

L 3 U 1228/81

Land

Hessen

Sozialgericht

Hessisches LSG

Sachgebiet

Unfallversicherung

Abteilung

3

1. Instanz

SG Frankfurt (HES)

Aktenzeichen

-

Datum

05.08.1981

2. Instanz

Hessisches LSG

Aktenzeichen

L 3 U 1228/81

Datum

12.03.1986

3. Instanz

Bundessozialgericht

Aktenzeichen

-

Datum

-

Kategorie

Urteil

Leitsätze

1. Der Rechtsweg zu den Gerichten der Sozialgerichtsbarkeit ist auch dann gegeben, wenn eine privatrechtliche Vereinigung (hier: Hauptverband der gewerblichen Berufsgenossenschaften e.V.) unzuständigerweise in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten der Sozialversicherung tätig wird.

2. Das Klagesystem des SGG bietet auch ohne abstrakte Normenkontrolle hinreichenden Rechtsschutz im Sinne des [Art. 19 Abs. 4](#) des Grundgesetzes (GG).

3. Die Landesverbände im Hauptverband der gewerblichen Berufsgenossenschaften e.V. sind im sozialgerichtlichen Verfahren nicht beteiligtenfähig.

4. Eine Anfechtungs- oder Verpflichtungsklage im Sinne des [§ 54 Abs. 1 SGG](#) setzt voraus, daß die beklagte Verwaltungsstelle vor Klageerhebung mit der Angelegenheit befaßt war und zwischen den Beteiligten eine Streitigkeit besteht.

5. Setzt eine privatrechtliche Vereinigung (hier: Hauptverband der gewerblichen Berufsgenossenschaften e.V.) den Rechtsschein eines Verwaltungsaktes, ohne für den Erlaß eines solchen Verwaltungsaktes zuständig zu sein, so ist der Schein-Verwaltungsakt im gerichtlichen Verfahren wie ein „echter“ Verwaltungsakt aufzuheben.

I. Auf die Berufung des Klägers wird das Urteil des Sozialgerichts Frankfurt am Main vom 5. August 1981 insofern abgeändert, als der Bescheid der Beklagten zu 1. vom 8. März 1979 aufgehoben wird. Im übrigen wird die Berufung zurückgewiesen.

II. Die Beteiligten haben einander keine außergerichtlichen Kosten zu erstatten.

III. Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand:

Die Beteiligten streiten vor allem darüber, ob dem Kläger eine Ermächtigung zur Vornahme von arbeitsmedizinischen und arbeitspsychologischen Vorsorgeuntersuchungen zu erteilen ist.

Der im Jahre 1944 geborene Kläger ist Diplom-Psychologe und Vizepräsident des Berufsverbandes Deutscher Psychologen (BDP). Er besitzt außerdem die Erlaubnis, die Heilkunde auszuüben, ohne als Arzt bestellt zu sein. Im Oktober 1977 wandte er sich erstmals an den Beklagten zu 2) und beantragte die Ermächtigung zur Vornahme von arbeitsmedizinischen und arbeitspsychologischen Vorsorgeuntersuchungen. Der Beklagte zu 2) antwortete mit Schreiben vom 25. Oktober 1977, bei Vorsorgeuntersuchungen nach den berufsgenossenschaftlichen Grundsätzen handele es sich ausschließlich um ärztliche Untersuchungen; für eine Ermächtigung kämen also nur Ärzte mit arbeitsmedizinischen Erfahrungen in Betracht. Für die Ermächtigung, arbeitspsychologische Untersuchungen durchzuführen, sei der Beklagte zu 2) nicht zuständig. Im Oktober 1978 legte der Kläger gegen dieses formlose Schreiben "Widerspruch" ein, der von dem Beklagten zu 2) wegen der grundsätzlichen Bedeutung der Angelegenheit an den Beklagten zu 1) weitergeleitet wurde. Unter Bezugnahme auf § 56 der Unfallverhütungsvorschriften "Allgemeine Vorschriften" (VBG 1) teilte der Beklagte zu 1) daraufhin dem Kläger mit, die Ermächtigung zur Vornahme arbeitsmedizinischer Vorsorgeuntersuchungen sei daran gebunden, daß der Antragsteller zur Ausübung des ärztlichen Berufes berechtigt sei; dieser Nachweis sei noch nicht erbracht. Nach Vervollständigung seiner Unterlagen erhalte er weitere Nachricht (Schreiben vom 12. Dezember 1978). Danach wandte sich der Kläger, zugleich im Namen des BDP, mit Schreiben vom 19. Februar 1979 an den Beklagten zu 1) und bat erneut, seinem Antrag auf Ermächtigung stattzugeben und die spezifischen Tätigkeiten der Betriebspsychologen nach § 3 des Gesetzes über Betriebsärzte, Sicherheitsingenieure und andere Fachkräfte für Arbeitssicherheit (ASiG; auch BetriebsärzteG genannt) auf den Einsatz eines Betriebsarztes nach § 4 ASiG anzurechnen. Der Beklagte zu 1) teilte daraufhin mit Schreiben vom 8. März 1979 dem Kläger mit, sein Antrag sei unbegründet. Die Beratungstätigkeit eines Betriebspsychologen in

