B 2 A 1/22 R

Land
Bundesrepublik Deutschland
Sozialgericht
Bundessozialgericht
Sachgebiet
Sonstige Angelegenheiten
1. Instanz
-
Aktenzeichen
-
Datum
-
2. Instanz
LSG Baden-Württemberg
Aktenzeichen
L 6 U 2716/20 KL
Datum
29.06.2021
3. Instanz
Bundessozialgericht
Aktenzeichen
B 2 A 1/22 R
Datum
27.06.2024
Kategorie
Urteil
Leitsätze

Es überschreitet evident den Aufgabenkreis eines Unfallversicherungsträgers, wenn er Mitarbeitern Dienstfahrzeuge in großem Umfang zur privaten Nutzung bereitstellt und diese nahezu die Hälfte der Gesamtnutzung des Dienstfahrzeugs erreichen kann.

Auf die Revision der Klägerin werden das Urteil des Landessozialgerichts Baden-Württemberg vom 29. Juni 2021 und der Bescheid des Beklagten vom 28. Juli 2020 aufgehoben.

Der Beklagte trägt die Kosten des Verfahrens in allen Rechtszügen.

Der Streitwert für das Revisionsverfahren wird auf 120 000 Euro festgesetzt.

G r ü n d e :

I

1
Die Beteiligten streiten über die Rechtmäßigkeit eines aufsichtsrechtlichen Verpflichtungsbescheids des beklagten Landes zur Nutzung von Dienstfahrzeugen bei der klagenden Unfallkasse.

2
Die Klägerin verfügte über eine (überwiegend geleaste) Dienstwagenflotte von 35 Kraftfahrzeugen, von denen 28 einzelnen Mitarbeitern fest zugeordnet waren. Diese durften die Fahrzeuge gegen Kostenerstattung auch privat nutzen. Dadurch erzielte die Klägerin eine hohe Gesamtlaufleistung und konnte so die Kilometerkosten teilweise auf unter 0,25 Euro senken.

3
In der Ausschreibung für die Stelle eines Abteilungsleiters bot die Klägerin einen Dienstwagen auch zur privaten Nutzung an. Der Beklagte wies wiederholt und zuletzt in zwei aufsichtsrechtlichen Beratungsschreiben erfolglos darauf hin, dass dies gegen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit verstoße. Es gehöre nicht zu den Aufgaben der Klägerin, die Privatnutzung von Dienstfahrzeugen zu ermöglichen. Letztendlich verpflichtete der Beklagte die Klägerin, die personenbezogene Zuweisung von 13 Dienstfahrzeugen nach Ablauf der individuellen Leasingvertragslaufzeit zu beenden und zu prüfen, ob stattdessen ein bevorzugter Einsatz von Fahrzeugen in Betracht komme, die ausschließlich dienstlich genutzt werden und nicht an bestimmte Personen gebunden sind (sog Pool-Fahrzeuge). Dienstfahrzeuge seien künftig nur noch zu beschaffen, wenn sie allein unter Zugrundelegung der dienstlichen Laufleistung wirtschaftlich seien. Die Wirtschaftlichkeit bemesse sich nach der Wegstreckenentschädigung des Landes (0,35 Euro je Kilometer). Die Klägerin habe ihre Richtlinien zur Haltung und Nutzung von personenbezogenen Dienstfahrzeugen entsprechend zu ändern. Auch der Pool-Fahrzeugbestand sei anzupassen (Verpflichtungsbescheid vom 28.7.2020).

4
Das LSG hat die Aufsichtsklage der Klägerin abgewiesen (Urteil vom 29.6.2021). Die Überlassung personenbezogener Dienstwagen auch zur privaten Nutzung sei mit dem gesetzlichen Aufgabenbereich der Klägerin unvereinbar. Die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit erlaubten keine Zuständigkeitsüberschreitung. Die Wirtschaftlichkeit sei zutreffend an reisekostenrechtlichen Bestimmungen ausgerichtet worden, sodass auch die Verpflichtung zur entsprechenden Anpassung des Pool-Fahrzeugbestands nicht zu beanstanden sei.

5
Mit der Revision rügt die Klägerin die Verletzung materiellen Rechts (§ 30 SGB IV iVm §§ 1, 172 Abs 1 Nr 1 SGB VII und § 69 SGB IV). Der Gesetzesvorbehalt des § 30 SGB IV verlange bei fiskalischen Hilfsgeschäften nur, dass sie wie die Beschaffung von Dienstfahrzeugen in einem funktionellen Zusammenhang mit der zu erfüllenden Aufgabe stünden. Zudem habe das LSG § 69 Abs 2 SGB IV verletzt, indem es den reisekostenrechtlichen Erstattungssatz von 0,35 Euro je Kilometer als verbindlichen Maßstab angesehen und zur Bestimmung der Wirtschaftlichkeit ausschließlich die dienstliche Laufzeit zugrunde gelegt habe.

