

B 1 A 1/98 R

Land
Bundesrepublik Deutschland
Sozialgericht
Bundessozialgericht
Sachgebiet
Sonstige Angelegenheiten
Abteilung
1
1. Instanz
SG Hamburg (HAM)
Aktenzeichen
-

Datum
26.10.1998
2. Instanz
-

Aktenzeichen
-

Datum
-

3. Instanz
Bundessozialgericht
Aktenzeichen

B 1 A 1/98 R

Datum
13.07.1999

Kategorie
Urteil

Die Revision der Klägerin gegen das Urteil des Sozialgerichts Hamburg vom 26. Oktober 1998 wird zurückgewiesen. Kosten des Revisionsverfahrens sind nicht zu erstatten.

Gründe:

I

Die Vertreterversammlung der klagenden Berufsgenossenschaft beschloß im Dezember 1995, den Stellenplan für die Dienstordnungs-Angestellten im Bereich des höheren nichttechnischen Verwaltungsdienstes um eine Stelle nach Besoldungsgruppe B 3 der Bundesbesoldungsordnung (BBesO) zu erweitern und den bisher der Besoldungsgruppe B 2 zugeordneten Dienstposten des Geschäftsführers entsprechend höher zu bewerten. Die beklagte Aufsichtsbehörde lehnte mit Bescheid vom 18. April 1996 die Genehmigung dieser Stellenplanänderung ab, da die Maßnahme gegen geltendes Recht verstoße. Gemäß Art VIII § 1 Abs 5 Satz 1 des Zweiten Gesetzes zur Vereinheitlichung und Neuregelung des Besoldungsrechts in Bund und Ländern (2. BesVNG) vom 23. Mai 1975 ([BGBl I 1173](#)) gelte für den Dienstposten des Geschäftsführers der Klägerin ein Zuordnungsrahmen, der die Besoldungsgruppen A 15, A 16 und B 2 der BBesO umfasse und durch den bisherigen Stellenplan bereits ausgeschöpft worden sei. Die dagegen erhobene Klage ist erfolglos geblieben (Urteil des Sozialgerichts Hamburg vom 26. Oktober 1998).

Mit ihrer Sprungrevision wendet sich die Klägerin gegen die Verweigerung der Genehmigung. Die Regelung in Art VIII § 1 Abs 5 Satz 1 des 2. BesVNG entspreche insgesamt, zumindest aber im Hinblick auf die Festsetzung des Rahmens für den Dienstposten ihres Geschäftsführers, nicht mehr den seit ihrem Inkrafttreten geänderten Verhältnissen. Mit Blick auf den Gleichheitssatz des [Art 3 Abs 1 Grundgesetz \(GG\)](#) sei sie nicht mehr verfassungsgemäß. Berücksichtigt werden müsse insbesondere, daß sie, die Klägerin, 1976 zur Wahrnehmung ihrer präventiven Aufgaben einen arbeitsmedizinischen Dienst errichtet habe. Durch die spätere Einrichtung eines sicherheitstechnischen Beratungsdienstes seien der Verantwortungsbereich und die Dienstaufgaben ihres Geschäftsführers nochmals ausgeweitet worden. Neben diesen qualitativen Aspekten sei zu berücksichtigen, daß die Berufsgenossenschaft im Zuge der deutschen Einheit zusätzlich für das Land Mecklenburg-Vorpommern zuständig geworden sei. Der gesetzliche Rahmen für die Einstufung ihres Hauptgeschäftsführers entspreche infolgedessen in keiner Weise mehr ihrer gewachsenen Größe und Bedeutung im Verhältnis zu den anderen Sozialversicherungsträgern derselben Gruppe. Eine Einstufung in die nächsthöhere Gruppe mit dem Zuordnungsrahmen bis Besoldungsgruppe B 3 der BBesO sei deshalb von Verfassungs wegen geboten. Ohnedies habe der jeweilige Zuordnungsrahmen nach der Rechtsprechung des Bundessozialgerichts (BSG) nur Modellcharakter und dürfe deshalb im Einzelfall auch überschritten werden.

Die Klägerin beantragt,

das Urteil des Sozialgerichts Hamburg vom 26. Oktober 1998 sowie den Bescheid der Beklagten vom 18. April 1996 aufzuheben und die Beklagte zu verpflichten, den von der Vertreterversammlung der Klägerin am 11. und 12. Dezember 1995 beschlossenen Nachtrag zur Dienstordnung betreffend die Änderung des Stellenplans im höheren nichttechnischen Verwaltungsdienst per 1. Januar 1996 zu genehmigen.

Die Beklagte beantragt,

die Revision zurückzuweisen.

II

Die Revision der Klägerin ist unbegründet.

Ihrer Aufsichtsklage (zum Rechtscharakter der aufsichtsbehördlichen Genehmigung bzw Beanstandung einer Dienstordnung vgl Senatsurteil vom 16. Juli 1996 - [SozR 3-2200 § 700 Nr 1](#) S 2 ff) muß der Erfolg versagt bleiben. Die Beklagte hat die gemäß § 700 Abs 4 iVm Abs 2 Reichsversicherungsordnung (RVO) bzw jetzt gemäß [§ 147 Abs 2](#) iVm Abs 4 Siebtes Buch Sozialgesetzbuch (SGB VII) erforderliche Genehmigung der von der Vertreterversammlung beschlossenen Änderung des Stellenplans als Teil der Dienstordnung zu Recht verweigert. Mit der Einstufung ihres Geschäftsführers in die Besoldungsgruppe B 3 der BBesO hat die Klägerin die ihr gesetzlich gezogenen Grenzen überschritten.

