

Brecht-Heitzmann, Holger; Reuter, Judith

Book

Perspektiven zur rechtlichen Stärkung des Ehrenamts in der sozialen Selbstverwaltung

HSI-Schriftenreihe, No. 21

Provided in Cooperation with:

Hugo Sinzheimer Institute for Labour and Social Security Law (HSI), Hans Böckler Foundation

Suggested Citation: Brecht-Heitzmann, Holger; Reuter, Judith (2017) : Perspektiven zur rechtlichen Stärkung des Ehrenamts in der sozialen Selbstverwaltung, HSI-Schriftenreihe, No. 21, ISBN 978-3-7663-6658-0, Bund-Verlag, Frankfurt a. M.

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/303097>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Holger Brecht-Heitzmann / Judith Reuter

Perspektiven zur rechtlichen Stärkung des Ehrenamts in der sozialen Selbstverwaltung

HSI-Schriftenreihe
Band 21

Holger Brecht-Heitzmann / Judith Reuter

Perspektiven zur rechtlichen Stärkung des Ehrenamts in der sozialen Selbstverwaltung

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

© 2017 by Bund-Verlag GmbH, Frankfurt am Main

Herstellung: Kerstin Wilke

Umschlaggestaltung: Neil McBeath, Stuttgart

Satz: Reemers Publishing Services GmbH, Krefeld

Druck: CPI books GmbH, Leck

Printed in Germany 2017

ISBN 978-3-7663-6658-0

Alle Rechte vorbehalten,
insbesondere die des öffentlichen Vortrags, der Rundfunksendung
und der Fernsehausstrahlung, der fotomechanischen Wiedergabe,
auch einzelner Teile.

www.bund-verlag.de

Vorwort

Die Sozialwahlen dieses Jahr lenken den Blick auf die Arbeit der sozialen Selbstverwaltung, die in den verschiedenen Zweigen der Sozialversicherung wichtige Steuerungs-, Entscheidungs- und Kontrollfunktionen ausübt. In verschiedenen Gremien nehmen die Selbstverwalter auf die Umsetzung des Sozialstaatsprinzips Einfluss. Anlässlich der bevorstehenden Wahlen gibt es Grund genug, sich mit den rechtlichen Rahmenbedingungen näher zu befassen, innerhalb derer sich die ehrenamtlich tätigen Selbstverwalter bewegen, zumal ihre arbeits- und sozialrechtliche Stellung mit einigen Rechtsunsicherheiten behaftet ist.

Die Autoren befassen sich mit der Bedeutung und den Aufgabenfeldern der ehrenamtlichen Selbstverwaltung und bieten Lösungen zu drängenden Rechtsfragen an. Der grundsätzliche Reformbedarf wurde bereits von verschiedenen Stellen erkannt und Änderungen u.a. auch vom Bundeswahlbeauftragten für die Sozialversicherungswahlen angemahnt. Die von den Autoren entwickelten Reformvorschläge zeigen konkrete Wege auf, wie die Rechtsstellung der Selbstverwalter verbessert und damit auch das ehrenamtliche Engagement in der sozialen Selbstverwaltung insgesamt gestärkt werden kann.

In diesem Sinne wünschen wir eine anregende Lektüre.



Dr. Johannes Heuschmid
Stellv. Leitung HSI



Daniel Hlava
HSI

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	5
I. Einleitung	9
II. Historische und verfassungsrechtliche Grundlagen	11
1. Historische Entwicklung der sozialen Selbstverwaltung.....	12
2. Verfassungsrechtliche Grundlagen.....	14
a. Legitimation.....	14
b. Gewährleistung	17
c. Ausgestaltung.....	18
d. Zulässigkeit von „Friedenswahlen“, Reformüberlegungen.....	19
e. Zwischenfazit.....	21
3. Zwischenergebnis.....	22
III. Ausgestaltung der ehrenamtlichen sozialen Selbstverwaltung	23
1. Struktur und Aufgaben	23
a. Allgemein.....	23
b. Gesetzliche Krankenversicherung	26
aa. Verwaltungsrat	27
bb. Besondere Ausschüsse, insbesondere Widerspruchsausschüsse.....	29
cc. Versichertenälteste und Vertrauenspersonen.....	29
dd. Zwischenbilanz	30
c. Soziale Pflegeversicherung	30
d. Gesetzliche Unfallversicherung.....	30
e. Gesetzliche Rentenversicherung	31
f. Arbeitsförderung.....	31
g. Zwischenfazit.....	32
2. Haftung.....	33
3. Zwischenergebnis.....	35