6
Die Klägerin beantragt,
das Urteil des Landessozialgerichts Baden-Württemberg vom 29. Juni 2021 und den Bescheid des Beklagten vom 28. Juli 2020 aufzuheben.

7
Der Beklagte, der dem angefochtenen Urteil beipflichtet, beantragt,
die Revision der Klägerin zurückzuweisen.

II

8
Die zulässige Revision der Klägerin ist begründet (§ 170 Abs 2 Satz 1 SGG). Das LSG hat die zulässige Aufsichtsklage (§ 54 Abs 3 SGG) zu Unrecht abgewiesen. Die Anordnungen der Aufsichtsbehörde im Verpflichtungsbescheid vom 28.7.2020 sind rechtswidrig und deshalb vollumfänglich aufzuheben. Zwar liegt hinsichtlich der personenbezogenen Fahrzeuge eine Rechtsverletzung der Klägerin vor, die Aufsichtsmaßnahme leidet insoweit allerdings unter Ermessensfehlern. Hinsichtlich der PoolFahrzeuge ist bereits kein Rechtsverstoß der Klägerin ersichtlich.

9
Verfahrensrechtliche Hindernisse stehen einer Sachentscheidung nicht entgegen. Die Mitarbeiter der Klägerin, denen ein Dienstfahrzeug zugeordnet ist und die deshalb von der Entscheidung mittelbar betroffen sind, waren nicht notwendig beizuladen (§ 75 Abs 2 Alt 1 SGG), weil im Aufsichtsverfahren nicht unmittelbar über Rechte betroffener Mitarbeiter entschieden wird. Die Klagebefugnis (§ 54 Abs 2 Satz 1 SGG) der Klägerin ergibt sich aus der möglichen Verletzung ihres gesetzlich eingeräumten Selbstverwaltungsrechts (§ 29 SGB IV) durch die Anordnungen (§ 31 Satz 1 SGB X) im Verpflichtungsbescheid, die sich nicht (teilweise) erledigt (§ 39 Abs 2 SGB X) haben. Zwar sind die darin konkret bezeichneten 13 Dienstfahrzeuge nicht mehr im Bestand der Klägerin, weil die einjährige Leasinglaufzeit jeweils abgelaufen ist. Die Untersagung der personenbezogenen Zuweisung von Dienstfahrzeugen erstreckt sich aber ausdrücklich auch auf künftige Nachfolge-Zuordnungen. Ebenso liegt in der modifizierten Anwendung der unveränderten Dienstfahrzeugrichtlinie keine Erledigung der entsprechenden aufsichtsrechtlichen Verfügung. Die Klägerin hat nicht rechtsverbindlich erklärt, von der beanstandeten personenbezogenen Zuweisung von Dienstfahrzeugen künftig endgültig abzurücken. Ein Vorverfahren war entbehrlich, weil eine oberste Landesbehörde den Verpflichtungsbescheid erlassen hat (§ 78 Abs 1 Satz 2 Nr 2 SGG).

10
Die Klage ist begründet. Der aufsichtsrechtliche Verpflichtungsbescheid des Beklagten ist rechtswidrig. Der Beklagte hat seine aufsichtsrechtlichen Befugnisse (dazu 1.) überschritten. Zwar hat die Klägerin durch die personenbezogene Zuweisung von Dienstfahrzeugen auch zur privaten Nutzung ihren Aufgabenkreis überschritten (dazu 2.). Doch liegt mit Blick auf die Pool-Fahrzeuge kein Rechtsverstoß der Klägerin vor (dazu 3.). Soweit hinsichtlich der personenbezogenen Dienstfahrzeuge die tatbestandlichen Voraussetzungen für ein aufsichtsbehördliches Einschreiten vorgelegen haben, sind die davon betroffenen Verfügungen (Ziffern I bis III) des Verpflichtungsbescheids gleichwohl materiell rechtswidrig und deshalb aufzuheben, weil sie unter Ermessensfehlern leiden (dazu 4.).