Nach Art VIII § 1 Abs 1 Nr 1 des 2. BesVNG in der aktuellen Fassung des Gesetzes vom 7. August 1996 ([BGBl I 1254](#)) haben die bundesunmittelbaren Körperschaften des öffentlichen Rechts im Bereich der Sozialversicherung, zu denen die Klägerin gehört, bei der Aufstellung ihrer Dienstordnungen nach den [§§ 144 bis 147 SGB VII](#) den Rahmen des Bundesbesoldungsgesetzes (BBesG), insbesondere das für die Bundesbeamten geltende Besoldungs- und Stellengefüge, einzuhalten. Nach Maßgabe dieser Vorschrift sind die Dienstposten der Geschäftsführer und stellvertretenden Geschäftsführer jeweils einer oder mehreren Besoldungsgruppen der BBesO nach näherer Bestimmung der Absätze 3 bis 7 zugeordnet (Art VIII § 1 Abs 2 Satz 1 2. BesVNG); dabei sind Aufgabenbereich, Größe und Bedeutung der Körperschaft, insbesondere Mitgliederzahl, Zugang und Bestand an Leistungsfällen, Haushaltsvolumen, ferner die gesetzlich übertragenen weiteren Aufgaben und bundesgesetzliche Einstufungen von Geschäftsführern anderer Sozialversicherungsträger zu beachten (Art VIII § 1 Abs 2 Satz 2 2. BesVNG). Die gewerblichen Berufsgenossenschaften sind in Art VIII § 1 Abs 5 des 2. BesVNG in sieben Gruppen eingeteilt, für die jeweils ein konkreter Zuordnungsrahmen gilt. Für den Dienstposten des Geschäftsführers der Klägerin ist ein Zuordnungsrahmen vorgesehen, der die Besoldungsgruppen A 15, A 16 und B 2 umfaßt. Mit dieser Festlegung hat der Gesetzgeber eine verbindliche Leitlinie für die gemäß [§ 144 SGB VII](#) (früher: § 690 Abs 1 RVO) von der Vertreterversammlung der Klägerin zu treffende "angemessene" Regelung der allgemeinen Ein- und Anstellungsbedingungen sowie der Rechtsverhältnisse der Dienstordnungs-Angestellten geschaffen (BSG SozR 2200 § 690 Nr 6 S 23).

Der Geschäftsführer der Klägerin war mit der Besoldungsgruppe B 2 vor den Änderungen des Stellenplanes bereits in die höchstmögliche Besoldungsgruppe des maßgebenden Zuordnungsrahmens eingestuft. Zwischen den Beteiligten besteht demgemäß auch kein Streit, daß dieser Rahmen mit der Höherbewertung des Dienstpostens und der Anhebung nach Besoldungsgruppe B 3 verlassen wurde. Für ein solches Vorgehen bietet das Gesetz keine Grundlage. Weder Wortlaut noch Zielsetzung der Regelung in Art VIII des 2. BesVNG lassen den Schluß zu, daß es sich bei dem Zuordnungsrahmen lediglich um Orientierungswerte handelte, von denen im Einzelfall abgewichen werden kann. Die genannte Regelung wurde erst im Lauf des Gesetzgebungsverfahrens auf Anregung des Bundesrats eingefügt und damit begründet, daß das Gesetz seine Aufgabe nur erfüllen könne, wenn es die Besoldung möglichst aller Bediensteten, die Hoheitsbefugnisse ausüben, einheitlich regelt. Das gelte auch für die dienstordnungsmäßig Angestellten der Sozialversicherungsträger und ihrer Verbände (so die Stellungnahme des Bundesrats zum Regierungsentwurf eines 2. BesVNG, [BT-Drucks 7/1906, S 130](#)). Eine derartige Vereinheitlichung ist aber nur mit festen Rahmenvorgaben zu erreichen. Die Merkmale des Art VIII § 1 Abs 2 Satz 2 des 2. BesVNG finden daher nur bei der Einstufung innerhalb des festgesetzten Zuordnungsrahmens Anwendung und können nicht als Rechtfertigung dafür dienen, daß dieser Rahmen verlassen wird. Die Körperschaften dürfen die Besoldung ihrer Geschäftsführer lediglich innerhalb der gesetzten Grenzen konkretisieren ([BT-Drucks 7/1906, S 130](#); vgl auch Ule, VSSR 1976, 305, 325; Bieback, SGB 1984, 425, 426). Nur insoweit ist daher eine weitere Ausfüllung des unbestimmten Rechtsbegriffs des "angemessenen" Dienstverhältnisses durch die Klägerin möglich.

Etwas anderes läßt sich auch nicht aus der Formulierung im Urteil des BSG vom 15. Juni 1983 - [9b/8 RU 46/81](#) (SozR 2200 § 690 Nr 6 S 26) entnehmen, die aufgeführten Besoldungsgruppen stünden unter dem Vorbehalt des Art VIII § 1 Abs 2 Satz 2 des 2. BesVNG und hätten letztlich nur Modellcharakter. Die zitierte Entscheidung betraf den Rechtsstreit einer landesunmittelbaren Körperschaft des öffentlichen Rechts, nämlich eines Gemeindeunfallversicherungsverbandes, für den das 2. BesVNG kein unmittelbar geltendes Recht ist, sondern erst durch das jeweilige Landesrecht umgesetzt werden mußte (Art VIII § 2 Abs 1 Nr 2). Für den Fall, daß ein Gemeindeunfallversicherungsverband die anderen in den für die Einteilung maßgeblichen Merkmalen in Zukunft nachhaltig überflügelte, hielt das BSG den (Landes-)Gesetzgeber für verpflichtet, diesen neuen Umständen Rechnung zu tragen. Es ließ dabei ausdrücklich offen, ob die Landesregierung entsprechend der Regelung des § 26 Abs 5 BBesG für Beamte auch im Beförderungrecht der Dienstordnungs-Angestellten befugt sei, von den bundesgesetzlichen Festsetzungen abzuweichen. Daß der Sozialversicherungsträger selbst von dem bundes- oder landesgesetzlich festgelegten Zuordnungsrahmen abweichen dürfe, hat das BSG dagegen nicht angenommen.

