



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



[JLaw – für Android](#)



[JLaw – für iOS](#)

Die Beteiligten haben einander außergerichtliche Kosten auch für das Berufungs- und Revisionsverfahren nicht zu erstatten.

## G r ü n d e :

### I

Zwischen den Beteiligten ist die Rechtmäßigkeit einer Aufsichts-anordnung des beklagten Landes streitig, mit der die klagende Krankenkasse verpflichtet wurde, einen Vorstandsbeschuß über die Gewährung eines Zuschusses zu Gemeinschaftsveranstaltungen für das Jahr 1979 aufzuheben.

Am 5. Juli 1979 beschloß der Vorstand der Klägerin:

1. Der diesjährige Betriebsausflug kann am 14. September 1979 durchgeführt werden.
2. Zur Förderung der Betriebsgemeinschaft wird für 1979 pro Mitarbeiter ein Zuschuß von 20,-- DM gewährt.

Daraufhin riet das Landesaufsichtsamt der Klägerin mit Bescheid vom 19. Juli 1979, die Nr 2 des Beschlusses aufzuheben und hierüber bis zum 1. September 1979 zu berichten. Der Vorstand der Klägerin beschloß jedoch am 7. September 1979, den Beschluß



vom 5. Juli 1979 aufrechtzuerhalten. Die Grundlage werde in der Rechtsauffassung des Bundesversicherungsamtes und in der Praxis kommunaler Selbstverwaltungskörperschaften gesehen. Mit Bescheid vom 21. September 1979 verpflichtete sodann das Landesaufsichtsamt die Klägerin, die Nr 2 des Beschlusses vom 5. Juli 1979 aufzuheben. Zur Begründung führte es an, dieser Teil des Beschlusses verstoße gegen § 78c der Dienstordnung (DO), möglicherweise auch gegen Art IV § 1 Abs 1 Nr 2 des Landesbesoldungsanpassungsgesetzes (LBesAnpG) und gegen § 352 der Reichsversicherungsordnung (RVO), gegen den Grundsatz der wirtschaftlichen und sparsamen Mittelverwendung und gegen den Grundsatz der Stabilität und Homogenität des Besoldungsgefüges im öffentlichen Dienst.

Die dagegen erhobene Klage wurde vom Sozialgericht Konstanz (SG) mit Urteil vom 22. Januar 1981 abgewiesen. Auf die Berufung der Klägerin hat das Landessozialgericht Baden-Württemberg (LSG) mit Urteil vom 27. Mai 1982 das Urteil des SG und den Bescheid des Beklagten vom 21. September 1979 aufgehoben, weil dieser rechtswidrig sei. Gegen § 78c der damals gültigen DO, der pauschal auf die Rechte und Pflichten der Landesbeamten verweise, verstoße der Vorstandsbeschluß nicht, da es ein Recht im Sinne eines Anspruchs der Landesbeamten auf derartige Zuschüsse nie gegeben habe. Den "geldwerten Leistungen" im Sinne des LBesAnpG und des Zweiten Gesetzes zur Vereinheitlichung und Neuregelung des Besoldungsrechts in Bund und Ländern (2. BesVNG) könnten die Zuschüsse zu Gemeinschaftsveranstaltungen als zweckgebundene Mittel nicht gleichgestellt werden. Auch der Grundsatz der wirt-



schaftlichen und sparsamen Verwendung der Mittel und die Pflicht, Rücksicht auf die Verhältnisse im gesamten öffentlichen Dienst zu nehmen, seien nicht verletzt, da nur in bescheidenem Rahmen Geld für übliche gemeinschaftsfördernde Veranstaltungen verwandt werden sollte. Die Höhe der Zuschüsse sei auch in bezug auf den Einzelnen und im Verhältnis zum Gesamthaushalt gering. Der Gleichbehandlungsgrundsatz lasse damit auch zu oder verpflichte die Klägerin sogar, diesen Zuschuß auch für die BAT-Angestellten zu gewähren.