11
1. Ermächtigungsgrundlage zum Erlass des Verpflichtungsbescheids ist § 89 Abs 1 Satz 2 SGB IV. Danach kann die Aufsichtsbehörde nach vorheriger, erfolglos verlaufener Beratung (§ 89 Abs 1 Satz 1 SGB IV) den Versicherungsträger verpflichten, eine festgestellte Rechtsverletzung zu beheben. Was unter "Recht" iS des § 89 Abs 1 Satz 1 SGB IV zu verstehen ist, ergibt sich aus § 87 Abs 1 Satz 2 SGB IV, wonach sich die Aufsicht auf die Beachtung "von Gesetz und sonstigem Recht erstreckt, das für die Versicherungsträger maßgebend ist". In Anbetracht des Selbstverwaltungsrechts (§ 29 SGB IV) findet mithin lediglich eine Rechtsaufsicht statt, wenn wie hier keine Präventionsmaßnahmen nach Maßgabe der §§ 14 ff SGB VII betroffen sind (§ 87 Abs 2 SGB IV). Umfang und Zweckmäßigkeit von Maßnahmen des Versicherungsträgers dürfen dann nicht zum Gegenstand staatlicher Überwachungstätigkeit gemacht werden (BSG Urteil vom 21.3.2018 B 6 KA 59/17 R BSGE 125, 233 = SozR 42400 § 89 Nr 7, RdNr 37). Zudem folgt aus dem weiteren Grundsatz der maßvollen Ausübung der Rechtsaufsicht, dass dem Versicherungsträger Bewertungsspielräume und Einschätzungsprärogativen zu belassen sind und die Aufsichtsbehörde lediglich eine Vertretbarkeitskontrolle vornimmt (BSG Urteile vom 27.1.2021 B 6 A 1/20 R BSGE 131, 215 = SozR 42500 § 140a Nr 3, RdNr 30, vom 30.7.2019 B 1 A 2/18 R SozR 42400 § 35a Nr 6 RdNr 20 und vom 18.7.2006 B 1 A 2/05 R SozR 42400 § 80 Nr 1 RdNr 23). Lassen unbestimmte Rechtsbegriffe mehrere Auslegungen zu und ist deren Auslegung in der Rechtsprechung noch nicht abschließend geklärt, bedarf ein aufsichtsrechtliches Einschreiten regelmäßig einer besonderen Rechtfertigung. Der Bewertungsspielraum des Beaufsichtigten endet, sobald er gesetzlich gezogene Grenzen klar überschreitet oder gegen allgemein anerkannte Bewertungsmaßstäbe verstößt, die diesen Spielraum einengen oder ausschließen. Erst eine entsprechende Grenzüberschreitung stellt einen Rechtsverstoß iS des § 89 Abs 1 Satz 2 SGB IV dar (BSG Urteil vom 22.3.2005 B 1 A 1/03 R BSGE 94, 221 RdNr 19 = SozR 42400 § 89 Nr 3 RdNr 20 = juris RdNr 33). Liegt ein solcher vor, "kann" (Entschließungs- und Auswahlermessen) die Aufsichtsbehörde den Versicherungsträger verpflichten, den Rechtsverstoß restitutiv und präventiv zu beheben, dh ihn rückgängig zu machen und künftig zu unterlassen (BSG Urteile vom 27.1.2021 B 6 A 1/20 R BSGE 131, 215 = SozR 42500 § 140a Nr 3, RdNr 32 und vom 28.11.2002 B 7/1 A 2/00 R BSGE 90, 162, 169 = SozR 32500 § 284 Nr 1 S 8 = juris RdNr 28).

12
2. Mit der personenbezogenen Zuweisung von Dienstfahrzeugen unter Erlaubnis einer auch privaten Nutzung verstößt die Klägerin gegen § 30 Abs 1 SGB IV. Nach dieser Vorschrift dürfen Versicherungsträger nur Geschäfte zur Erfüllung ihrer gesetzlich vorgeschriebenen oder zugelassenen Aufgaben führen und ihre Mittel nur für diese Aufgaben sowie die Verwaltungskosten verwenden. Folglich steht das Handeln der Sozialversicherungsträger unter einem Gesetzesvorbehalt, der die stets nur zweckgebundene bzw aufgabenbezogene