Die Klägerin beruft sich für ihren Standpunkt demzufolge auch nicht auf das einfache Gesetzesrecht, sondern stützt die Klage im wesentlichen darauf, daß der für sie geltende Zuordnungsrahmen in Art VIII § 1 Abs 5 des 2. BesVNG aufgrund der seit dem Inkrafttreten der Norm am 1. Juli 1975 eingetretenen Änderung der Verhältnisse verfassungswidrig geworden und deshalb heute nicht mehr anzuwenden sei. Sie will erreichen, daß der Zuordnungsrahmen im Wege einer verfassungskonformen Auslegung in ihrem Sinne erweitert oder das Verfahren ausgesetzt und das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) angerufen wird, damit dieses dem Gesetzgeber aufgibt, eine verfassungsgemäße Regelung herbeizuführen. Die darauf gerichtete Klage ist nicht deshalb unzulässig, weil sie letztlich auf ein Tätigwerden des Gesetzgebers zielt. Die Klägerin begehrt nicht den Erlaß eines bisher nicht existierenden Gesetzes; ihr Angriff richtet sich vielmehr gegen eine positive Norm, die sie nach ihrer Ansicht von einer ihr zustehenden Vergünstigung ausschließt. Bei einem solchen sogenannten teilweisen Unterlassen des Gesetzgebers kann der Betroffene rügen, seine Grundrechte auf Gleichheit vor dem Gesetz und auf amtsangemessene Alimentation seien durch Untätigkeit der Rechtssetzungsorgane verletzt worden, wenn die betreffende Norm für einen bestimmten Personenkreis, dem er angehört, die begehrte Begünstigung vorsieht, ihn selbst jedoch durch Nichtberücksichtigung oder durch Ausnahmenvorschriften davon ausschließt ([BVerfGE 23, 242, 249 f](#); [BSGE 72, 50, 53](#) = [SozR 3-8570 § 10 Nr 1 S 4](#)).

Die Klage ist indessen unbegründet, weil die streitige Vorschrift kein Verfassungsrecht verletzt.

Die mit der Reglementierung der Dienstpostenbewertung verbundene Beschränkung des Selbstverwaltungsrechts der Klägerin hat, wie das Sozialgericht zutreffend erkannt hat, von vornherein keine verfassungsrechtliche Relevanz. Die den Trägern der Sozialversicherung in [§ 29 Abs 1](#) Viertes Buch Sozialgesetzbuch (SGB IV) zugestandene Selbstverwaltung ist weder verfassungsrechtlich begründet noch in ihrem Bestand verfassungsrechtlich garantiert. Sie ist lediglich durch einfaches Gesetz eingeräumt worden und besteht gemäß [§ 29 Abs 3 SGB IV](#)

nur im Rahmen des Gesetzes und des sonstigen für den Versicherungsträger maßgebenden Rechts, kann also auch durch Gesetz eingeschränkt werden ([BVerfGE 39, 302](#), 314 f; vgl auch [BVerfGE 36, 383](#), 393 = SozR 5610 Art 3 § 1 Nr 1 S 2; [BSGE 61, 254](#), 261 = SozR 7223 Art 8 § 2 Nr 3 S 8; BSG [SozR 3-2200 § 700 Nr 1 S 6](#); [BSGE 83, 118](#), 122 = [SozR 3-2500 § 145 Nr 1 S 6](#)). Von daher kann der Einwand der Klägerin, die zu niedrige Einstufung ihres Geschäftsführers erschwere ihr die Anwerbung von geeignetem Führungspersonal, nicht unter dem Aspekt eines Eingriffs in das Selbstverwaltungsrecht, sondern nur unter dem Gesichtspunkt der nicht funktionsgerechten Bezahlung ([Art 33 Abs 5 GG](#)) und der Ungleichbehandlung gegenüber anderen Sozialversicherungsträgern ([Art 3 Abs 1 GG](#)) Gegenstand verfassungsrechtlicher Prüfung sein.

Eine gerichtliche Kontrolle am Maßstab der zuletzt genannten Verfassungsbestimmungen kann der Klägerin nicht mit der Begründung verwehrt werden, sie könne sich mangels Grundrechtsfähigkeit bzw im Falle des [Art 33 Abs 5 GG](#) auch mangels unmittelbarer eigener Betroffenheit auf die in Rede stehenden Rechte nicht berufen. Der Senat hat allerdings in einer früheren Entscheidung zur besoldungsmäßigen Einstufung von Dienstordnungs-Angestellten der Sozialversicherungsträger (Urteil vom 8. April 1987 - [BSGE 61, 254](#), 261 f = SozR 7223 Art 8 § 2 Nr 3 S 8 f) mit dieser Argumentation den Prüfungsumfang beschränkt: Der Versicherungsträger (im dortigen Verfahren ein Gemeindeunfallversicherungsverband) sei zur Rüge einer Verletzung des [Art 14](#) oder des [Art 33 Abs 5 GG](#) sachlich nicht legitimiert, weil er damit lediglich Rechte seines Geschäftsführers geltend mache. Eigene Grundrechte stünden ihm als Körperschaft des öffentlichen Rechts nicht zu. Der richterlichen Nachprüfung unterliege deshalb nur die Beachtung des allgemeinen Gleichheitssatzes, soweit dieser im Sinne eines Willkürverbots als allgemeiner Rechtsgrundsatz Geltung auch für die Beziehungen innerhalb des hoheitlichen Staatsaufbaus beanspruche (zu letzterem: [BVerfGE 21, 362](#), 372; [34, 139](#), 146; [76, 130](#), 139 jeweils mwN).