IV. Rechtsstellung der Ehrenamtlichen	36
1. Behinderungs- und Benachteiligungsverbot, § 40 Abs. 2 SGB IV	36
a. Allgemein	37
b. Freistellungsregelung für Sitzungen und ihre Vorbereitung	37
c. Freistellungsregelung für Fortbildungen und Wahlrecht	39
d. Ressourcen (Sachmittel, personelle Unterstützung)	41
e. Zwischenfazit	42
2. Erstattung	42
3. Steuerrechtliche Behandlung	44
4. Gesetzliche Unfallversicherung	47
5. Zwischenergebnis	47
V. Rechtspolitische Überlegungen	49
1. Rechtsposition im Arbeitsverhältnis	49
a. Kündigungsschutz	49
b. Freistellung	52
aa. Vergleich zu Betriebsräten	52
bb. Vergleich zu kommunalen Mandatsträgern	53
cc. Vergleich zu ehrenamtlichen Richterinnen und Richtern	54
dd. Vergleich zu Katastrophenschutz und freiwilliger Feuerwehr	56
ee. Zwischenfazit	58
2. Rechtsverhältnis zu den Sozialversicherungsträgern	59
3. Vorschlag für Gesetzesänderungen	60
VI. Ergebnis	63
Literaturverzeichnis	65

I. Einleitung

Anlässlich der Wahlen zur sozialen Selbstverwaltung gerät diese jeweils für kurze Zeit in den Fokus der Öffentlichkeit. Die Zeit zwischen den Wahlen ist dagegen geprägt durch eine unaufgeregte und kontinuierliche Arbeit der Selbstverwaltungsorgane. Die ehrenamtliche Selbstverwaltung ist Ausdruck einer gelebten Sozialpartnerschaft. Ihr besonderer Nutzen liegt nicht zuletzt darin, die betroffenen Akteure zusammen zu bringen und den Ausgleich ihrer Interessen im Wege der Kompromissfindung zu erreichen. Um diesen Konsens herbeizuführen, ist ein nicht unerheblicher Aufwand der beteiligten Personen erforderlich.¹ Den Preis für die Vorteile einer Selbstverwaltung entrichten vor allem die Ehrenamtlichen, die ihre Aufgaben mit einer erheblichen intrinsischen Motivation erfüllen. Bei den Sozialwahlen im Jahr 2011 wurden nach Auskunft der Geschäftsstelle der Bundeswahlbeauftragten für die Sozialversicherungswahlen in den 206 Versicherungsträgern 4.215 Mandate vergeben. Hinzu kamen 741 Mandate der ehrenamtlichen Vorstände der Renten- und Unfallversicherungsträger.²

Bei jeder Sozialversicherungswahl steht aber auch immer ein mehr oder weniger großer Generationswechsel an. Neue Aktive müssen geworben werden, die sich zwangsläufig die Frage stellen, welche Konsequenzen ein solches Engagement für sie persönlich hat: Wie hoch ist der zeitliche Aufwand und wie groß die diesbezügliche Unterstützung? Welche Risiken sind mit der Tätigkeit verbunden? Indem diese Fragen aufgegriffen werden, richtet sich der Blick auf die individuelle Rechtsposition der Ehrenamtlichen. Mit dem vorliegenden Gutachten soll der diesbezügliche Rechtsstand geklärt und Ideen entwickelt werden, wie sich die Position der Ehrenamtlichen in der sozialen Selbstverwaltung stärken lässt.

¹ So zutreffend beschrieben von *Hajen*, Selbstverwaltung der Sozialversicherung: „Good Governance“ oder dringender Reformbedarf?, SGB 2014, 229, 231.

² *Bundeswahlbeauftragter*, Schlussbericht für die Sozialversicherungswahlen zu den Sozialwahlen 2011, S. 20. Nicht berücksichtigt sind insofern die Mandate des Verwaltungsrates der Bundesagentur für Arbeit und der Verwaltungsausschüsse bei den Arbeitsagenturen.

Dazu sollen zunächst die historischen und verfassungsrechtlichen Grundlagen der sozialen Selbstverwaltung dargestellt werden. Darüber hinaus wird ein Überblick zur rechtlichen Ausgestaltung der sozialen Selbstverwaltung gegeben. Es schließt sich eine Untersuchung an, wie die rechtliche Stellung der Ehrenamtlichen nach geltendem Recht zu beurteilen ist. Auf dieser Grundlage sind schließlich Vorschläge für eine gesetzliche Weiterentwicklung der sozialen Selbstverwaltung zu erarbeiten. Diese werden in einem Vorschlag für eine Gesetzesänderung zusammengeführt.

II. Historische und verfassungsrechtliche Grundlagen

Traditionell wird unter „Selbstverwaltung“ die eigenständige Erledigung öffentlicher Aufgaben durch die Bürgerinnen und Bürger oder die Betroffenen verstanden.³

Selbstverwaltung ist zwar dem Staatsverband eingegliedert, jedoch gegenüber dem staatsunmittelbaren Behördensystem institutionell verselbstständigt; bestimmte öffentliche Angelegenheiten werden von den hiervon besonders betroffenen Personen eigenverantwortlich verwaltet.⁴ Die wichtigsten Selbstverwaltungsformen sind die kommunale Selbstverwaltung auf der einen und die funktionale Selbstverwaltung auf der anderen Seite. Zur funktionalen Selbstverwaltung zählt die Selbstverwaltung in der Sozialversicherung.