Verwaltungstätigkeit und Mittelverwendung sicherstellen soll (BSG Urteil vom 18.7.2006 B 1 A 2/05 R SozR 42400 § 80 Nr 1 RdNr 30). Mit dem Ausschließlichkeitsvorbehalt "nur" stellt das Gesetz klar, dass die Versicherungsträger keine Geschäfte außerhalb ihres Aufgabenbereichs führen dürfen. Gesetzlich vorgeschriebene Aufgaben sind die Pflichtaufgaben des Trägers, während gesetzlich zugelassene Aufgaben zB freiwillige Satzungsleistungen sind (Köster in Kreikebohm/Dünn, SGB IV, 4. Aufl 2022, § 30 RdNr 2). Der Begriff "Geschäfte" iS des § 30 Abs 1 SGB IV erfasst jedes Verwaltungshandeln im Innen- und Außenbereich und damit auch die Organisation des internen Geschäftsablaufs (BSG Urteil vom 17.7.1985 1 RS 6/83 BSGE 58, 247, 249 = SozR 1500 § 51 Nr 38 S 60 = juris RdNr 14). Insoweit ist der Träger zu allen Geschäften ermächtigt, die notwendig sind, um die gesetzlich festgelegten Aufgaben zu erfüllen. Während § 20 Abs 1 SGB IV die Aufbringung der Mittel, dh die Einnahmequellen, bestimmt (Beiträge, staatliche Zuschüsse, sonstige Einnahmen), regeln die §§ 80 ff SGB IV deren Anlage und Verwaltung (Betriebsmittel § 81 SGB IV, Rücklage § 82 SGB IV, Verwaltungsvermögen § 82a SGB IV). Speziell für die gesetzliche Unfallversicherung normiert § 172 Abs 1 Nr 1 SGB VII, dass Betriebsmittel nur für Aufgaben verwendet werden dürfen, die gesetzlich oder durch Satzung vorgesehen sind sowie für Verwaltungskosten, bei denen es sich im Wesentlichen um Sach- und Personalkosten handelt (Winkler in ders, Sozialgesetzbuch IV, 3. Aufl 2020, § 30 RdNr 5). Begrifflich sind nur solche Aufwendungen Verwaltungskosten, die den gesetzlichen Zwecken des Trägers dienen (vgl bereits BSG Urteil vom 23.11.1966 3 RK 23/64 SozR Nr 1 zu § 363 RVO = juris RdNr 13 für § 25 RVO). Da die Versicherungsträger nach § 30 Abs 1 SGB IV nur befugt sind, ihre Mittel im Rahmen eines ordnungsgemäßen Verwaltungsbetriebs zur Erledigung ihrer Aufgaben einzusetzen (BSG Urteil vom 18.7.2006 B 1 A 2/05 R SozR 42400 § 80 Nr 1 RdNr 30), dürfen Mittel nur für zwangsläufig notwendige Verwaltungskosten verwendet werden (BSG Urteil vom 31.5.2016 B 1 A 2/15 R BSGE 121, 179 = SozR 42500 § 194 Nr 1, RdNr 17). Der Gesetzesvorbehalt gilt unabhängig davon, ob der Träger durch das Geschäft unvorteilhaft belastet wird oder mit der Tätigkeit finanzielle Aufwendungen verbunden sind oder Erträge erzielt werden (Stäbler in Krauskopf, Soziale Krankenversicherung Pflegeversicherung SGB IV, § 30 RdNr 3, Stand Mai 2024). Erfasst werden auch Hilfsgeschäfte, mit denen der Versicherungsträger die sachlichen und personellen Voraussetzungen dafür schafft, dass er seine Aufgaben erfüllen kann (Ruland, SGb 2014, 645, 645). Der Bereich der Organisation der innerbetrieblichen Abläufe gehört gemeinsam mit dem Finanzwesen zum Kernbereich der Selbstverwaltung und umfasst auch Regelungen über die Verwendung und Nutzung der für Sachaufgaben benötigten Dienstfahrzeuge (BSG Urteil vom 24.4.2002 B 7 A 1/01 R BSGE 89, 235, 241 = SozR 32400 § 87 Nr 1 S 7 f = juris RdNr 25).

13
Hiernach ist es zwar mit § 30 Abs 1 SGB IV vereinbar, dass die Klägerin Dienstfahrzeuge vorhält, um die gesetzlichen Aufgaben eines Unfallversicherungsträgers Prävention, Rehabilitation und Entschädigung (§ 1 SGB VII) zu erfüllen. Es überschreitet aber evident den Aufgabenkreis eines Unfallversicherungsträgers, wenn er seine Mittel dazu einsetzt, in großem Umfang Mitarbeitern ein Dienstfahrzeug zur privaten Nutzung zur Verfügung zu stellen und die private Nutzung nahezu die Hälfte der Gesamtnutzung des Dienstfahrzeuges erreichen kann. Ein solcher Einsatz von Dienstwagen für private Zwecke dient weder der Aufgabenerfüllung eines Unfallversicherungsträgers noch ist er dafür dringend erforderlich. Unerheblich ist, ob die Verfahrensweise der Klägerin aus einer betriebswirtschaftlichen Sicht vorteilhaft ist. Die "Wirtschaftlichkeit" einer Maßnahme ist nicht kompetenzbegründend. Auch hinsichtlich etwaiger Nachfolgezuordnungen liegt ein Rechtsverstoß iS des § 89 Abs 1 Satz 2 SGB IV vor, wobei offen bleiben kann, ob entsprechende Fahrzeuge im Zeitpunkt des Bescheiderlasses oder der letzten mündlichen Verhandlung vor dem LSG bereits beschafft waren. Denn ausreichend für eine Verletzung des Rechts ist, dass ein Rechtsverstoß konkret droht (BSG Urteil vom 27.1.2021 B 6 A 1/20 R BSGE 131, 215 = SozR 42500 § 140a Nr 3, RdNr 32).

14
Die Zurverfügungstellung der Dienstfahrzeuge zur privaten Nutzung ist auch keine "Randnutzung", die bei Gelegenheit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben betrieben wird, um sonst brachliegendes Wirtschaftspotential auszunutzen. Nicht als Randnutzung zulässig ist jedenfalls der Aufbau neuer Kapazitäten und die zielgerichtete Konzeption einer Einrichtung dahin, dass sie neben der Nutzung zur öffentlichen Aufgabenerfüllung auch fremdgenutzt wird (vgl Steinmeyer, NZS 2016, 801, 806 f; Ruland, SGb 2014, 645, 650 f). Dies ist bei der Klägerin aber der Fall. Die private Nutzung der personengebundenen Fahrzeuge ist zentraler Aspekt der Wirtschaftlichkeitskalkulation, wobei die Anzahl der Dienstfahrzeuge ganz maßgeblich von der Möglichkeit zur Privatnutzung bestimmt wird. Es geht nicht mehr um die private Randnutzung personenbezogener Dienstfahrzeuge, sondern um eine Erhöhung der Gesamtlaufleistung der Dienstfahrzeuge zur Senkung der Kosten je Kilometer.