Die Frage, ob eine im konkreten Rechtsstreit anzuwendende Vorschrift wegen Grundrechtsverstößen objektiv verfassungswidrig ist oder nicht, hat indessen nicht unmittelbar etwas mit der Frage zu tun, ob sich der jeweilige Kläger auf die betreffenden Grundrechte als eigene subjektive Rechte berufen kann. Denn die Überprüfung des anzuwendenden Rechts am Maßstab des Grundgesetzes dient nicht allein dem Individualrechtsschutz, sondern dem Schutz der Verfassung und obliegt dem Richter deshalb grundsätzlich unabhängig von subjektiven Berechtigungen der Prozeßbeteiligten (zur konkreten Normenkontrolle: [BVerfGE 20, 350](#), 351; [72, 51](#), 62; zur abstrakten Normenkontrolle: [BVerfGE 83, 37](#), 49 mwN). Dementsprechend verlangt [Art 100 Abs 1 GG](#) für die Einleitung eines Normenkontrollverfahrens vor dem BVerfG - anders als [Art 93 Abs 1 Nr 4a GG](#) für die Verfassungsbeschwerde - nur die Überzeugung des Gerichts von der Verfassungswidrigkeit der Norm und nicht die Behauptung einer Verletzung eigener Rechte durch die Beteiligten des Ausgangsverfahrens (vgl auch [§ 80 Abs 3 BVerfGG](#)). Eine Beschränkung des Prüfungsumfanga ist danach nur ausnahmsweise gerechtfertigt, wenn die beanstandete Norm ausschließlich die Verhältnisse von Körperschaften oder Anstalten des öffentlichen Rechts regelt (so zB [BVerfGE 76, 130](#), 139 = SozR 1500 § 184 Nr 4 S 8) oder - für den Fall, daß auch Grundrechte natürlicher Personen betroffen sind - wenn dadurch Belange der am Prozeß beteiligten Körperschaften oder Anstalten unter keinem denkbaren Gesichtspunkt berührt werden können. Soweit das BVerfG entschieden hat, eine Richtervorlage nach [Art 100 Abs 1 GG](#) könne nicht auf die Verfassungswidrigkeit einer Norm gestützt werden, durch die nach Meinung des Gerichts lediglich am Verfahren nicht beteiligte Dritte in ihren Grundrechten beeinträchtigt werden ([BVerfGE 66, 100](#), 106 = SozR 1100 Art 100 Nr 2 S 2; [67, 239](#), 244 = SozR 2200 § 176c Nr 5 S 9; kritisch dazu: Aretz, JZ 1984, 918; ders NVwZ 1985, 472), trifft das nicht den vorliegenden Fall. Denn der Klägerin geht es um die verfassungsrechtliche Überprüfung einer Gesetzesvorschrift, die ihre eigene Normsetzungsbefugnis als Satzungsgeber in - wie sie meint - verfassungswidriger Weise einengt.

Ob der Klägerin die beantragte Genehmigung der von ihrer Vertreterversammlung beschlossenen Höhergruppierung des Geschäftsführerpostens zu erteilen ist, beurteilt sich nach der Sach- und Rechtslage im Zeitpunkt der Entscheidung durch das Revisionsgericht. Ziel der erhobenen Anfechtungs- und Verpflichtungsklage ist die für die Änderung der Dienstordnung erforderliche Mitwirkung der Aufsichtsbehörde, die nur für die Zukunft Rechtswirkungen entfaltet. Dem Antrag auf Aufhebung des die Genehmigung ablehnenden Bescheides kommt daneben keine eigenständige Bedeutung zu.

Der in Art VIII § 1 Abs 5 des 2. BesVNG für die Klägerin gesetzlich festgelegte Zuordnungsrahmen ist mit dem allgemeinen Gleichheitssatz des [Art 3 Abs 1 GG](#) und dem Prinzip der amtsangemessenen Alimentation der Dienstordnungs-Angestellten entsprechend [Art 33 Abs 5 GG](#) vereinbar. Zwar ist unbestritten, daß sich in den annähernd 25 Jahren seit dem Inkrafttreten des 2. BesVNG im Jahre 1975 mehr oder weniger deutliche Verschiebungen hinsichtlich der Aufgabenbereiche, der Größe und der Bedeutung der gewerblichen Berufsgenossenschaften ergeben haben. Da dies Faktoren betrifft, die für die Zuordnung der Dienstposten der Geschäftsführer und stellvertretenden Geschäftsführer der Berufsgenossenschaften zu bestimmten Besoldungsgruppen maßgebend waren, hat das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung bereits im Jahre 1990 in verschiedenen Rundschreiben an die Minister und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder zum Ausdruck gebracht, daß Regelungsbedarf für die funktionsgerechte Bewertung der Dienstposten im Rahmen des Art VIII des 2. BesVNG besteht. Dementsprechend sind sich auch die Prozeßbeteiligten darüber einig, daß eine Überarbeitung und Anpassung des Gesamtsystems der Dienstpostenbewertung durch den Gesetzgeber angezeigt ist. Ein aus der Verfassung begründeter Anspruch der Klägerin auf Höherbewertung ihres Geschäftsführerpostens ergibt sich daraus aber nicht.

Der allgemeine Gleichheitssatz gebietet, Gleiches gleich und Ungleiches seiner Eigenart entsprechend verschieden zu behandeln. Es ist grundsätzlich Sache des Gesetzgebers, die Elemente der zu ordnenden Lebenssachverhalte auszuwählen, auf die er seine Unterscheidung stützen will. Je nach Regelungsgegenstand unterliegt er dabei allerdings unterschiedlichen Grenzen, die vom bloßen Willkürverbot bis zu einer strengen Bindung an Verhältnismäßigkeitserfordernisse reichen (sog "Neue Formel", vgl [BVerfGE 88, 87](#), 96; [89, 15](#), 22; [91, 389](#), 401; [92, 365](#), 407; 93, 100, 111). Bei einer Ungleichbehandlung von Personen oder Personengruppen besteht regelmäßig eine strenge Bindung; außerdem sind dem Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers um so engere Grenzen gesetzt, je stärker sich Ungleichbehandlungen von Personen oder Sachverhalten auf die Ausübung grundrechtlich geschützter Freiheiten nachteilig auswirken können. Bei Regelungen, die Personengruppen verschieden behandeln oder sich auf die Wahrnehmung von Grundrechten nachteilig auswirken, müssen für die Differenzierung Gründe von solcher Art und solchem Gewicht bestehen, daß sie die ungleichen Rechtsfolgen rechtfertigen können (zum Ganzen: [BVerfGE 88, 87](#), 96 f).

Trotz der Personenbezogenheit von Besoldungsvorschriften gesteht die Rechtsprechung dem Gesetzgeber bei der Ordnung des Besoldungsrechts im öffentlichen Dienst und bei dessen Anpassung an geänderte Verhältnisse eine weite Gestaltungsfreiheit zu (vgl zuletzt [BVerfGE 93, 386](#), 397 mwN). Begründet wird das damit, daß bei derartigen Regelungen nicht nur auf das Verhältnis der einzelnen Ämter zueinander, sondern auch auf das Besoldungsgefüge als Ganzes und auf übergeordnete Gesichtspunkte wie etwa die Gewinnung von Nachwuchs Rücksicht genommen werden muß. Daneben soll die nötige Flexibilität und Freiheit für eine Neubewertung von Dienstposten