arbeitspsychologischen Fragen sei nicht an die Voraussetzung einer Ermächtigung gebunden; einer Ermächtigung bedürfe es nur zur Vornahme arbeitsmedizinischer Vorsorgeuntersuchungen; diese dürfe jedoch, wie § 56 der Unfallverhütungsvorschrift "Allgemeine Vorschriften" (VBG 1) in Verbindung mit § 708 Abs. 1 Nr. 3 RVO zum Ausdruck bringe, nur Ärzten erteilt werden, die zur Ausübung des ärztlichen Berufes berechtigt seien. Der weitere Antrag auf Anrechnung der Einsatzzeit eines Betriebspsychologen auf die Einsatzzeit eines Betriebsarztes sei ebenfalls unbegründet, weil die Unfallverhütungsvorschrift "Betriebsärzte" (VBG 123) eine solche Anrechnung nicht zulasse. – Auf entsprechende Nachfrage des Klägers, ob es sich bei diesem Schreiben um einen anfechtbaren Verwaltungsakt handle, teilte der Beklagte mit Schreiben vom 11. April 1979 ergänzend mit, daß man "der Annahme eines Verwaltungsaktes" zuneige; ein Vorverfahren könne nicht durchgeführt werden.

Gegen das Schreiben vom 8. März 1979, das keine Rechtsbehelfsbelehrung enthielt, hat der Kläger gegen den Beklagten zu 1) am 11. März 1980 Klage erhoben. Mit Schriftsatz vom 6. August 1980 hat der Kläger seine Klage zusätzlich gegen die Beklagten zu 2), 3) und 4) gerichtet und unter anderem verfassungsrechtliche Bedenken gegen § 2 Abs. 3 der Unfallverhütungsvorschrift "Betriebsärzte" (VBG 123) geltend gemacht.

Das angerufene Sozialgericht Frankfurt am Main hat die Klage mit Urteil vom 5. August 1981 als unzulässig abgewiesen. Das Urteil ist dem Kläger am 3. September 1981 zugestellt worden. Auf die Urteilsgründe wird Bezug genommen.

Am 5. Oktober 1981 (einem Montag) ist die Berufung des Klägers eingegangen. Zur Zulässigkeit seiner Klage trägt er unter anderem vor, es handle sich vorliegend um eine öffentlichrechtliche Streitigkeit und das Schreiben des Beklagten zu 1) vom 8. März 1979 sei als Verwaltungsakt zu qualifizieren. Sein Antrag auf Feststellung der Unwirksamkeit des § 2 Abs. 3 der Unfallverhütungsvorschriften (UVV) – VBG 123 und des § 56 UVV – VBG 1 sei auch keine Bitte um abstrakte Normenkontrolle, sondern um "Klärung eines konkreten Rechtsverhältnisses, etwa um einen Zwischenfeststellungsantrag". Bei den VBG handle es sich nicht um gesetzliche Bestimmungen, sondern um autonome Rechtsnormen, die von vornherein nur insofern wirksam seien, als sie nicht in Rechte Dritter eingreifen würden. Bei verfassungskonformer Auslegung der hier einschlägigen Vorschriften seien die Diplom-Psychologen wie Betriebsärzte zu behandeln. Im übrigen regt der Kläger an, das Verfahren auszusetzen und die Sache dem Bundesverfassungsgericht zur Prüfung vorzulegen.