15
3. Hinsichtlich der PoolFahrzeuge liegt hingegen kein Rechtsverstoß vor, sodass die entsprechende Verfügung im Verpflichtungsbescheid (dort Ziffer IV) materiell rechtswidrig ist. Ein Verstoß gegen § 30 Abs 1 SGB IV scheidet schon deshalb aus, weil die PoolFahrzeuge ausschließlich dienstlich genutzt werden, mithin Mittel ausschließlich für Sachkosten eingesetzt werden, die der öffentlichen Aufgabenerfüllung dienen.

16
Es liegt auch kein Verstoß gegen den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit iS des § 69 Abs 2 SGB IV vor. Nach dieser Vorschrift hat der 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. Bereits wegen der sachbedingten Schwierigkeiten einer Erfolgskontrolle, des prognostischen Elements, das dem Wirtschaftlichkeitsgebot innewohnt (BSG Urteil vom 30.7.2019 B 1 A 2/18 R SozR 42400 § 35a Nr 6 RdNr 20) und der Notwendigkeit einer Abwägung hat der Versicherungsträger hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit einen Beurteilungsspielraum im Sinne einer Einschätzungsprärogative (BSG Urteile vom 11.8.1992 1 RR 7/91 BSGE 71, 108, 109 = SozR 32400 § 69 Nr 1 S 3 = juris RdNr 12 und vom 26.8.1983 8 RK 29/82 BSGE 55, 277, 280 = SozR 2100 § 69 Nr 3 S 4 = juris RdNr 17). Lediglich eindeutige Grenzüberschreitungen darf die Aufsichtsbehörde als rechtswidrig beanstanden (BSG Urteile vom 28.6.2000 B 6 KA 64/98 R BSGE 86, 203, 207 = SozR 32500 § 80 Nr 4 S 33 = juris RdNr 30, vom 11.8.1992 1 RR 7/91 BSGE 71, 108, 110 = SozR 32400 § 69 Nr 1 S 3 = juris RdNr 12 und vom 20.6.1990 1 RR 4/89 BSGE 67, 85, 89 = SozR 32400 § 89 Nr 1 S 5 = juris RdNr 23). Hinsichtlich der Kosten der Sach- und Vermögensverwaltung (Mittelbewirtschaftung) hat das BSG insoweit bereits entschieden, dass wirtschaftlich vertretbare Entscheidungen des Versicherungsträgers aufsichtsrechtlich hinzunehmen sind, um der Gefahr einer verdeckten Fachaufsicht im Gewand der Rechtsaufsicht zu begegnen (vgl BSG Urteil vom 11.8.1992 1 RR 7/91 BSGE 71, 108, 110 = SozR 32400 § 69 Nr 1 S 4 = juris RdNr 13).

17
Die Vorschrift des § 69 Abs 2 SGB IV unterscheidet sich von anderen haushaltrechtlichen Regelungen des Wirtschaftlichkeitsgrundsatzes (§ 6 Abs 1 HGrG, § 7 Abs 1 Satz 1 BHO) dadurch, dass die Aufgabenerfüllung in den Vordergrund gerückt und das Wirtschaftlichkeitsgebot

entsprechend modifiziert wird (Schnapp/Kreutz, VerwArch 2017, 383, 386; Gleitzke in GKSGB IV, 1992, § 69 RdNr 5), indem das Gebot nicht (strikt) zu beachten, sondern lediglich zu berücksichtigen ist. Mit der Formulierung sollte klargestellt werden, dass bei den Trägern der Sozialversicherung oberstes Ziel der Haushaltsführung die Erfüllung der ihnen obliegenden Ziele nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten ist (Gesetzentwurf der Bundesregierung zum Entwurf eines Sozialgesetzbuchs <SGB> Gemeinsame Vorschriften für die Sozialversicherung vom 8.10.1975, BTDrucks 7/4122 S 36 zu § 70). Wenn ein Kriterium nicht zu beachten, sondern lediglich zu berücksichtigen ist, wird dadurch üblicherweise ausgedrückt, dass es lediglich in die Überlegungen mit einbezogen werden muss (s für § 103 SGB V bereits BSG Urteil vom 20.3.2013 B 6 KA 19/12 R SozR 42500 § 103 Nr 12 RdNr 44).