Die Sozialversicherung gliedert sich in fünf Zweige. Auf die Bismarck'sche Sozialgesetzgebung gehen die Kranken-, Unfall- und Rentenversicherung zurück. In der Weimarer Republik kam die Arbeitslosenversicherung dazu. Vergleichsweise neu ist die seit 1995 bestehende Pflegeversicherung.⁵

³ Vgl. nur die Beiträge von *Adamy, Ruland, Schnapp* und *Welti*, in: VSSR 3/2006 (Gibt es noch eine Selbstverwaltung in der Arbeitslosenversicherung/ Rentenversicherung/ Sozialversicherung/gesetzlichen Krankenversicherung); *Bieback*, Soziale Selbstverwaltung – Geschichte und Programm, in: Rixen/Welskop-Deffaa (Hrsg.), *Zukunft der Selbstverwaltung*, 2015, S.11.

⁴ *Tomerius/Breitkreuz*, Selbstverwaltungsrecht und „Selbstverwaltungspflicht“ – verfassungsrechtliche Überlegungen zur Rolle von Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG bei der Privatisierung kommunaler Aufgaben, DVBl. 2003, 426, 427; *Hendler*, Selbstverwaltung als Ordnungsprinzip, 1984, S. 284.

⁵ Ausführliche Darstellung zur Entstehungsgeschichte auch bei *Eichenhofer*, Sozialrecht, 9. Aufl. 2015 Rn. 32 ff.

1. Historische Entwicklung der sozialen Selbstverwaltung

In der Diskussion wird zwischen Selbstverwaltung im juristischen (institutionellen) und im politischen (bürgerlichen) Sinne unterschieden.⁶ Während die Selbstverwaltung im juristischen Sinne die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben durch organisatorisch und rechtlich verselbstständigte Verwaltungseinheiten meint, bezeichnet die politische Selbstverwaltung die innere Ausgestaltung des jeweiligen Selbstverwaltungsträgers, durch die eine ehrenamtliche Mitwirkung Betroffener an der administrativen Aufgabenerfüllung eröffnet wird.⁷ Soziale Selbstverwaltung war von vornherein eine Einheit von juristischer und politischer Selbstverwaltung.⁸ Wie die kommunale war auch die soziale Selbstverwaltung in einer öffentlich-rechtlichen körperschaftlich organisierten Sozialversicherung eine Besonderheit des deutschen Sozialstaats.⁹

Im frühen 19. Jahrhundert wurden die verschiedenen Dimensionen des Selbstverwaltungsbegriffs ausgelotet.¹⁰ Zunächst als kommunale Selbstverwaltung gedacht und über die Jahrzehnte entwickelt,¹¹ fand dies schließlich seinen Niederschlag in Art. 28 GG, der als institutionelle Garantie das Verhältnis des Bürgers zu seiner Selbstverwaltung regelt und im Vergleich mit den geltenden Verfassungen anderer Rechtsstaaten eine Besonderheit darstellt.¹² Bis dahin war es ein langer Weg:

Während des 19. Jahrhunderts schafften sich die Angehörigen einzelner Berufe, Berufsgruppen oder Berufsverbände zunächst selbst eine solidarisch organisierte Gesundheitsversorgung auf freiwilliger Basis in Form sogenannter „freier Hilfskassen“, zum Teil auch in von Arbeitgebern gegründeten Betriebs- und Werkskrankenkassen. Schon damals gab es einige „Zwangshilfskassen“ mit Versicherungszwang.¹³

⁶ Hase, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts Band VI, 3. Aufl. 2009 § 145 Rn. 2 m. w. N.

⁷ Hase, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts Band VI, 3. Aufl. 2009 § 145 Rn. 1.

⁸ Hase, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts Band VI, 3. Aufl. 2009 § 145 Rn. 2.

⁹ *Unruh*, Selbstverwaltung als staatsbürgerliches Recht, DÖV 1972, 16 ff.; *Bieback*, Soziale Selbstverwaltung – Geschichte und Programm, in: Rixen/Welskop-Deffaa (Hrsg.), *Zukunft der Selbstverwaltung*, 2015, S.11, 16.

¹⁰ Hase, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts Band VI, 3. Aufl. 2009, § 145 Rn. 1.

¹¹ Vgl. hierzu ausführlich *Unruh*, Selbstverwaltung als staatsbürgerliches Recht, DÖV 1972, S. 16 ff.

¹² *Unruh*, Selbstverwaltung als staatsbürgerliches Recht, DÖV 1972, S. 16, 19.

¹³ Hierzu *Schroeder*, *Zur Reform der Selbstverwaltung in der Gesetzlichen Krankenversicherung – Kasseler Konzept*, 2008, S. 13, in größerer Ausführlichkeit zur gesamten Entwicklung.