erhalten bleiben. Daß sich daraus für die Betroffenen im Einzelfall Härten und Benachteiligungen ergeben, muß hingenommen werden, sofern sich für die Gesamtregelung ein vernünftiger Grund anführen läßt ([BVerfGE 26, 141](#), 159; BVerfG [DVBl 1995, 1232](#), 1233 = [NVwZ 1996, 580](#) mwN). Einen besonders weiten Entscheidungsspielraum hat der Gesetzgeber, wenn es nicht um die erstmalige Aufstellung einer Besoldungsordnung, sondern darum geht, ob ein bereits existierendes und in der Vergangenheit als ausgewogen bewertetes Besoldungsgefüge wegen eingetretener tatsächlicher Veränderungen angepaßt werden soll. Hier können nicht schon geringfügige Verschiebungen oder Einzelentwicklungen eine Verfassungswidrigkeit bewirken, weil andernfalls der Gesetzgeber zu häufigen punktuellen Eingriffen gezwungen wäre, ohne Entwicklungstendenzen über einen längeren Zeitraum beobachten und die Auswirkungen auf das Gesamtsystem hinreichend abschätzen zu können. Bei der verfassungsrechtlichen Beurteilung sind deshalb alle verfassungsmäßig zulässigen Erwägungen zu berücksichtigen, die den Gesetzgeber von einer Änderung der Besoldungsgesetzgebung abgehalten haben könnten. Nur wenn für ein Festhalten an der bisherigen Regelung schlechthin keine verfassungsrechtliche Grundlage mehr gegeben ist, wenn also die aus dem Grundgesetz folgende Notwendigkeit einer Gesetzesänderung sich mit der für eine richterliche Entscheidung erforderlichen Eindeutigkeit aufdrängt, liegt ein Verstoß gegen [Art 3 Abs 1 GG](#) vor.

Die für die Anwendung des Gleichheitssatzes bei der Beamtenbesoldung entwickelten Beurteilungsmaßstäbe sind auf die Dienstordnungs-Angestellten der Sozialversicherungsträger zu übertragen, denn deren Rechtsstellung ist unbeschadet der privatrechtlichen Natur ihres Dienstverhältnisses gerade bei der Besoldung dem Beamtenrecht weitgehend angenähert. Das gilt insbesondere, was die Bewertung der Dienstposten der Geschäftsführer und stellvertretenden Geschäftsführer betrifft, die als sogenannte Organpersonen nicht dem Tarifvertragsrecht unterliegen. Ziel des 2. BesVNG war es, die Besoldung aller Bediensteten, die Hoheitsbefugnisse ausüben, und damit auch der dienstordnungsmäßig Angestellten der Sozialversicherungsträger in Anlehnung an das Bundesbesoldungsrecht und die für Beamte geltenden weiteren Grundsätze einheitlich zu regeln (siehe Stellungnahme des Bundesrates zum Regierungsentwurf eines 2. BesVNG, [BT-Drucks 7/1906 S 130](#)). Von daher kann der Gestaltungsrahmen des Gesetzgebers bei den beiden Personengruppen nicht verschieden sein.

Ob sich der für die besoldungsrechtliche Einstufung des Geschäftsführers der Klägerin vorgegebene Zuordnungsrahmen mit der Besoldungsgruppe B 2 als Obergrenze innerhalb der durch [Art 3 Abs 1 GG](#) gezogenen Grenzen hält, ist anhand eines Vergleichs mit den anderen gewerblichen Berufsgenossenschaften zu bestimmen. Der Senat hat bereits in dem erwähnten Urteil vom 8. April 1987 ausführlich dargelegt, daß sich die gewerblichen Berufsgenossenschaften hinsichtlich ihres Status, ihrer Funktion und Aufgabenstellung sowie ihrer Mitglieder- bzw Versichertenstruktur von den Trägern anderer Sozialversicherungszweige, aber auch von den sonstigen Unfallversicherungsträgern so erheblich unterscheiden, daß die Festlegung eines unterschiedlichen Besoldungsgefüges für die jeweiligen Dienstposten der Geschäftsführer sachlich gerechtfertigt ist ([BSGE 61, 254](#), 263 ff = SozR 7223 Art 8 § 2 Nr 3 S 10 ff; vgl zur selben Problematik auch [BSGE 63, 185](#), 190 ff = SozR 7223 Art 8 § 2 Nr 5 S 21 ff; BSG SozR 2200 § 690 Nr 6 S 26; BSG SozR 2200 § 355 Nr 5 S 33 f). Eine gleichheitswidrige Benachteiligung der Klägerin gegenüber anderen gewerblichen Berufsgenossenschaften, denen das Gesetz für die besoldungsrechtliche Eingruppierung des Dienstpostens ihres Geschäftsführers einen höheren Zuordnungsrahmen zubilligt, läßt sich anhand des zur Verfügung stehenden Zahlenmaterials in Gestalt der vom Hauptverband der gewerblichen Berufsgenossenschaften jährlich herausgegebenen Geschäfts- und Rechnungsergebnisse nicht feststellen.

Bei einem Vergleich der gewerblichen Berufsgenossenschaften untereinander ist zu beachten, daß alleine die Eingruppierung von Berufsgenossenschaften, die in ihrer Größe und Bedeutung vergleichbar sind, in unterschiedliche Zuordnungsrahmen noch keinen Verstoß gegen [Art 3 Abs 1 GG](#) begründen kann, da sich die Zuordnungsrahmen überschneiden. So entspricht die mittlere Gruppe eines Rahmens jeweils der unteren und die Spitzengruppe eines Rahmens jeweils der mittleren Besoldungsgruppe des nächsthöheren Rahmens. Bei der Eingruppierung in die höchste, mittlere oder unterste Besoldungsstufe des vom Gesetz vorgegebenen Zuordnungsrahmens sind die in Art VIII § 1 Abs 2 Satz 2 des 2. BesVNG aufgeführten Merkmale zu berücksichtigen, wobei für eine sachgerechte Positionierung innerhalb des Gesamtbesoldungsgefüges auch die Berufsgenossenschaften außerhalb des eigenen Zuordnungsrahmens mit in den Blick zu nehmen sind. Der Geschäftsführer darf nur dann in die höchste Besoldungsgruppe des betreffenden Rahmens eingestuft werden, wenn seine Berufsgenossenschaft nach den genannten Kriterien in dessen Spitzengruppe gehört und auch im Vergleich zu den Berufsgenossenschaften des nächsthöheren Zuordnungsrahmens im Mittelfeld liegt. Durch das Überlappen der Zuordnungsrahmen und die Konkretisierung unter Berücksichtigung der Kriterien des Art VIII § 1 Abs 2 Satz 2 wird im übrigen eine gewisse Flexibilisierung der ursprünglich bei Inkrafttreten des 2. BesVNG vorgenommenen Einteilung der gewerblichen Berufsgenossenschaften erreicht. Innerhalb des Rahmens ist daher eine Anpassung an die tatsächliche Entwicklung und die Verschiebung der Bedeutung einzelner Berufsgenossenschaften durchaus möglich. Lediglich die höchste Besoldungsgruppe eines Zuordnungsrahmens stellt eine starre Grenze dar. Alleine das Fehlen einer automatischen Neubewertung bei Eintritt wesentlicher Änderungen der zugrunde liegenden Daten begründet bei dieser Sachlage noch nicht die Verfassungswidrigkeit der Vorschrift. Der Gesetzgeber durfte aufgrund der Zuordnungsrahmen davon ausgehen, daß den tatsächlichen Verhältnissen für einen gewissen Zeitraum Rechnung getragen werden kann, und eventuelle Verschiebungen im Wertesystem einer gesetzgeberischen Neubewertung überlassen (vgl auch [BSGE 63, 185](#), 194).