18
Von diesen Maßstäben ausgehend überschreitet die Klägerin nicht ihren Beurteilungsspielraum, wenn sie PoolFahrzeuge zur ausschließlich dienstlichen Nutzung unterhält, deren Kosten 0,35 Euro pro Kilometer übersteigen. Die Klägerin ist im Rahmen ihrer Organisationshoheit berechtigt, PoolFahrzeuge vorzuhalten, um ihre gesetzlichen Aufgaben der Rehabilitation und Prävention zu erfüllen. Die Anzahl der dafür benötigten Fahrzeuge obliegt ihrer Einschätzungsprärogative. Anhaltspunkte für unverhältnismäßig hohe Leasingkonditionen (vgl BSG Urteil vom 11.8.1992 1 RR 7/91 BSGE 71, 108, 116 = SozR 32400 § 69 Nr 1 S 10 = juris RdNr 20) sind nicht festgestellt.

19
Anerkannte Bewertungsmaßstäbe, die den Beurteilungsspielraum der Klägerin hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit der PoolFahrzeuge einschränken, bestehen nicht. Eine auf § 78 SGB IV gestützte haushaltsrechtliche Vorschrift über die Nutzung von Dienstkraftfahrzeugen im Geschäftsbereich der Sozialversicherung existiert nicht (vgl bereits BSG Urteil vom 24.4.2002 B 7 A 1/01 R BSGE 89, 235, 242 = SozR 32400 § 87 Nr 1 S 8 f = juris RdNr 26). Das Benchmarking-Projekt "Effektivität und Wirtschaftlichkeit in der Beschaffung" der DGUV (vgl § 69 Abs 5 SGB IV) hat zu keinen allgemein anerkannten und klaren Ergebnissen geführt. Auch die Entschädigungssätze des Landesreisekostenrechts enthalten keinen anerkannten Bewertungsmaßstab für die Frage, bis zu welcher Grenze PoolFahrzeuge noch wirtschaftlich vertretbar sind. Denn die Wegstreckenentschädigung ist lediglich eine pauschalierte Zahlung der dem Dienstreisenden entstandenen Unkosten im Sinne einer Entschädigung dafür, dass er freiwillig sein eigenes Kraftfahrzeug für eine Dienstreise nutzt (vgl Reich, BRKG, 2012, § 5 RdNr 4). Die Festlegung des Beklagten, wonach nur Kosten bis 0,35 Euro pro Kilometer dem Wirtschaftlichkeitsgrundsatz genügen, ist der Sache nach eine fachaufsichtliche Zweckmäßigkeitserwägung, die der Aufsichtsbehörde im Rahmen der Rechtsaufsicht gerade verwehrt ist.

20
4. Obwohl die Klägerin mit der personenbezogenen Zuweisung von Dienstfahrzeugen auch zur privaten Nutzung das Recht verletzt hat, weil der Aufgabenkreis eines Unfallversicherungsträgers damit evident überschritten ist (dazu bereits 2.), sind die entsprechenden Verfügungen (Ziffer I bis III) des Verpflichtungsbescheids gleichwohl materiell rechtswidrig (§ 54 Abs 2 Satz 2 SGG). Sie sind aufzuheben, weil jedenfalls ein Nichtgebrauch des Auswahlermessens vorliegt.

21
Die Entscheidung darüber, ob und ggf mit welchen Mitteln die Aufsichtsbehörde gegen eine Rechtsverletzung iS des § 89 Abs 1 Satz 2 SGB IV einschreitet, liegt in ihrem pflichtgemäßen Entschließungs- und Auswahlermessen (BSG Urteile vom 8.10.2019 B 1 A 1/19 R BSGE 129, 135 = SozR 42400 § 89 Nr 9, RdNr 35 und vom 21.3.2018 B 6 KA 59/17 R BSGE 125, 233 = SozR 42400 § 89 Nr 7, RdNr 48; zum Auswahlermessen vgl BSG Urteil vom 26.8.1983 8 RK 29/82 BSGE 55, 277, 284 = SozR 2100 § 69 Nr 3 S 8 = juris RdNr 28). Die Ausübung dieses Ermessens prüfen die Gerichte der Sozialgerichtsbarkeit nur auf Rechtsfehler, dh darauf, ob die gesetzlichen Grenzen des Ermessens überschritten sind oder von dem Ermessen in einer dem Zweck der Ermächtigung nicht entsprechenden Weise Gebrauch gemacht worden ist (§ 54 Abs 2 Satz 2 SGG).