Der Kläger beantragt,
das Urteil des Sozialgerichts Frankfurt am Main vom 5. August 1981 aufzuheben und festzustellen,

1) - daß die in § 2 Abs. 3 der Unfallverhütungsvorschrift 1.5 Betriebsärzte (VBG 123) vom 1. April 1975 vorgesehene Anrechnungsmöglichkeit der Einsatzzeit bei arbeitsmedizinischen Vorsorgeuntersuchungen von ermächtigten anderen Ärzten auch für arbeitspsychologische Vorsorgeuntersuchungen (insbesondere im Sinne von § 3 ASiG) von Diplom-Psychologen gilt,

2) daß arbeitsmedizinische Vorsorgeuntersuchungen gem. §§ 56, 50 der Allgemeinen Vorschriften (VBG 1) auch von Diplom-Psychologen vorgenommen werden dürfen,

3) hilfsweise festzustellen, daß § 2 Abs. 3 der VBG 123 und § 56 VBG 1 unwirksam sind;

- unter Aufhebung des Bescheides des Beklagten zu 1) vom 8. März 1979 die Beklagten zu verurteilen, ihm die Ermächtigung zur Vornahme arbeitspsychologischer Vorsorgeuntersuchungen, die gem. § 2 Abs. 3 VBG 123 vom 1. April 1975, §§ 56, 50 der Allgemeinen Vorschriften (VBG 1) und gemäß § 3 ASiG auf die Tätigkeitszeiten von Betriebsärzten anrechnungsfähig sind, zu erteilen;

- hilfsweise, die beanstandete Klausel in der VBG 123 für nichtig zu erklären.

Die Beklagten zu 1) bis 4) beantragen übereinstimmend,
die Berufung zurückzuweisen.

Sie sind der Ansicht, hinsichtlich der Beklagten zu 1) und 2) sei der Rechtsweg nicht gegeben; das Schreiben vom 8. März 1979 sei auch kein Verwaltungsakt. Das, was der Kläger in Wahrheit angreife, seien die Regelungen des ASiG. Die begehrte Gleichstellung von Betriebspsychologen und Betriebsärzten fände dort keine Grundlage. Der Auffassung, daß bei verfassungskonformer Auslegung Diplom-Psychologen wie Betriebsärzte zu behandeln seien, könnte nicht gefolgt werden. – Die Beklagten zu 1) und 2) seien für die Ermächtigungen von Ärzten zur Durchführung arbeitsmedizinischer Vorsorgeuntersuchungen nicht zuständig; die Beklagten zu 3) und 4) hätten mit dieser Aufgabe andere Berufsgenossenschaften beauftragt.

Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf den wesentlichen Inhalt der Verwaltungsakten der Beklagten zu 1) bis 4) und der Gerichtsakten Bezug genommen.

Entscheidungsgründe:

Die Voraussetzungen für die Zulässigkeit der Berufung liegen vor.

Die Berufung ist auch teilweise begründet. Die Klage des Klägers hätte vom Sozialgericht nicht insgesamt als unzulässig abgewiesen werden dürfen. Sie ist nämlich zum Teil zulässig und in dem zulässigen Umfang auch teilweise begründet. Entsprechend war das Urteil der ersten Instanz abzuändern.

Entgegen der Auffassung der Vorinstanz ist für den gesamten vorliegenden Rechtsstreit der Rechtsweg zu den Sozialgerichten gegeben. Nach [§ 40 Abs. 1 Satz 1](#) der Verwaltungsgerichtsordnung ist der Verwaltungsrechtsweg in allen öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten nichtverfassungsrechtlicher Art gegeben, soweit die Streitigkeiten nicht durch Bundesgesetz einem anderen Gericht ausdrücklich zugewiesen sind. Eine solche ausdrückliche Zuweisung findet sich in [§ 51](#) des Sozialgerichtsgesetzes (SGG). Nach Absatz 1 dieser Vorschrift entscheiden die Gerichte der Sozialgerichtsbarkeit unter anderem über öffentlich-rechtliche Streitigkeiten in Angelegenheiten der Sozialversicherung (die anderen Alternativen des Absatzes 1 und die Absätze 2 bis 4 des [§ 51 SGG](#) interessieren hier nicht). Ob eine