Im Ergebnis könnte nach alledem die Bindung der Klägerin an den Zuordnungsrahmen mit der Besoldungsgruppe B 2 als Obergrenze nur dann gegen den allgemeinen Gleichheitssatz verstoßen, wenn für die Differenzierung zwischen ihr und den zur Spitzengruppe des Zuordnungsrahmens A 16 bis B 3 oder zur mittleren Gruppe des Zuordnungsrahmens B 2 bis B 4 gehörenden Berufsgenossenschaften keine Gründe von solcher Art und solchem Gewicht bestünden, daß sie die ungleichen Rechtsfolgen rechtfertigen könnten. Unerheblich ist dagegen, wie die besoldungsrechtliche Einstufung des Geschäftsführers bei den verschiedenen Berufsgenossenschaften tatsächlich vorgenommen wurde, da eine rechtswidrige Anwendung einer Norm keine Auswirkungen auf ihre Verfassungsmäßigkeit haben kann.

Der Gesetzgeber hat bei der ursprünglichen Einteilung der gewerblichen Berufsgenossenschaften maßgeblich auf deren Mitgliederstruktur abgestellt (vgl [BT-Drucks 7/1906, S 131](#)). Dies ist sachlich gerechtfertigt, da nicht die Zahl der Versicherten oder gar der Mitglieder Aufschluß über die Größe und Bedeutung einer gewerblichen Berufsgenossenschaft gibt. Lediglich im Rahmen der Wegeunfälle kann von einem Zusammenhang zwischen der Anzahl der Versicherten und der Häufigkeit des Schadenseintritts ausgegangen werden. Im übrigen unterscheidet sich der Aufwand, den eine Berufsgenossenschaft für die Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben - Prävention, Rehabilitation und Entschädigung (vgl § 537 RVO; jetzt: [§ 1 SGB VIII](#)) - betreiben muß, je nach dem Gegenstand der Mitgliedsunternehmen erheblich. Ausschlaggebend für die Eingruppierung der gewerblichen Berufsgenossenschaften sind daher die Merkmale, die Rückschlüsse auf die Mitgliederstruktur zulassen, wie die Anzahl der meldepflichtigen Versicherungsfälle (Arbeits-, Wegeunfälle und Berufskrankheiten), Zugang und Bestand an Renten sowie die Ausgaben für Unfallverhütung einschließlich Erste Hilfe bzw für Entschädigungsleistungen. Dabei kommt es nicht auf die Position einer Berufsgenossenschaft bei einzelnen Elementen, sondern nur auf ihre Größe und Bedeutung im Gesamtbild an.

Die genannten Merkmale sind daher nur in ihrer Kombination maßgeblich (vgl auch [BSGE 63, 185](#), 193 = SozR 7223 Art VIII § 2 Nr 5 S 23).

Bei der Gesamtwürdigung der Mitgliederstruktur ist weiterhin zu beachten, daß die einzelnen Merkmale nicht gleichwertig nebeneinander stehen, sondern verschieden zu gewichten sind. Aus einer günstigen Platzierung der Klägerin in einzelnen Sparten der Geschäftsübersicht können deshalb entgegen dem Revisionsvorbringen keine weitreichenden Schlüsse gezogen werden. Das zeigt sich beispielsweise an der Aufgliederung der Versicherungsfälle. So waren im Jahre 1997 von 1.401.264 meldepflichtigen Arbeitsunfällen bei den gewerblichen Berufsgenossenschaften nur 12,8 % Wegeunfälle. Bezogen auf insgesamt 1.478.574 Versicherungsfälle (meldepflichtige Arbeitsunfälle im engeren Sinne und Wegeunfälle sowie Verdachtsanzeigen auf Berufskrankheiten) machten die Wegeunfälle nur etwas über 12 % aus. Die Verdachtsanzeigen wegen Berufskrankheit schlugen mit rund 5 % der gesamten Versicherungsfälle zu Buche (Geschäfts- und Rechnungsergebnisse der gewerblichen Berufsgenossenschaften 1997, S 62 f, 74). Wie sich daran zeigt, kommt dem Merkmal "Arbeitsunfälle im engeren Sinne" als Parameter für die Bedeutung der Berufsgenossenschaft ein weit größeres Gewicht zu als den Merkmalen "Wegeunfälle" und "Berufskrankheiten". Aus der Position einer Berufsgenossenschaft bei einzelnen Arten von Versicherungsfällen könnten nur dann Rückschlüsse auf ihre Bedeutung gezogen werden, wenn zugleich der prozentuale Anteil dieser Versicherungsfälle an der Gesamtzahl aller Versicherungsfälle mit in die Betrachtung einbezogen würde. Dessen bedarf es aber nicht, weil mit der Gesamtzahl aller Versicherungsfälle (einschließlich Wegeunfälle und Berufskrankheiten) sowie der übrigen Gesamtfallzahlen (Rentenzugang bzw Rentenbestand) und der sich daraus ergebenden Rangfolge eine aussagekräftige Größe für die Einstufung der Berufsgenossenschaft und die Beurteilung der Angemessenheit der Besoldung ihres Geschäftsführers zur Verfügung steht.