22
Die Frage, ob die Behörde Ermessen ausgeübt hat und ob ein Ermessensfehler vorliegt, ist anhand der Begründung des angefochtenen Bescheids zu beurteilen. Denn gemäß § 35 Abs 1 Satz 3 SGB X muss die Begründung von Ermessensentscheidungen auch die Gesichtspunkte erkennen lassen, von denen die Behörde bei der Ausübung ihres Ermessens ausgegangen ist (BSG Urteile vom 11.2.2015 B 13 R 15/13 R juris RdNr 19 und vom 30.10.1997 4 RA 71/96 juris RdNr 24). Dabei muss deutlich werden, dass überhaupt eine Ermessensentscheidung getroffen worden ist, was indes nicht erfordert, dass der Begriff "Ermessen" ausdrücklich genannt wird (BSG Urteile vom 8.2.2023 B 5 R 2/22 R SozR 47610 § 2058 Nr 1 RdNr 27 und vom 31.10.1991 7 RAr 60/89 SozR 31300 § 45 Nr 10 S 35 f = juris RdNr 35). Der Begründungszwang nach § 35 SGB X gilt auch zwischen Behörden und somit auch für aufsichtsbehördliche Maßnahmen (BSG Urteil vom 20.6.1990 1 RR 5/88 BSGE 67, 78, 81 = SozR 32400 § 70 Nr 1 S 4 ff = juris RdNr 21 ff zu § 70 Abs 3 Satz 3 SGB IV) und Verpflichtungsbescheide nach § 89 Abs 1 Satz 2 SGB IV (BSG Urteil vom 21.3.2018 B 6 KA 59/17 R BSGE 125, 233 = SozR 42400 § 89 Nr 7, RdNr 48; diese Frage noch offen lassend BSG Urteil vom 11.8.1992 1 RR 7/91 BSGE 71, 108, 108 = SozR 32400 § 69 Nr 1 S 2 = juris RdNr 11). Ob die Aufsichtsbehörde das subjektive Recht des Versicherungsträgers auf Selbstverwaltung respektiert und bei ihren Ermessenserwägungen berücksichtigt hat, lässt sich zuverlässig und in einer den effektiven Rechtsschutz des Selbstverwaltungsträgers gewährleistenden Weise nur dann beurteilen und nachprüfen, wenn sich aus der schriftlichen Begründung des Verpflichtungsbescheids die Gesichtspunkte ergeben, von denen sie sich bei der Ausübung ihres Ermessens hat leiten lassen (vgl für einen Zwangsetatisierungsbescheid BSG Urteil vom 20.6.1990 1 RR 5/88 BSGE 67, 78 = SozR 32400 § 70 Nr 1 S 6 = juris RdNr 26). Dagegen ist der Senat nicht nach § 163 SGG an die Auffassung des LSG gebunden, eine ordnungsgemäße Ermessensausübung liege vor (vgl BSG Urteil vom 11.2.2015 B 13 R 15/13 R juris RdNr 18). Abgesehen davon, dass dies keine tatsächliche, die Bindungswirkung des § 163 SGG auslösende Feststellung ist, prüft der Senat eigenständig, ob Ermessensfehler bestehen. Er ist durch § 163 SGG auch nicht gehindert, den Inhalt und die Begründung des Bescheids sowie die darin verkörperten Verwaltungsakte selbständig auszulegen (vgl BSG Urteil vom 16.3.2021 B 2 U 7/19 R BSGE 131, 297 = SozR 45671 Anl 1 Nr 4115 Nr 1, RdNr 25).

23
Der angefochtene Verpflichtungsbescheid des Beklagten lässt keine Ermessenserwägungen erkennen. Es ist nicht ersichtlich, dass sich der Beklagte bewusst war, bei festgestellter Rechtsverletzung nicht zwingend verpflichtet zu sein, eine Aufsichtsmaßnahme zu ergreifen (vgl BSG Urteil vom 21.3.2018 B 6 KA 59/17 R BSGE 125, 233 = SozR 42400 § 89 Nr 7, RdNr 48). Die Begründung erwähnt weder das Wort "Ermessen" noch zeigt sie auf andere Weise auf, dass ein Ermessensspielraum besteht. Selbst den Wortlaut des § 89 Abs 1 Satz 2 SGB IV gibt sie nicht wieder, der mit dem Wort "kann" den Aufsichtsbehörden Ermessen einräumt. Stattdessen wird hinsichtlich jeder Ziffer des Bescheids wörtlich ausgeführt: "Somit ist die ... zu verpflichten". Aus dem insoweit maßgebenden objektiven Empfängerhorizont (§§ 133,