Dass die „Heilung sozialer Schäden nicht ausschließlich im Wege der Repression sozialdemokratischer Ausschreitungen“ geschehen könne, sondern gleichmäßig auf die positive Förderung des Wohls der Arbeiter gerichtet sein müsse, hatte Kaiser Wilhelm I. in seiner Rede zur Eröffnung der Sitzungen der fünften Legislaturperiode 1881 gegenüber dem Parlament erklärt.¹⁴ Mit dem Ziel der Befriedung des Klassenkonflikts folgten bald das Gesetz betreffend die Krankenversicherung der Arbeiter vom 15. Juni 1883¹⁵, das Unfallversicherungsgesetz vom 6. Juli 1884¹⁶ und das Reichsgesetz betreffend die Invalidität und Altersversicherung vom 22. Juni 1889.¹⁷

Bereits diese Sozialversicherungen errichteten selbstständige Verwaltungsträger, in deren Selbstverwaltungsorganen Arbeitgeber und Versicherte vertreten waren.¹⁸ Während sie im 19. Jahrhundert in der Krankenversicherung an genossenschaftliche Vorläufer anknüpfen konnte, musste sie in der Rentenversicherung und der Unfallversicherung gegen die etatistisch ausgerichteten Pläne Bismarcks (Staatsanstalt, Fachaufsicht) durchgesetzt werden.¹⁹

Die Weimarer Reichsverfassung (WRV) garantierte in Art. 161 „ein umfassendes Versicherungswesen unter maßgebender Mitwirkung der Versicherten“. Es spricht viel dafür, dass mit der Positionierung dieses Artikels im 5. Abschnitt der WRV die körperschaftliche Selbstverwaltung der Sozialversicherung bewusst in einen Kontext der demokratischen Organisation von Staat, Verwaltung und Gesellschaft gestellt wurde; denn in diesem Abschnitt sind auch die Organisation der Wirtschaft „auf der Grundlage der Selbstverwaltung“ (Art. 156 WRV), die Koalitionsfreiheit (Art. 159 WRV) sowie die Etablierung von Betriebs- und Wirtschaftsräten (Art. 165 WRV) geregelt.²⁰ Hieraus ergibt sich der besondere Stellenwert, welcher der sozialen Selbstverwaltung in dieser Zeit zukam.

Während des Nationalsozialismus wurde die Selbstverwaltung bereits früh systematisch gleichgeschaltet und durch das Führerprinzip ersetzt.²¹

¹⁴ Bei *Schroeder*, Zur Reform der Selbstverwaltung in der Gesetzlichen Krankenversicherung – Kasseler Konzept, 2008, S. 13, Fn. 7.

¹⁵ RGBl., S. 73.

¹⁶ RGBl. S. 69.

¹⁷ RGBl. S. 97.

¹⁸ *Hase*, in: *Isensee/Kirchhof*, Handbuch des Staatsrechts Band VI, 3. Aufl. 2009, § 145 Rn. 2, Fn. 8-11.

¹⁹ *Bieback*, Soziale Selbstverwaltung – Geschichte und Programm, in: *Rixen/Welskop-Deffaa* (Hrsg.), *Zukunft der Selbstverwaltung*, 2015, S. 11, 16.

²⁰ In diesem Sinne *Bieback*, Soziale Selbstverwaltung – Geschichte und Programm, in: *Rixen/Welskop-Deffaa* (Hrsg.), *Zukunft der Selbstverwaltung*, 2015, S. 11, 17.

²¹ Für den Bereich der GKV ausführlich *Tennstedt*, Soziale Selbstverwaltung, Geschichte der Selbstverwaltung in der Krankenversicherung, Bd. 2, 1977, ab S. 183.

In der DDR lebten die Selbstverwaltungstraditionen nicht wieder auf, während in der Bundesrepublik – gegen die ursprünglichen Pläne der Besatzungsmächte – letztlich an die alte Struktur angeknüpft und diese weiterentwickelt wurde.²²

Die Sozialversicherungsträger sind heute als rechtsfähige Körperschaften des öffentlichen Rechts mit Selbstverwaltung gemäß § 29 Abs. 1 SGB IV in den gemeinsamen Vorschriften des Sozialgesetzbuchs geregelt. Die Ausübung der Selbstverwaltung liegt nach § 29 Abs. 2 SGB IV grundsätzlich bei den Versicherten und den Arbeitgebern. Besonderheiten bestehen im Bereich der Arbeitsförderung nach dem SGB III (s. dazu unten mehr in Abschnitt III. 1.).

2. Verfassungsrechtliche Grundlagen

Die komplexe einfachgesetzliche Ausgestaltung der sozialen Selbstverwaltung in allen ihren Facetten bewegt sich im Rahmen der verfassungsrechtlichen Grundlagen. Dabei ist die Frage nach der Legitimation zuerst zu stellen; darauf fußend die nach Art und Umfang der Gewährleistung sozialer Selbstverwaltung und ihrer Ausgestaltung.

a. Legitimation

Selbstverwaltung findet heute als funktionale und kommunale Selbstverwaltung statt.