Streitigkeit öffentlich-rechtlicher oder privatrechtlicher Natur vorliegt, ist nach der Art des Klagegegenstandes zu entscheiden. Der Rechtsweg hängt insofern davon ab, welcher Natur das Rechtsverhältnis ist, aus dem der Klageanspruch hergeleitet wird (Gemeinsamer Senat in [BSGE 37, 292 ff.](#); [BSGE 25, 235](#), 237). Entscheidend ist dabei regelmäßig, ob im Vordergrund der Beurteilung der Rechtsbeziehungen die Anwendung öffentlichrechtlicher Rechtsvorschriften (hier: des Sozialversicherungsrechts) steht oder ob vorrangig Vorschriften des bürgerlichen Rechts heranzuziehen sind. Der vorliegende Fall regelt sich nach den Vorschriften der Reichsversicherungsordnung (RVO), des ASiG und nach bestimmten Unfallverhütungsvorschriften. Schon deshalb ist hier die öffentlich-rechtliche Natur des Rechtsstreits zu bejahen. Darüber hinaus ergibt sich die öffentlich-rechtliche Natur auch aus den im Schrifttum entwickelten und von der Rechtsprechung anerkannten Abgrenzungstheorien. Nach der sogenannten Subjektionstheorie, die eine öffentlich-rechtliche Streitigkeit beim Vorliegen eines Über- und Unterordnungsverhältnisses bejaht, ist ein Rechtsstreit, der auf die Aufhebung oder den Erlaß eines Verwaltungsakts gerichtet ist, immer eine öffentlich-rechtliche Streitigkeit (BSG SozR, Nr. 31 zu [§ 51 SGG](#)). Dies trifft im vorliegenden Fall für den Antrag zu 2) des Klägers zu. Die mit den Anträgen zu 1) und 3) erhobenen Ansprüche sind nach der – neben der Subjektionstheorie stehenden – Sonderrechtstheorie ebenfalls als öffentlich-rechtlich zu qualifizieren. Nach der Sonderrechtstheorie ist entscheidend, ob die Rechtsnormen, denen der Sachverhalt unterworfen ist, für jedermann gelten, oder ob es sich um Sonderrechte des Staates handelt oder sonstiger Träger öffentlicher Aufgaben (Wolff-Bachof, Verwaltungsrecht I, 9. Aufl., § 22; BSG SozR, Nr. 61 zu [§ 51 SGG](#)). Im vorliegenden Fall sind alle Beklagten, auch die Beklagten zu 1) und 2), als Träger öffentlicher Aufgaben angesprochen, nämlich hinsichtlich der Erteilung von Ermächtigungen zur Vornahme bestimmter Vorsorgeuntersuchungen. Die Vorschriften der RVO und des ASiG sowie die Unfallverhütungsvorschriften, die hier im Streit stehen, gehören zum öffentlichen Recht der Sozialversicherung und damit zu einem besonderen Rechtsgebiet, das nicht für jedermann gilt. – Nach alledem liegt insgesamt eine öffentlich-rechtliche Streitigkeit vor, für die der Rechtsweg zu den Sozialgerichten gegeben ist.