Ausgehend von diesen Grundsätzen ist es verfassungsrechtlich nicht von durchschlagender Bedeutung, daß die Klägerin bei Zusammenfassung aller für die Mitgliederstruktur wesentlichen Merkmale in der Rangfolge der gewerblichen Berufsgenossenschaften von Platz 27 im Jahr 1974 auf Platz 19 im Jahr 1997 aufgestiegen ist und unter den Berufsgenossenschaften ihres eigenen Zuordnungsrahmens von A 15 bis B 2 heute eindeutig die Spitzenposition einnimmt. Dies rechtfertigt zunächst nur die Besoldung ihres Geschäftsführers nach der höchstmöglichen Besoldungsgruppe B 2. Im Vergleich zum nächsthöheren Zuordnungsrahmen A 16 bis B 3 läßt sich eine Spitzenposition der Klägerin nicht so eindeutig feststellen. Bei der Zahl der Versicherungsfälle überflügelt sie zwar sämtliche anderen gewerblichen Berufsgenossenschaften dieser Gruppe. Sie liegt hier mit rund 32.000 Versicherungsfällen auf Rang 16 sämtlicher gewerblichen Berufsgenossenschaften und damit knapp vor der Bau-BG Frankfurt am Main (31.727 Versicherungsfälle) und der Fleischerei-BG (30.304 Versicherungsfälle). Bei den im Jahre 1997 neu hinzugekommenen Renten wegen Arbeitsunfällen, Wegeunfällen und Berufskrankheiten liegt sie mit Rang 20 jedoch noch hinter der Bau-BG Frankfurt am Main (Rang 19) und sogar hinter der Lederindustrie-BG aus ihrer eigenen Gruppe (Rang 17). Ein noch größerer Rückstand ergibt sich bei dem am Ende des Jahres 1997 bestehenden Rentenbestand: Die Klägerin liegt hier mit Rang 26 hinter allen gewerblichen Berufsgenossenschaften des nächsthöheren Zuordnungsrahmens, mit Ausnahme der Fleischerei-BG. Auch bei den Ausgaben für Unfallverhütung bzw für Entschädigungsleistungen liegen immerhin noch zwei bzw drei Berufsgenossenschaften der nächsthöheren Gruppe (Bau-BG Frankfurt am Main mit Rang 17 bzw 18; Steinbruchs-BG jeweils mit Rang 19 bzw Südwestliche Bau-BG mit Rang 21) vor der Klägerin mit Rang 20 bzw 22. Bei diesem sehr gemischten Bild, bei dem die Klägerin zum Teil zwar die anderen gewerblichen Berufsgenossenschaften des nächsthöheren Zuordnungsrahmens überflügelt, zum Teil - gerade was den Bestand an Versicherungsfällen angeht - jedoch erheblich hinter diesen zurückbleibt, kann eine Gleichstellung mit der Spitzengruppe dieses Zuordnungsrahmens nicht beansprucht werden.

Noch deutlicher wird das Gesamtbild, wenn die Klägerin den gewerblichen Berufsgenossenschaften des übernächsten Zuordnungsrahmens von B 2 bis B 4 gegenübergestellt wird. Für eine Besoldung des Geschäftsführers nach der Besoldungsgruppe B 3 müßte sie zumindest mit dem Mittelfeld dieser Gruppe zu vergleichen sein. Die Geschäfts- und Rechnungsergebnisse des Jahres 1997 zeigen jedoch, daß die vier in der Gruppe vertretenen Berufsgenossenschaften - die Bau-BG Hannover, die BG für Fahrzeughaltungen, die BG für Gesundheitsdienst und Wohlfahrtspflege und die bei den landesunmittelbaren gewerblichen Berufsgenossenschaften in Art VIII § 2 Abs 3 des 2. BesVNG aufgeführte Bau-BG Bayern und Sachsen - die Klägerin bei praktisch allen Merkmalen überflügeln. Dabei ist ihr Abstand zu den drei anderen Berufsgenossenschaften zum Teil erheblich. So erreichen diese bei der Gesamtzahl der Versicherungsfälle im Jahre 1997 die Ränge 5, 6, 8 bzw 9 aller Berufsgenossenschaften, während die Klägerin selbst nur auf Rang 16 steht. Ähnlich deutlich ist der Abstand bei dem Bestand an Renten wegen Arbeits- und Wegeunfällen und wegen Berufskrankheiten: Gegenüber den Rängen 8, 12, 14 und 16 steht die Klägerin nur auf Rang 26 (Geschäfts- und Rechnungsergebnisse der gewerblichen Berufsgenossenschaften 1997, S 62 f, 69, 74 und 115). Es bestehen daher bei einer Gesamtwürdigung hinreichende Gründe für eine Differenzierung zwischen der Klägerin und den Berufsgenossenschaften, die nach ihrer Mitgliederstruktur der Besoldungsgruppe B 3 zuzuordnen sind. Aber selbst wenn dies anders zu beurteilen wäre, hätte das nicht die Verfassungswidrigkeit der gegenwärtigen Regelung zur Folge. Ein Zurückbleiben des vorgesehenen Besoldungsrahmens um lediglich eine Besoldungsstufe hinter der nach den tatsächlichen Verhältnissen gebotenen Einstufung würde für sich genommen noch keine Reaktion des Gesetzgebers erzwingen, solange nicht das Besoldungsgefüge als Ganzes verfassungsrechtlichen Maßstäben nicht mehr genügt.

Mit der Rüge, die in Art VIII § 1 Abs 5 des 2. BesVNG vorgenommene Einstufung ihres Geschäftsführers sei nicht funktionsgerecht und stelle daher keine amtsangemessene Alimentation iS des [Art 33 Abs 5 GG](#) dar, kann die Klägerin ebenfalls nicht durchdringen.