Für die kommunale Selbstverwaltung ist weitgehend anerkannt, dass ihre Mitglieder als „Teilvolk“ des Staates verstanden werden können, auch wenn die Entstehungsgeschichte des Art. 20 Abs. 2 GG darauf keinen Hinweis gibt.²³ Hierfür spielt es sicher eine Rolle, dass Art. 28 Abs. 1 GG auf der Ebene der Kreise und Gemeinden das Volk als Legitimationssubjekt ausweist.²⁴ Entscheidend ist der Gebietsbezug. Dies hat auch das Bundesverfassungsgericht für die Gesamtheit

²² Vgl. das Gesetz über die Selbstverwaltung und über die Änderung von Vorschriften auf dem Gebiet der Sozialversicherung (SvG) vom 22.1.1951, BGBl. I, 1951, 124 ff., ausführlich zur historischen Entwicklung der Selbstverwaltung im Bereich der GKV und darüber hinaus insgesamt: *Tennstedt*, Soziale Selbstverwaltung, Bd. 2; auch *Klenk*, Selbstverwaltung – ein Kernelement demokratischer Sozialstaatlichkeit? Szenarien zur Zukunft der sozialen Selbstverwaltung, ZSR 2006, S. 273, 275.

²³ *Emde*, Die demokratische Legitimation der funktionalen Selbstverwaltung, 1990, S. 324; BVerfG 15.2.1978, 2 BvR 134/76 und 2 BvR 268/76 (BVerfGE 47, 253, 271 f).

²⁴ *Kluth*, Funktionale Selbstverwaltung, 1997, S. 369.

der Gemeindebürger bestätigt.²⁵ Die verfassungsrechtliche Sonderstellung findet ihre Entsprechung in den besonderen Funktionsbedingungen kommunaler Einrichtungen.²⁶

In Bezug auf die funktionale Selbstverwaltung, zu der auch die soziale Selbstverwaltung gehört, ist die Lage komplizierter. Unter dem Begriff der funktionalen Selbstverwaltung versammeln sich unterschiedliche Verwaltungsträger und Einrichtungen, denen gemeinsam ist, verselbstständigt zu sein und weder zum engeren Bereich organisierter Staatlichkeit noch zur kommunalen Selbstverwaltung zu gehören.²⁷ Das Bundesverfassungsgericht hat schon 1972 betont, dass die Prinzipien der Selbstverwaltung und der Autonomie gesellschaftlichen Gruppen ermöglichen, in eigener Verantwortung die Ordnung der sie berührenden Angelegenheiten mit zu gestalten.²⁸

Gleichzeitig ist die funktionale Selbstverwaltung von vornherein in die gesamtstaatliche demokratische Ordnung eingebunden.²⁹ Öffentlich-rechtliche Körperschaften werden durch staatlichen Hoheitsakt – durch Gesetz oder aufgrund gesetzlicher Regelung – errichtet, ihre Aufgaben werden durch die Gesetzgebung definiert.³⁰

Die demokratische Legitimation der funktionalen Selbstverwaltung ist dennoch immer wieder in Frage gestellt worden, vor allem mit der Begründung, es fehle an einer ununterbrochenen Legitimationskette zwischen Volk und Selbstverwaltung. Richtig ist, dass die strengen Maßstäbe hinsichtlich der personellen Legitimation im Bereich der funktionalen Selbstverwaltung zum Teil nicht eingehalten werden.³¹ Dass der Sozialversicherung aber ein vom Grundgesetz anerkanntes

²⁵ BVerfG 10.12.1974, 2 BvR 1/73 und 2 BvR 902/73 (E 38, 258, 269ff); BVerfG 15.2.1978, 2 BvR 134/76 und 2 BvR 268/76 (Fn. 23).

²⁶ *Schuler-Harms*, Betroffenheitsdemokratie und Begründung sozialer Selbstverwaltung in der Arbeitsverwaltung: Unterschiede und Gemeinsamkeiten, in: Rixen/Welskopf-Deffaa (Hrsg.), *Zukunft der Selbstverwaltung*, 2015, S. 31, 38.

²⁷ *Schuler-Harms*, Betroffenheitsdemokratie und Begründung sozialer Selbstverwaltung in der Arbeitsverwaltung: Unterschiede und Gemeinsamkeiten, in: Rixen/Welskopf-Deffaa (Hrsg.), *Zukunft der Selbstverwaltung*, 2015, S. 31, 38 m. w. N.

²⁸ BVerfG, 9.5.1972, 1 BvR 518/62 und 1 BvR 308/64 (BVerfGE 33, 125, 156 f.).

²⁹ *Hase*, in: *Isensee/Kirchhof*, *Handbuch des Staatsrechts Band VI*, 3. Aufl. 2009, § 145 Rn. 6.

³⁰ *Hase*, in: *Isensee/Kirchhof*, *Handbuch des Staatsrechts Band VI*, 3. Aufl. 2009, § 145 Rn. 6.

³¹ *Mayen*, *Verwaltung durch unabhängige Einrichtungen*, DÖV 2004, S. 45 ff., *Reuter*, *Verfassungsrechtliche Grundlagen des bürgerschaftlichen Engagements*, 2005, S. 122 ff.