Im Ergebnis zutreffend hat das Sozialgericht die Klageanträge zu 1 a), b) und c) und 3) als unzulässig abgewiesen. Mit den Anträgen zu 1 a) und 1 b) begehrt der Kläger im Grunde nichts anderes als die Feststellung, daß § 2 Abs. 3 der VBG 123 und §§ 56, 50 der VBG 1 in einem bestimmten Sinne auszulegen sind; die Anträge zu 1 c) und 3) betreffen die Feststellung der Unwirksamkeit oder Nichtigkeit dieser Vorschriften. Zutreffend hat der Kläger selbst die Unfallverhütungsvorschriften als autonome Rechtsnormen (der einzelnen Berufsgenossenschaften, nicht des Hauptverbandes – Beklagter zu 1) – oder des Landesverbandes – Beklagter zu 2) – bezeichnet (vgl. Hessisches LSG in Breithaupt 1970, 838 ff.; Lauterbach-Watermann, Unfallversicherung, 3. Aufl., Anm. 4 a zu § 708 RVO). Es handelt sich bei ihnen um abstrakte Regelungen für eine Vielzahl von denkbaren Anwendungsfällen; ein bestimmter Personenkreis wird durch sie nicht angesprochen. Damit zielen die Anträge des Klägers zu 1 a), b) und c) sowie 3) allesamt auf unmittelbaren Rechtsschutz gegen die betreffenden Rechtsnormen ab. Im verwaltungsgerichtlichen Verfahren wird ein derartiges Begehren als abstrakte Normenkontrolle bezeichnet (vgl. [§ 47](#) der Verwaltungsgerichtsordnung); im sozialgerichtlichen Verfahren gibt es diese Form des Rechtsschutzes jedoch nicht (vgl. HLSG in Breithaupt 1970, 838; Peters-Sautter-Wolff, Komm., zur Sozialgerichtsbarkeit, 4. Aufl., Anm. 7 b zu [§ 51 SGG](#); Meyer-Ladewig, Sozialgerichtsgesetz, Anm. 7 zu [§ 53 SGG](#); BSG SozR, Nr. 121 zu [§ 54 SGG](#)). Da der individuelle Rechtsschutz des Bürgers gegen den Staat im Sinne des Artikels [19 Abs. 4](#) des Grundgesetzes (GG) im Bereich der durch die Sozialgerichtsbarkeit abgedeckten Rechtsgebiete ([§ 51 SGG](#)) in der Regel durch das im SGG zur Verfügung gestellte Klagesystem (insbesondere Anfechtungsklage, Verpflichtungsklage und Feststellungsklage; [§§ 54, 55 SGG](#)) sichergestellt werden kann, bestehen gegen das Fehlen eines Normenkontrollverfahrens im SGG keine verfassungsrechtlichen Bedenken. Auch das Begehren des Klägers kann – vom Klagesystem her gesehen – mit den ausdrücklich im SGG vorgesehenen Klagearten verfolgt werden. Dies zeigt schon der teilweise zulässige Antrag zu 2) des Klägers, wenngleich auch dieser Antrag materiellrechtlich an anderen Umständen scheitert (s. unten).

Die Anträge zu 1 a), b) und c) sowie 3) waren somit als unzulässig abzuweisen, denn die Gerichte der Sozialgerichtsbarkeit können die begehrten Feststellungen über die Auslegung, Unwirksamkeit oder Nichtigkeit der betreffenden Rechtsnormen nicht aussprechen.

Bei dem Antrag zu 2) handelt es sich um eine sogenannte kombinierte Anfechtungs- und Verpflichtungsklage im Sinne des [§ 54 Abs. 1 SGG](#). Danach kann durch Klage die Aufhebung eines Verwaltungsakts oder seine Abänderung sowie die Verurteilung zum Erlaß eines abgelehnten oder unterlassenen Verwaltungsakts begehrt werden.

Auch der Antrag zu 2) ist unzulässig, soweit er sich gegen die Beklagten zu 2), 3) und 4) richtet. Gegen den Beklagten zu 2) ist der Antrag schon deshalb unzulässig, weil der Beklagte zu 2) nicht fähig ist, an einem sozialgerichtlichen Verfahren beteiligt zu sein. Nach dem insofern einschlägigen [§ 70 Nrn. 1 und 2 SGG](#) sind nur natürliche und juristische Personen und nichtrechtsfähige Personenvereinigungen beteiligtenfähig. Der Beklagte zu 2) stellt aber als Landesverband nur eine regionale Untergliederung des privatrechtlich organisierten Hauptverbandes dar (vgl. [§ 11 Abs. 2](#) der Satzung des Beklagten zu 1)). Er ist von diesem gebildet worden und nimmt dessen Aufgaben wahr; für den sachlichen und regionalen Zuständigkeitsbereich des Beklagten zu 2) vertritt dieser den Hauptverband (Beklagter zu 1)) gerichtlich und außergerichtlich (vgl. [§ 11 Abs. 7](#) der Satzung des Hauptverbandes). Aus alledem folgt, daß der Beklagte zu 2) als Teil des Beklagten zu 1) weder eine eigene juristische Person ist noch eine nichtrechtsfähige Personenvereinigung.