157 BGB entsprechend) lässt dies nur den Schluss zu, dass die Behörde von einer gebundenen Entscheidung ausgegangen ist. Sollte sie insofern eine Ermessensreduzierung auf Null angenommen haben, fehlt bereits die Angabe entsprechender Gründe für diese Annahme. Auch der Sache nach ergibt sich aus der Begründung des Bescheids keine Ermessensbetätigung. Denn sämtliche Ausführungen des Beklagten erschöpfen sich darin, die Tatbestandsvoraussetzungen des § 89 Abs 1 Satz 2 SGB IV darzulegen, nämlich einen Verstoß der Klägerin gegen § 30 SGB IV und insbesondere gegen § 69 Abs 2 SGB IV. Zwar hängt die Frage, welcher eigenständige Anwendungsbereich noch für die Ermessensausübung der Aufsichtsbehörde verbleibt, auch maßgeblich davon ab, ob die insoweit bedeutsamen Umstände schon im Zusammenhang mit den sonstigen Voraussetzungen für ein rechtsaufsichtliches Einschreiten erörtert worden sind (BSG Urteil vom 21.3.2018 B 6 KA 59/17 R BSGE 125, 233 = SozR 42400 § 89 Nr 7, RdNr 60). Vorliegend bleiben aber für die Ermessensausübung bedeutsame Umstände, die über den Aspekt der Wirtschaftlichkeit hinausgehen. Weder ergibt sich aus den Beratungsschreiben noch aus den Feststellungen des LSG zum vorprozessualen Meinungsaustausch der Beteiligten, dass im Vorfeld Ermessenserwägungen dargelegt wurden oder der Ermessensspielraum erkannt worden ist. Auch ist keine ausdrückliche Bezugnahme oder eine sonstige Verklammerung mit vorprozessual geäußerten Ermessenserwägungen feststellbar (hierzu BSG Urteil vom 14.3.2001 B 6 KA 54/00 R BSGE 88, 20, 22 = SozR 32500 § 75 Nr 12 S 67 = juris RdNr 25).

24
Ein Ermessensnichtgebrauch liegt zumindest mit Blick auf das Auswahlermessen hinsichtlich der zu ergreifenden Maßnahmen vor. Im Rahmen dieses Ermessens ist unter Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes (BSG Urteil vom 8.10.2019 B 1 A 3/19 R BSGE 129, 156 = SozR 42500 § 11 Nr 6, RdNr 40) sowie des Grundsatzes der Selbstverwaltungsfreundlichkeit (vgl Hadank, VSSAR 2023, 339, 346; Kahl, Die Staatsaufsicht, 2000, 512, 551) eine Abwägungsentscheidung zu treffen, die insbesondere das Allgemeininteresse an der Gesetzmäßigkeit der Sozialverwaltung und die Interessen des Versicherungsträgers, der Versicherten sowie derjenigen Personen zu berücksichtigen hat, die den Träger der öffentlichen Hand finanzieren (vgl BSG Urteil vom 21.3.2018 B 6 KA 59/17 R BSGE 125, 233 = SozR 42400 § 89 Nr 7, RdNr 48). Hierbei spielen auch die Art des Rechtsverstoßes und seine Auswirkungen auf die Versicherten (s BSG Urteil vom 8.10.2019 B 1 A 3/19 R BSGE 129, 156 = SozR 42500 § 11 Nr 6, RdNr 40), auf den Versicherungsträger und die Allgemeinheit ebenso eine Rolle wie die Folgen, die die jeweilige Entscheidung der Aufsichtsbehörde nach sich zieht (Schneider, SGb 1991, 128, 130; Schirmer/Kater/Schneider, Aufsicht in der Sozialversicherung, Einführung 230, 9, Stand V/17). Diese Aspekte hat der Beklagte erkennbar nicht berücksichtigt. Stattdessen hat er die Klägerin von vornherein auf einen Kilometerpreis von 0,35 Euro als Wirtschaftlichkeitsmaßstab für ein (vermeintlich) rechtmäßiges Handeln festgelegt.

25
Vor diesem Hintergrund kann dahinstehen, ob die in Ziffer I des Bescheids angeordnete Verpflichtung zu prüfen, ob in "Grenzfällen der Wirtschaftlichkeit personenbezogener Fahrzeuge" stattdessen eine bevorzugte Nutzung von Pool-Fahrzeugen in Betracht kommt, hinreichend bestimmt und noch mit § 33 Abs 1 SGB X vereinbar ist. Insoweit ist zu berücksichtigen, dass sich die Aufsichtsanordnung an einen rechtskundigen Versicherungsträger richtet und auf der vorausgegangenen aufsichtlichen Beratung aufbaut (vgl BSG Urteil vom 8.10.2019 B 1 A 1/19 R BSGE 129, 135 = SozR 42400 § 89 Nr 9, RdNr 22).

26
5. Die Kostenentscheidung beruht auf § 197a Abs 1 Satz 1 Teilsatz 3 SGG iVm § 154 Abs 1 VwGO.

27
6. Die Streitwertfestsetzung folgt aus § 197a Abs 1 Satz 1 Teilsatz 1 SGG iVm § 63 Abs 2 Satz 1, § 52 Abs 1 sowie § 47 Abs 1 Satz 1 und § 39 Abs 1 GKG. Die Klägerin hat auf Nachfrage des Senats den mit der Aufsichtsanordnung verbundenen Mehraufwand auf etwa 40 000 Euro jährlich beziffert. Die sich daraus für sie ergebende Bedeutung der Sache hat der Senat unter Berücksichtigung der Langzeitwirkung nach Ermessen auf 120 000 Euro verdreifacht.

Rechtskraft
Aus
Saved
2024-12-04