Selbstverwaltungskonzept zu Grunde liegt, das Ausdruck eines verfassungsrechtlichen Demokratieverständnisses in einem weiteren, über Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG hinausweisenden Sinne ist, findet heute allgemeine Anerkennung.³²

Entscheidenden Anteil hieran hatte im Jahr 2002 das Bundesverfassungsgericht mit seiner Entscheidung zur Emschergenossenschaft und zum Lippeverband,³³ in der es feststellte, eine ununterbrochene Legitimationskette sei im Bereich der funktionalen Selbstverwaltung nicht notwendig. In dieser Schlüsselentscheidung fordert das Gericht eine solche nur noch für die unmittelbare Staatsverwaltung und die kommunale Selbstverwaltung.

Der Zweite Senat hat dies in den Leitsätzen 1 und 2 wie folgt formuliert:

- „1. Außerhalb der unmittelbaren Staatsverwaltung und der gemeindlichen Selbstverwaltung ist das Demokratiegebot des Art. 20 Abs. 2 GG offen für Formen der Organisation und Ausübung von Staatsgewalt, die vom Erfordernis lückenloser personeller demokratischer Legitimation aller Entscheidungsbefugten abweichen. Es erlaubt, für abgegrenzte Bereiche der Erledigung öffentlicher Aufgaben durch Gesetz besondere Organisationsformen der Selbstverwaltung zu schaffen.*
- 2. Die funktionale Selbstverwaltung ergänzt und verstärkt das demokratische Prinzip. Der Gesetzgeber darf ein wirksames Mitspracherecht der Betroffenen schaffen und verwaltungsexternen Sachverstand aktivieren, einen sachgerechten Interessenausgleich erleichtern und so dazu beitragen, dass die von ihm beschlossenen Zwecke und Ziele effektiver erreicht werden.“*

Dem folgte 2004 auch der Erste Senat in seiner Entscheidung zu verfassungsrechtlichen Anforderungen an gesetzliche Regelungen, die Rechtsetzungsbefugnisse an Notarkassen delegieren.³⁴

Das so anerkannte und gegenüber den früheren Anforderungen flexiblere Legitimationsmodell ermöglicht es, an dem Konzept der demokratischen Legitima-

³² Vgl. dazu *Hofman*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofman/Henneke, Kommentar zum Grundgesetz, Art. 20 GG Rn. 42 m. w. N.; eher kritisch *Musil*, Das Bundesverfassungsgericht und die demokratische Legitimation der funktionalen Selbstverwaltung, DÖV 2004, 93 ff.

³³ BVerfG 5.12.2002, 2 BvL 5/98 und 2 BvL 6/98 (Emschergenossenschaft und Lippeverband).

³⁴ BVerfG, 13.7.2004, 1 BvR 1298/94 (Notarkassen).

tion dem Grunde nach festzuhalten, ohne die notwendige Flexibilität für die Beurteilung zu verlieren.³⁵ Notwendig ist, dass die grundlegende Einrichtung und die nähere organisatorische Gestaltung dem Gesetz vorbehalten bleiben.³⁶

Die soziale Selbstverwaltung als Teil der funktionalen Selbstverwaltung unterliegt diesen allgemeinen Anforderungen.

b. Gewährleistung

Nun ist es eine Frage, ob die soziale Selbstverwaltung in der Art und Weise ihrer Ausgestaltung demokratisch legitimiert ist, eine ganz andere Frage ist es hingegen, ob sie in dieser Form auch als verfassungsrechtlich gewährleistet angesehen werden kann. Mit anderen Worten: Selbstverwaltung ist möglich, muss es sie aber auch geben? Um dies zu beantworten, sind die diesbezüglichen Aussagen des Grundgesetzes zu untersuchen.

Explizit erwähnt ist die Sozialversicherung – bzw. ihre Träger – in Art. 74 GG (konkurrierende Gesetzgebung) und Art. 87 GG (Gegenstände der bundeseigenen Verwaltung).

Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG beinhaltet eine Regelungskompetenz für den Bereich der Sozialversicherung (einschließlich der Arbeitslosenversicherung), die aber nicht ausgeschöpft werden muss.

Art. 87 Abs. 2 GG regelt den Status als bundesunmittelbare Körperschaft des öffentlichen Rechts für diejenigen sozialen Versicherungsträger, deren Zuständigkeitsbereich sich über das Gebiet eines Landes hinaus erstreckt. Er kommt zur Anwendung, wenn es solche Versicherungsträger gibt, erzwingt aber nicht ihre Bildung. Im Übrigen wird damit nur das Verhältnis zwischen Bund und Ländern geregelt und keine Garantie einer bestimmten Organisation der Sozialversicherung ausgesprochen.³⁷ Das Bundesverfassungsgericht hält in seiner Rechtsprechung aus diesem Grund die Handlungsspielräume des Gesetzgebers stets offen und betont insbesondere, dass weder das bestehende System noch seine tragenden Ordnungsprinzipien dem Grundgesetz zu entnehmen seien.³⁸

³⁵ *Dreier*, Art. 20 GG Rn. 115.

³⁶ *Dreier*, Art. 20 GG Rn. 129; *Kahl*, Hochschulräte – Demokratieprinzip – Selbstverwaltung, AöR 2005, 225, 243.