Gegen die Beklagten zu 3) und 4) ist der Antrag zu 2) des Klägers unzulässig, weil diese Beklagten mit dem Klagegegenstand vor Klageerhebung nicht befaßt waren. Das SGG geht wie die anderen öffentlich-rechtlichen Verfahrensgesetze davon aus, daß sich die Verwaltung im Regelfall nach entsprechender Anrufung durch den Bürger selbst kontrollieren kann. Deshalb ist nach [§ 78 Abs. 1 und 2 SGG](#) vor Erhebung einer Anfechtungs- oder Verpflichtungsklage die Rechtmäßigkeit und Zweckmäßigkeit eines angefochtenen Verwaltungsaktes beziehungsweise die Ablehnung eines begehrten Verwaltungsaktes in einem Vorverfahren nachzuprüfen. Macht schon das Fehlen eines Vorverfahrens (Widerspruchsverfahrens) in der Regel eine Anfechtungs- oder Verpflichtungsklage unzulässig, so ist erst recht eine solche Klage unzulässig, wenn die beklagte Verwaltungsstelle noch überhaupt nicht auf verwaltungsmäßiger Ebene angesprochen worden ist und demzufolge auch noch keinen Verwaltungsakt erlassen (oder ablehnen) konnte. Zwischen dem Kläger und den Beklagten zu 3) und 4) hat deshalb vor der mit Schriftsatz vom 6. August 1980 erfolgten Klageerweiterung noch keine Streitigkeit im Sinne des [§ 51 SGG](#) bestanden, die erst die Zulässigkeit des Rechtswegs eröffnet. Ohne jegliches vorheriges Verwaltungsverfahren fehlt es auch an einer Beschwerde des Klägers im Sinne des [§ 54 Abs. 1 und 2 SGG](#) und damit ferner an einem Rechtsschutzbedürfnis. Die Tatsache, daß sich eine beklagte Verwaltungsstelle, die sich vorher mit der Sache noch nicht befaßt hat, im gerichtlichen Verfahren auf das Begehren des Klägers in ablehnendem Sinne einläßt, rechtfertigt noch nicht die Zulässigkeit der Klage aus prozeßökonomischen Gründen. Denn die Gerichte dürfen in den öffentlich-rechtlichen Rechtsgebieten grundsätzlich erst dann in Anspruch genommen werden, wenn jemand in seinen Rechten verletzt ist oder zumindest eine solche Verletzung droht. Die Verzichtbarkeit einer Verwaltungsentscheidung wird deshalb in Rechtsprechung und Literatur vorwiegend auch nur hinsichtlich des in Ausnahmefällen verzichtbaren Widerspruchsbescheides erörtert, nicht

jedoch im Hinblick auf das dem Vorverfahren vorausgehende Verwaltungsverfahren und den dieses Verfahren abschließenden Verwaltungsakt. Die Beklagten zu 3) und 4) waren – wie die 32 anderen gewerblichen Berufsgenossenschaften, die hier nicht verklagt werden – an dem vorgerichtlichen Verfahren überhaupt nicht beteiligt.