Mit seiner - vom LSG zugelassenen - Revision rügt das beklagte Land die Verletzung der §§ 57 Abs 2 und 78c der damaligen DO, des § 352 RVO, des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sowie des Grundsatzes der Homogenität des Besoldungsgefüges im öffentlichen Dienst. Die Bindung der Klägerin an die Praxis des Landes folge aus § 57 Abs 2 und § 78c der DO aF, die auf die landesbeamtenrechtlichen Regelungen verwiesen. Aber auch wenn die streitigen Zuschüsse von der DO nicht erfaßt seien, sei der Vorstandsbeschluß deshalb rechtswidrig, weil diese Regelung gemäß § 352 RVO do-pflichtig gewesen sei; denn solche Zuschüsse seien schon in früheren Jahren gewährt worden, es handele sich also um eine abstrakt-generelle Regelung. Die Gemeinschaftsveranstaltungszuschüsse seien auch "geldwerte Leistungen" im Sinne des 2. BesVNG und des LBesAnpG, so daß sie, da für Beamte nicht mehr vorgesehen, auch für DO-Angestellte unzulässig seien. Aus diesem Grund verstoße die Gewährung auch gegen den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit und der Homogenität des öffentlichen Besoldungsgefüges. Die Höhe des jeweiligen Haushaltvolu-



mens des Verwaltungsträgers spiele bei der Beurteilung der Wirtschaftlichkeit keine Rolle. Außerdem sei der Zuschuß der Klägerin mit 20,-- DM extrem hoch. Der zuletzt vor der Abschaffung an die Landesbeamten gezahlte Zuschuß habe nur 10,-- DM betragen. Ein in bezug auf die DO-Angestellten unzulässiger Zuschuß sei aber auch für die Tarifangestellten unzulässig.

Die Beklagte beantragt,

das Urteil des Landessozialgerichts Baden-Württemberg vom 27. Mai 1982 aufzuheben und die Klage abzuweisen.

Die Klägerin beantragt,

die Revision zurückzuweisen.

Sie verweist auf die Ausführungen des LSG. Mittel zur Förderung der Betriebsgemeinschaft unterfielen nur haushaltsrechtlichen Vorschriften, seien aber keine "geldwerten Leistungen" iS des 2. BesVNG. Auch nach dessen Inkrafttreten sei keine absolute Bindung an das Beamtenrecht geboten.

## II

Die Revision des beklagten Landes ist begründet. Das Urteil des LSG war daher aufzuheben und die Berufung gegen das Urteil des SG



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



zurückzuweisen. Die Aufsichtsordnung vom 21. September 1979 ist zu Recht ergangen.

Die Klage ist unabhängig davon zulässig, ob die beanstandeten Zuschüsse für die Gemeinschaftsveranstaltung 1979 bereits verwendet worden sind oder nicht mehr verwendet werden können. Sie kann allerdings nicht, wie dies das LSG getan hat, als reine Aufsichtsklage gemäß § 54 Abs 3 des Sozialgerichtsgesetzes (SGG) angesehen werden, da damit nur eine Aufhebung der Aufsichtsordnung angestrebt werden kann, für die nach Ablauf des Jahres 1979 das Rechtsschutzbedürfnis fehlt. Die Klage ist vielmehr als Fortsetzungsfeststellungsklage im Sinne des § 131 Abs 1 Satz 3 SGG zulässig (BSGE 42, 212, 215 f, mwN). Auch der 1. Senat des BSG hat eine Fortsetzungsfeststellungsklage in einem Aufsichtsstreit für zulässig erachtet (Urteil vom 15. November 1983 - 1 S 10/82).

Die Klage ist jedoch unbegründet. Der Verpflichtungsbescheid des Beklagten auf Aufhebung der Nr 2 des Vorstandsbeschlusses vom 5. Juli 1979 ist zu Recht ergangen.

Nach § 89 Abs 1 des Vierten Buchs des Sozialgesetzbuchs (SGB IV) kann die Aufsichtsbehörde - hier das Landesaufsichtsamt für die Sozialversicherung - bei einer Rechtsverletzung durch Handeln oder Unterlassen eines Versicherungsträgers diesen verpflichten, die Rechtsverletzung zu beheben. Voraussetzung ist, daß die Aufsichtsbehörde zunächst beratend in dieser Richtung tätig wird und der Versicherungsträger dem in angemessener Frist nicht nach-



kommt. Eine solche Beratung hat das Landesaufsichtsamt hier mit seinem Bescheid vom 19. Juli 1979 vorgenommen. Die Klägerin hat jedoch auf ihrem Beschluß beharrt.