³⁷ *Kingreen*, Das Sozialstaatsprinzip im europäischen Verfassungsverbund, 2003, S. 506; so auch *Braun/Klenk/Kluth/Nullmeier/Welti*, Modernisierung der Sozialversicherungswahlen, 2008, S. 133.

³⁸ BVerfG 13.7.2004, 1 BvR 1298/94, Rz. 175 (Notarkassen), *Becker*, Selbstbindung des Gesetzgebers im Sozialrecht – zur Bedeutung von Konsistenz bei der Ausgestaltung von

Trifft der Gesetzgeber aber die Entscheidung für eine Sozialversicherung mit Selbstverwaltung, so gibt es Anforderungen, denen die soziale Selbstverwaltung genügen muss.

c. Ausgestaltung

Die Auswahl der auf Organisationseinheiten der Selbstverwaltung übertragenen Aufgaben und die Regelung der Strukturen und Entscheidungsprozesse, in denen diese bewältigt werden, stehen nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts weitgehend im Ermessen des Gesetzgebers. In seiner Entscheidung zu den Notarkassen macht das Bundesverfassungsgericht deutlich, dass die Einrichtung funktionaler Selbstverwaltung als Ausprägung des Demokratieprinzips des Art. 20 Abs. 2 GG mit dem Ziel der Verwirklichung der freien Selbstbestimmung nicht dazu führen darf, dass der Gesetzgeber sich seiner Regelungsverantwortung entäußert.³⁹ Entschiede er sich dafür, öffentlich-rechtlichen Körperschaften und Anstalten als Trägern funktionaler Selbstverwaltung bestimmte Aufgaben zur Regelung in Satzungsautonomie zu überlassen, dürfe er ihnen die Rechtsetzungsbefugnis nicht zur völlig freien Verfügung geben.⁴⁰

Wählt der parlamentarische Gesetzgeber für bestimmte öffentliche Aufgaben die Organisationsform der Selbstverwaltung, muss er zudem institutionelle Vorkehrungen zur Wahrung der Interessen der von ihr erfassten Personen treffen. Organisation und Verfahren müssen Gewähr dafür bieten, dass die verfolgten öffentlichen Aufgaben innerhalb der Anstalt für diejenigen, die der Satzungsgewalt unterworfen sind, unter Berücksichtigung ihrer Interessen angemessen wahrgenommen werden.⁴¹

Für die von den sozialen Selbstverwaltungsträgern wahrgenommenen Aufgaben gilt der umfassende Gesetzesvorbehalt nach § 31 SGB I und die konkrete Ausgestaltung in der sozialrechtlichen Gesetzgebung mit ihrem ausdifferenzierten System der Mitgestaltung (s. unter III.).

Sozialversicherungssystemen, in: Wulffen/Krasney (Hrsg.), Festschrift 50 Jahre Bundessozialgericht, 2004, S. 77, 79 f.

³⁹ BVerfG 13.7.2004, 1 BvR 1298/94, Rz. 175 (Notarkassen) mit Verweis auf BVerfG 5.12.2002, 2 BvL 5/98 und 2 BvL 6/98 (BVerfGE 107, 59, 92).

⁴⁰ BVerfG 13.7.2004, 1 BvR 1298/94, Rz. 178 (Notarkassen).

⁴¹ BVerfG 13.7.2004, 1 BvR 1298/94, Rz. 176 (Notarkassen).

Im Ergebnis ist festzuhalten: Soziale Selbstverwaltung ist keine Ministerialverwaltung und auch nicht mit ihren Maßstäben zu messen,⁴² weil die Legitimation auf anderen Verfahren fußt: Bei Einrichtungen der funktionalen Selbstverwaltung darf es laut Bundesverfassungsgericht an einer vollständigen organisatorisch-personellen Legitimation fehlen, wenn diese durch Parlamentsgesetz errichtet wurden, ihnen darin eine eng begrenzte öffentliche Aufgabe zur Erledigung übertragen wurde, das Gesetz die Handlungsbefugnisse der Organe festlegt und sie der Rechtsaufsicht durch organisatorisch-personell hinreichend legitimierte Amtsträger unterstellt sind.⁴³

d. Zulässigkeit von „Friedenswahlen“, Reformüberlegungen

Die grundsätzliche Zulässigkeit der Struktur sozialer Selbstverwaltung zugrunde gelegt, stellt sich dennoch weiterhin die Frage nach der Legitimation der aktuellen Ausgestaltung.