Der Antrag zu 2) ist demnach nur zulässig, soweit er sich gegen den Beklagten zu 1) richtet. Insofern sind auch die besonderen Prozeßvoraussetzungen für die kombinierte Anfechtungs- und Verpflichtungsklage gegeben. Zunächst setzt eine solche Klage das Vorliegen eines Verwaltungsaktes voraus. Nach [§ 31](#) des Zehnten Buches Sozialgesetzbuch (SGB 10) ist ein Verwaltungsakt jede Verfügung, Entscheidung oder andere hoheitliche Maßnahme, die eine Behörde zur Regelung eines Einzelfalles auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts trifft und die auf unmittelbare Rechtswirkung nach außen gerichtet ist. Das angefochtene Schreiben vom 8. März 1979 war eine Maßnahme auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts zur Regelung eines Einzelfalles mit beabsichtigter Rechtswirkung nach außen. Denn damit sollte der Antrag des Klägers auf Erteilung einer Ermächtigung zur Vornahme arbeitsmedizinischer und arbeitspsychologischer Vorsorgeuntersuchung abgelehnt werden. Allerdings handelt es sich bei dem Beklagten zu 1) nicht um eine Behörde im engeren Sinne. Nach [§ 1 Abs. 2 SGB 10](#) ist Behörde im Sinne dieses Gesetzbooks jede Stelle, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt. Ob der Beklagte zu 1) befugt war, im vorliegenden Fall Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrzunehmen, und ob er tatsächlich solche Aufgaben wahrgenommen hat, kann für die Prüfung der Zulässigkeit der Klage dahingestellt bleiben. Denn für die Zulässigkeit der Klage vor den Sozialgerichten genügt es, wenn eine Stelle, die auf dem Gebiet des Sozialversicherungsrechts tätig ist, den Rechtsschein setzt, daß sie bestimmte Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt. Der Beklagte zu 1) nimmt teilweise Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahr und erläßt trotz seiner privatrechtlichen Organisationsform in bestimmten Fällen auch Verwaltungsakte (vgl. das Beispiel in BSGE 43, 282, 283). Im vorliegenden Fall hat er gegenüber dem Kläger jedenfalls den Anschein erweckt, als sei er zuständig für die begehrte Erteilung von Ermächtigungen zur Vornahme von Vorsorgeuntersuchungen. Dies ergibt sich insbesondere aus dem Schreiben des Beklagten zu 1) vom 11. April 1979, wonach er das Schreiben vom 8. März 1979 selbst als Verwaltungsakt qualifiziert ("teilen wir mit, daß wir der Annahme eines Verwaltungsakts zuneigen."). Wer in dieser Weise wie eine Behörde auftritt, muß sich auf eine Klage hin auch im Rahmen eines gerichtlichen Verfahrens der Überprüfung seines Handelns unterziehen. Der Rechtsschutz des Klägers bliebe unvollkommen, wenn das als Verwaltungsakt bezeichnete Schreiben, das zudem von allen gewerblichen Berufsgenossenschaften beachtet werden würde, nicht auf seine Rechtmäßigkeit hin überprüft werden könnte.

Die Klagefrist ist auch gewahrt. Das Schreiben vom 8. März 1979 enthält keine Rechtsbehelfsbelehrung. Deshalb gilt nicht die Klagefrist des [§ 87 SGG](#), sondern die Jahresfrist des [§ 66 Abs. 2 SGG](#), die mit der Klageerhebung am 11. März 1980 eingehalten ist. Dabei ist die normale Postzustellungsfrist (vgl. [§ 4](#) des Verwaltungszustellungsgesetzes) von drei Tagen berücksichtigt.

Eines Vorverfahrens nach [§ 78 SGG](#), das auch während des gerichtlichen Verfahrens noch hätte nachgeholt werden können, bedurfte es unter den besonderen Umständen des vorliegenden Falles nicht, weil der Beklagte zu 1) – wie noch ausgeführt werden wird – für die Durchführung des hier angestrebten Verwaltungsverfahrens nicht zuständig ist. Beim Beklagten zu 1) gibt es im übrigen keine Widerspruchsstelle, so daß auch ein Widerspruch höchstwahrscheinlich keine andere Entscheidung herbeiführen könnte.

Nach alledem ist die Klage nur insofern zulässig, als mit ihr der Antrag zu 2) gegen den Beklagten zu 1) verfolgt wird.