Ihr diesbezügliches Vorbringen ist allerdings nicht schon deshalb unbeachtlich, weil die Verfassungsgrundsätze über die Garantie der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums für ihren Geschäftsführer als Dienstordnungs-Angestellten unmittelbar nicht gelten. Dienstordnungs-Angestellte sind zwar trotz der weitgehenden Annäherung ihrer Rechtsverhältnisse an das Beamtenrecht keine Beamte, sondern privatrechtliche Angestellte. Für die Beurteilung der Angemessenheit ihrer Eingruppierung sind jedoch die aus [Art 33 Abs 5 GG](#) abgeleiteten Grundsätze und insbesondere das sogenannte Alimentsprinzip, das den Dienstherrn verpflichtet, dem Beamten und seiner Familie angemessenen Unterhalt zu leisten, entsprechend heranzuziehen. Das BSG hat im Zusammenhang mit der Herabstufung der Geschäftsführerbesoldung anlässlich der erstmaligen Einführung fester Besoldungsobergrenzen durch Art VIII des 2. BesVNG die Ansprüche der Dienstordnungs-Angestellten nicht dem Schutzbereich des [Art 33 Abs 5 GG](#), sondern dem des [Art 14 GG](#) unterstellt, gleichzeitig aber betont, daß aus den unterschiedlichen Schutznormen keine gegenüber Beamten weitergehende Gewährleistung von Gehalts- und Versorgungsansprüchen hergeleitet werden kann ([BSGE 55, 268](#), 274 f = [SozR 2200 § 355 Nr 4](#) S 26 f; BSG [SozR 2200 § 355 Nr 6](#) S 36 f; BSG [SozR 7223 Art 8 § 4 Nr 1 S 4](#)). Umgekehrt muß dem dienstordnungsmäßig angestellten Geschäftsführer dann aber auch wie einem Beamten ein Anspruch auf Erhöhung seiner Besoldung zustehen, wenn diese nicht mehr den Mindestanforderungen des [Art 33 Abs 5 GG](#) für eine amtsangemessene Alimentierung entspricht.

Bei der Entscheidung, welche konkrete Besoldung für den Beamten bzw den Dienstordnungs-Angestellten eine "angemessene Alimentation"

darstellt, hat der Gesetzgeber - ähnlich wie im Rahmen des [Art 3 Abs 1 GG](#) bei der Auswahl der Differenzierungsmerkmale, die für die Gleich- oder Ungleichbehandlung maßgebend sein sollen - eine weite Gestaltungsfreiheit ([BVerfGE 55, 372](#), 392; 64, 378, 379 mwN; zuletzt: BVerfG [NJW 1999, 1013](#), 1014). Welche Merkmale bei der Bewertung eines Amtes - hier des Dienstpostens des Geschäftsführers der Klägerin - entscheidend sind, läßt sich nicht immer zwingend begründen. Neben dem unmittelbaren Vergleich der Bedeutung verschiedener Dienstposten können andere Kriterien, wie das Anliegen der Ausgewogenheit und "Stimmigkeit" der Besoldungsordnung, eine Rolle spielen (vgl. [BVerfGE 55, 372](#), 393; [64, 367](#), 383). Das BVerfG kann auch bei einer Änderung der Verhältnisse, die eine Gesetzesänderung geboten erscheinen läßt, im Ergebnis nur darüber entscheiden, ob die bestehende gesetzliche Regelung noch den Mindestanforderungen des [Art 33 Abs 5 GG](#) entspricht. Ein Verstoß gegen die dort verankerten Grundsätze könnte deshalb nur bejaht werden, wenn die Beibehaltung der bisherigen Regelung unter keinem verfassungsrechtlichen Gesichtspunkt mehr zu rechtfertigen wäre ([BVerfGE 8, 1](#), 19).

An der dafür erforderlichen Eindeutigkeit fehlt es. Wie bereits bei der Prüfung eines Verstoßes gegen den Gleichheitssatz dargelegt wurde, hat die tatsächliche Entwicklung seit Inkrafttreten des 2. BesVNG zwar zu einem erkennbaren Bedeutungszuwachs der Klägerin im Verhältnis zu anderen gewerblichen Berufsgenossenschaften geführt. Indessen kann eine Neuregelung der Dienstpostenbewertung bei den Geschäftsführern der gewerblichen Berufsgenossenschaften nicht isoliert erfolgen. Vielmehr wäre eine Überprüfung und Änderung des gesamten Eingruppierungsschemas in Art VIII des 2. BesVNG und auch der besoldungsrechtlichen Eingruppierung von Beamten anderer Körperschaften oder Anstalten erforderlich, um den Anforderungen des Art VIII § 1 Abs 2 Satz 2 Nr 2 des 2. BesVNG gerecht zu werden und die Gesamtsystematik der Besoldungsordnung aufrechtzuerhalten. Daß dies in Anbetracht der bisher eingetretenen Entwicklung von Verfassungen wegen geboten wäre, läßt sich nicht feststellen.

Die Notwendigkeit, den Geschäftsführer höher als in die Besoldungsgruppe B 2 einzustufen, läßt sich nicht damit begründen, daß die Klägerin seit dem Inkrafttreten des 2. BesVNG einen arbeitsmedizinischen Dienst und einen sicherheitstechnischen Beratungsdienst eingerichtet hat und daß ihre örtliche Zuständigkeit auf das Land Mecklenburg-Vorpommern erstreckt worden ist. Alleine die Erweiterung des Aufgabenbereichs des Geschäftsführers rechtfertigt noch nicht dessen Höhergruppierung, solange seine Tätigkeit als Ganzes gemessen an den Kriterien des Art VIII § 1 Abs 2 Satz 2 des 2. BesVNG und im Vergleich zu den anderen gewerblichen Berufsgenossenschaften mit der bisherigen Besoldung weiterhin angemessen dotiert ist (BSG SozR 2200 § 690 Nr 3 S 13). Entsprechend ist der erweiterte Tätigkeitsumfang nur ein Element, das bei der Gesamtwürdigung berücksichtigt werden muß. Im Vergleich zur Mitgliederstruktur, die auch den Umfang der Aufgaben des arbeitsmedizinischen und des sicherheitstechnischen Beratungsdienstes beeinflusst, tritt es in seiner Bedeutung jedoch zurück.

Die Kostenentscheidung beruht auf [§ 193 Abs 4 Satz 1](#) Sozialgerichtsgesetz.

Rechtskraft

Aus

Login

FSB

Saved

2003-08-19