Die Rechtsverletzung durch den beanstandeten Vorstandsbeschluß ergibt sich aus der Nichtbeachtung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit. Diesem Gebot unterliegt die Klägerin bezüglich aller ihrer Bediensteten, seien sie DO-Angestellte, Tarifangestellte oder Arbeiter. Deshalb kann dahingestellt bleiben, ob der Vorstandsbeschluß vom 5. Juli 1979 hinsichtlich der DO-Angestellten weitere Rechtsvorschriften verletzt, wie etwa die damals geltende DO oder § 352 RVO. Es kann auch dahinstehen, ob es sich bei derartigen Gemeinschaftsveranstaltungszuschüssen um "geldwerte Leistungen" im Sinne von Art IV § 1 Abs 1 Satz 1 Nr 2 des Anpassungsgesetzes zum Zweiten Gesetz zur Vereinheitlichung und Neuregelung des Besoldungsrechts in Bund und Ländern und zum Beamtenversorgungsgesetz (LBesAnpG-BW) vom 3. April 1979 (GVBl, S 134, 147) handelt, die für DO-Angestellte nur im Rahmen und nach den Grundsätzen der für Landesbeamte geltenden Bestimmungen gewährt werden dürfen (vgl zu diesem Streit: Gens, WzS 1976, 225, 234; Schwegmann/Summer, BBesG, Band II, Art VIII § 1 2. BesVNG RdNr 5 einerseits und Peters, Handbuch der Krankenversicherung, Stand Juni 1983, Band II/3, § 353 Anm 4; Krauskopf/Schroeder-Printzen, Soziale Krankenversicherung Stand April 1983, vor § 349 Anm 2.1. zum 2. BesVNG; BVA vom 18. Dezember 1978, BABl 1979, Heft 3, S 50; DOK 1977, 837 andererseits). Jedenfalls muß auch die Gewährung von Zuschüssen zur Förderung der Betriebsgemeinschaft - wie jede



Mittelverwendung - sich an dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ausrichten (vgl die soeben zitierte Literatur und Brandts/Wirth, Haushaltsrecht der Sozialversicherung, Stand Januar 1983, Erl 250 § 13 RdNr 21; Schirmer/Kater/Schneider, Aufsicht in der Sozialversicherung, Stand Oktober 1983, Erl 580, S 18, 19).

Ein Versicherungsträger hat sicherzustellen, daß er die ihm obliegenden Aufgaben unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit erfüllt. Bei diesem Grundsatz handelt es sich um ein allgemeines Rechtsgebot, dem alles öffentliche Verwaltungshandeln unterliegt und das in einzelnen haushaltsrechtlichen Bestimmungen, wie nunmehr auch in § 69 Abs 2 SGB IV, seinen Niederschlag gefunden hat (vgl H. Bogs, Die Sozialversicherung im Staat der Gegenwart, 1973, S 197; § 6 Abs 1 Haushaltsgrundsätzegesetz; § 7 Abs 1 Bundeshaushaltsordnung; auch bereits § 26 Reichshaushaltsordnung). Auch die Träger der Sozialversicherung unterlagen diesem Gebot bereits vor seiner gesetzlichen Normierung (vgl BSGE 31, 247, 257; 37, 272, 277; 47, 21, 22; USK 8034).

Der Inhalt des Gebots der Wirtschaftlichkeit läßt sich umschreiben im Sinne des Maximalprinzips - dh mit gegebenen Mitteln den größtmöglichen Nutzen zu erreichen - oder im Sinne des Minimalprinzips - dh einen bestimmten Zweck mit den geringstmöglichen Mitteln zu erreichen -. Das Sparsamkeitsgebot bleibt daneben ohne eigenständige Bedeutung. Die Begriffe beschreiben eine Mittel-Zweck-Relation mit dem Ziel, bei der Verwendung der Mittel das



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



[JLaw – für Android](#)



[JLaw – für iOS](#)