Sie ist auch begründet, soweit der Kläger die Aufhebung des als Verwaltungsakt bezeichneten Schreibens vom 8. März 1979 begehrt. Für die verwaltungsmäßige Entscheidung über die vom Kläger gestellten Anträge war der Beklagte zu 1) – das räumt er selbst ein – nicht zuständig. Weder die RVO, noch das ASiG, noch die Unfallverhütungsvorschriften der einzelnen Berufsgenossenschaften enthalten Vorschriften, die eine Zuständigkeit des Beklagten zu 1) zum Erlass von Verwaltungsakten in diesem Bereich begründen. Der Beklagte zu 1) konnte somit nicht als "Behörde" im Sinne des [§ 31 SGB 10](#) handeln; ein "echter" Verwaltungsakt im Sinne des [§ 31 SGB 10](#) liegt folglich nicht vor. Im Rahmen der Erörterung zur Zulässigkeit der Klage wurde jedoch bereits darauf hingewiesen, daß von dem Schreiben vom 8. März 1979 gleichwohl der Rechtsschein eines Verwaltungsaktes ausgeht: ein Antrag des Klägers wurde damit endgültig erledigt, diese Erledigung erfolgte von einer Organisation, die in der gesetzlichen Unfallversicherung trotz ihres privatrechtlichen Charakters eine richtungsweisende Stellung einnimmt, schließlich wurde in einem ergänzenden Schreiben das Vorliegen eines Verwaltungsaktes "angenommen". Hinsichtlich der Auswirkungen einer in dieser Form geäußerten "Rechtsansicht" dürfen die tatsächlichen Gegebenheiten nicht außer Betracht bleiben: jede gewerbliche Berufsgenossenschaft hätte voraussichtlich das umstrittene Schreiben beachtet und befolgt. Der Kläger hat deshalb ein berechtigtes Interesse daran, daß der ihn belastende, von einer unzuständigen Stelle stammende Bescheid beseitigt wird. Allerdings bewirkt die Unzuständigkeit des Beklagten zu 1) nur die Rechtswidrigkeit und nicht auch die Nichtigkeit des angefochtenen Bescheides. Denn nach [§ 40 Abs. 1 SGB 10](#) ist ein Verwaltungsakt nur dann nichtig, soweit er an einem besonders schwerwiegenden Fehler leidet – dieses Merkmal könnte noch bejaht werden – und dies bei verständiger Würdigung aller in Betracht kommenden Umstände offenkundig ist – an dieser Offenkundigkeit fehlt es hier. Ein mit dem Sozialrecht nicht besonders vertrauter Bürger durfte vielmehr annehmen, der Beklagte zu 1) als Dachverband der gewerblichen Berufsgenossenschaften sei zuständig, denn er hat sich wie eine zuständige Stelle aufgeführt.

Wenn nach [§ 40 Abs. 5 SGB 10](#) und [§ 55 Abs. 1 Nr. 4 SGG](#) die Nichtigkeit eines offenkundig fehlerhaften Verwaltungsaktes jederzeit festgestellt werden kann, muß erst recht die Rechtswidrigkeit eines Verwaltungsaktes, dessen Fehlerhaftigkeit nicht offenkundig ist, festgestellt werden können. Dies geschieht in aller Regel im Rahmen der Aufhebung des betreffenden Verwaltungsaktes. Liegt ein "echter" Verwaltungsakt nicht vor, weil er nicht von einer Behörde erlassen worden ist, muß in gleicher Weise diese Rechtswidrigkeit durch eine "Aufhebung" im Sinne der [§§ 54, 131 SGG](#) beseitigt werden können. Diese Vorschriften können daher für den im Gesetz nicht geregelten Fall, daß ein Verwaltungsakt nicht vorliegt, aber ein entsprechender Rechtsschein gesetzt wurde, analog angewandt werden. Insofern war das Urteil der ersten Instanz entsprechend abzuändern.

Hingegen kann der Beklagte zu 1) wegen seiner Unzuständigkeit nicht dazu verurteilt werden, dem Kläger die begehrte Ermächtigung zu erteilen. Die Verpflichtungsklage, die neben der auf Aufhebung des Bescheides gerichteten Anfechtungsklage in dem Antrag zu 2) mit enthalten ist, war schon deshalb als unbegründet abzuweisen.

Die Kostenentscheidung ergibt sich aus [§ 193 SGG](#); die Entscheidung über die Nichtzulassung der Revision folgt aus [§ 160 SGG](#).
Rechtskraft

Aus
Login

HES
Saved
2007-08-21