Maß des Notwendigen nicht zu überschreiten (vgl. das Urteil des erkennenden Senats vom 26. August 1983 - 8 RK 29/82 - zur Veröffentlichung bestimmt). Da die Krankenkassen im Rahmen ihrer Beitragsautonomie ihre Einnahmen im Verhältnis zu den Ausgaben anpassen können (vgl. §§ 384, 385, 387, 389 RVO), müssen sie aufgrund ihrer Treuhänderfunktion gegenüber ihren Mitgliedern ihre Verwaltungsaufgaben im Sinne des Minimalprinzips mit dem geringstmöglichen Aufwand wahrnehmen. Die Pflicht zu sparsamer und wirtschaftlicher Führung des Haushalts umfaßt daher auch das Gebot, die Ausgaben auch 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 (vgl. Hauck/Haines, SGB IV 1, Stand Mai 1979, K § 69 RdNr 13).

Dazu hat der Senat in seinem Urteil vom 26. August 1983 (aaO mwN) bereits dargelegt, daß der unbestimmte Rechtsbegriff der Wirtschaftlichkeit für den Versicherungsträger einen Beurteilungsspielraum im Sinne einer Einschätzungsprärogative beinhaltet (Wolff-Bachof, Verwaltungsrecht I, 9. Aufl., § 31 I c 3, S 192). Auch für die Bestimmung der Grenzen dieses Einschätzungsspielraums hat der Senat bereits Kriterien aufgestellt. Danach darf der Versicherungsträger bei einer Leistung nicht über das Maß des Notwendigen hinausgehen, da dann mehr Aufwendungen erbracht würden, als es der Zweck der ordnungsgemäßen Erfüllung der Verwaltungsaufgaben erfordert. Ein inhaltliches Kriterium zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit ist dabei die "Funktionsfähigkeit der Verwaltung". Das bedeutet, daß Verwaltungsaufgaben diesem Zweck



genügen müssen, aber nicht das Maß des Notwendigen übersteigen dürfen.

Im vorliegenden Fall wäre - an diesen Kriterien gemessen - der Zuschuß zur Förderung der Betriebsgemeinschaft nur wirtschaftlich, wenn er im Rahmen des Notwendigen die Funktionsfähigkeit der Verwaltung aufrechterhielte. Nur wenn ohne diese Sonderleistung der Versicherungsträger etwa keine sachgerechten geeigneten Arbeitsbedingungen zur Verfügung stellen könnte, um seine Verwaltung ordnungsgemäß aufrechtzuerhalten, wäre der Zuschuß am Maß des Notwendigen orientiert. Dies ist aber nicht der Fall.

Bei der Einschätzung dieser Umstände hat der Versicherungsträger die Verhältnisse bei den übrigen öffentlichen Verwaltungsträgern zu beachten. Dieser Grundsatz der Rücksichtnahme auf die Verhältnisse im übrigen öffentlichen Dienst ist in der Rechtsprechung des BSG bei der Beurteilung der Tätigkeit der Versicherungsträger seit langem anerkannt (vgl zB BSGE 31, 247, 257; 37, 272, 277; 47, 21, 24; vgl auch: BVerwGE 18, 135, 140 f). Dem liegt der Gedanke zugrunde, daß die öffentlichen Aufgaben bei allen Trägern öffentlicher Verwaltung unter der Verantwortung für die sparsame Bewirtschaftung mit öffentlichen Mitteln mit der gleichen Sorgfalt wahrzunehmen sind. Darauf hat sich der Senat bereits in seinem Urteil vom 26. August 1983 (aaO) bezogen. Jeder Bürger hat gegenüber der öffentlichen Verwaltung Anspruch auf qualitativ gleichwertiges Handeln. Deshalb darf ein Versicherungsträger nicht etwa seine Beschäftigten auf Kosten anderer Träger der öffentlichen Verwaltung zu gewinnen suchen, er darf



sich ihnen gegenüber nicht etwa durch bessere Arbeitsbedingungen Vorteile auf dem Arbeitsmarkt verschaffen. Daraus folgt, daß die Arbeitsbedingungen im gesamten öffentlichen Dienst einer gewissen Homogenität unterliegen müssen, wovon Abweichungen nur zulässig sind, wenn im Einzelfall die Aufrechterhaltung einer ordnungsgemäßen Verwaltung gefährdet ist.

Seit dem 1. Januar 1976 werden in der Bundesverwaltung und in der Verwaltung des Landes Baden-Württemberg - wie auch in anderen Länderverwaltungen - keine Zuschüsse zur Förderung der Betriebsgemeinschaft mehr gewährt. Diese Tatsache zeigt, daß grundsätzlich die Funktionsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung gewährleistet ist, ohne daß besondere Mittel für Gemeinschaftsveranstaltungen aufgewandt werden. Damit sind aber derartige Zuschüsse nicht notwendig für eine funktionsfähige Verwaltung, sie überschreiten also im oben genannten Sinne die Grenze der Wirtschaftlichkeit. Wenn der Grundsatz der Rücksichtnahme auf die Verhältnisse im übrigen öffentlichen Dienst auch nicht im Sinne einer absoluten Anbindung zu verstehen ist, so kommt ihm doch eine gewisse Indizwirkung für das Notwendige zu (vgl Urteil vom 26. August 1983 aaO). Bei den damals zur Beurteilung stehenden Fahrtkostenzuschüssen waren aber noch Besonderheiten auf dem Arbeitsmarkt denkbar, die eine Abweichung von der Regel nicht von vornherein ausschlossen. Derartige Umstände, die im vorliegenden Fall aus arbeitsmarktpolitischen oder sonstigen Gründen die Gewährung eines Zuschusses zu Gemeinschaftsveranstaltungen erfordern, um eine funktionsfähige Verwaltung aufrechtzuerhalten, sind nicht zu ersehen, ja kaum vorstellbar. Insofern wird die Indiz-



wirkung der Verhältnisse im übrigen öffentlichen Dienst hier zu einer Regel für das Wirtschaftliche (vgl auch schon BSG, USK 8034).

Entgegen der Auffassung des LSG kann auch das Verhältnis der Höhe des für die Zuschüsse aufzuwendenden Betrages zum Gesamthaushalt der Klägerin nicht die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit dieser Aufwendungen beeinflussen. Eine derartige Sicht würde dazu führen, daß leistungsstarke Verwaltungsträger, also solche mit großem Haushaltsvolumen, einen anderen Wirtschaftlichkeitsrahmen zu beachten hätten als kleine Träger. Sie hätten demnach gerade den oben abgelehnten Vorteil bei der Anwerbung von Bediensteten. Eine einheitliche Qualität der öffentlichen Verwaltung wäre nicht gesichert. Im übrigen ist in diesem Zusammenhang zu berücksichtigen, daß öffentliche Träger, die wie die Versicherungsträger ihr Beitragsaufkommen selber regeln können, anders als private Unternehmen nicht im Sinne des erwähnten Maximalprinzips von einem feststehenden Rahmen ihrer Mittel ausgehen müssen.

Das Selbstverwaltungsrecht, auf das sich die Klägerin beruft, berechtigt die Versicherungsträger nicht, die Mittel unwirtschaftlich zu verwenden. Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit und der Rücksichtnahme auf die Verhältnisse im übrigen öffentlichen Dienst bilden eine Rechtsschranke für das Selbstverwaltungsrecht, das nur im Rahmen des Gesetzes besteht (BSGE 31, 247, 257; 47, 21, 23; USK 8034). Auch die Fürsorgepflicht des Dienstherrn seinen Bediensteten gegenüber berechtigt nicht zu Aufwendungen, die nicht notwendig sind. Die Möglichkeit



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



[JLaw – für Android](#)



[JLaw – für iOS](#)

oder gar die Verpflichtung öffentlich-rechtlicher Arbeitgeber, die Betriebsgemeinschaft mit anderen Mitteln zu fördern, wie sie sich auch im übrigen öffentlichen Dienst und insbesondere bei anderen Versicherungsträgern als erforderlich erwiesen haben, bleibt hiervon unberührt.

Die Kostenentscheidung folgt aus § 193 SGG.



[JLaw – Gesetze und Urteile](#)

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



[JLaw – für Android](#)



[JLaw – für iOS](#)