Kontrovers diskutiert wird hier seit Langem, wie die Mitglieder in der sozialen Selbstverwaltung gefunden werden.⁴⁴ Außer im Bereich der Arbeitsförderung werden die Mitglieder der sozialen Selbstverwaltung alle sechs Jahre im Rahmen der Sozialwahl bestimmt.⁴⁵

Der zentrale Kritikpunkt an den Sozialwahlen sind die sog. Wahlen ohne Wahlhandlung, die gesetzlich unter bestimmten Voraussetzung zulässig sind. Denn zwar bestimmt § 45 SGB IV grundsätzlich die Art und Weise der Wahlen (§ 45 Abs. 2 SGB IV: „frei und geheim“). § 46 Abs. 2 SGB IV regelt jedoch: „Wird aus einer Gruppe nur eine Vorschlagsliste zugelassen oder werden auf mehreren Vorschlagslisten insgesamt nicht mehr Bewerber benannt als Mitglieder zu wählen sind, gelten die Vorgeschlagenen als gewählt.“ Diese sog. „Friedenswahlen“ sind im Organisationsrecht der Sozialversicherungsträger seit Langem etabliert. Tatsächlich ist die Anzahl der Friedenswahlen bei den Sozialwahlen immer größer gewesen als die der Wahlen mit Wahlhandlung. Bei den letzten Sozialwahlen

⁴² Ebenso *Hase*, in: *Isensee/Kirchhof*, Handbuch des Staatsrechts Band VI, 3. Aufl. 2009 § 145 Rn. 9.

⁴³ BVerfG 5.12.2002, 2 BvL 5/98 und 2 BvL 6/98, Rz. 172 (Emschergenossenschaft und Lippeverband).

⁴⁴ Hierzu und zur Entwicklung der Diskussion von den 1950er Jahren bis heute *Schroeder*, *Selbstverwaltungskorporatismus und neuer Sozialstaat*, ZSR 2006, 253 ff.

⁴⁵ Hierzu umfassend das Gutachten von *Braun/Klenk/Kluth/Nullmeier/Welti*, *Modernisierung der Sozialversicherungswahlen*, 2008.

im Jahr 2011 wurde bei 10 von 216 Versicherungsträgern eine Urwahl durchgeführt.⁴⁶ Eine Übersicht über den Zeitraum von 1993 bis 2011 weist folgende Verhältnisse auf: 1993 über 1300 Träger/27 Wahlen mit Wahlhandlungen, 1999: 548/15; 2005: 340/7; hier zeigen sich gleichzeitig die Konzentrationsprozesse, die insbesondere im Bereich der Krankenversicherungen stattgefunden haben.⁴⁷ Die Wahlbeteiligung hat in dieser Zeit kontinuierlich abgenommen, von 43,5% im Jahr 1999 auf 30,15% im Jahr 2011.⁴⁸ Zwar lag der Anteil der Versicherungsträger mit Urwahl 2011 damit nur bei etwa 5%, allerdings findet sich unter den zehn Versicherungsträgern auch die Deutsche Rentenversicherung Bund als großer Träger, so dass sich etwa die Hälfte der Versicherten tatsächlich an einer Sozialwahl beteiligen konnten.⁴⁹

Das Bundessozialgericht hat in einer Entscheidung zu den Wahlen ohne Wahlhandlung Stellung bezogen und sie für rechtmäßig angesehen.⁵⁰ Nichtsdestotrotz gab es insbesondere in den letzten Jahren eine intensive Auseinandersetzung über eine Weiterentwicklung.⁵¹

Eine ausführliche und detaillierte Aufarbeitung der Thematik findet sich in einem Gutachten im Auftrag der Bundesregierung von 2008,⁵² ein weiterer Vorschlag

⁴⁶ *Bundeswahlbeauftragter*, Schlussbericht für die Sozialversicherungswahlen zu den Sozialwahlen 2011, S. 19.

⁴⁷ BT-Drs. 18/3025, S. 7 unter Bezugnahme auf den Bundeswahlbeauftragten.

⁴⁸ BT-Drs. 18/3025.

⁴⁹ *Bundeswahlbeauftragter*, Schlussbericht für die Sozialversicherungswahlen zu den Sozialwahlen 2011, S. 34.

⁵⁰ BSG 15.11.1973, 3 RK 57/72; vgl. hierzu auch *Kingreen*, Das Sozialstaatsprinzip im europäischen Verfassungsverbund, 2003, S. 472, Fn. 44 m. w. N. zur kontroversen Diskussion über diese Entscheidung sowie *Schnapp*, Friedenswahlen in der Sozialversicherung – vordemokratisches Relikt oder scheidemokratisches Etikett?, in: Epping/Fischer/Heintschel von Heinegg (Hrsg.), Festschrift für Knut Ipsen zum 65. Geburtstag, S. 807 ff.

⁵¹ *Braun/Greß/Lüdecke/Rothgang/Wasem*, Funktionsfähigkeit und Perspektiven von Selbstverwaltung in der GKV, SozSich 2007, 365, 372; *Klenk*, Selbstverwaltung – ein Kernelement demokratischer Sozialstaatlichkeit? Szenarien zur Zukunft der sozialen Selbstverwaltung, ZSR 2006, 273, 279; dieselbe am Beispiel Geschlechterinteressen und (potenziell) von Langzeitarbeitslosigkeit betroffenen Personen: Diversität der Lebensläufe – Soziale Selbstverwaltung als Korrektiv, in: Rixen/Welskopf-Deffaa, Zukunft der Selbstverwaltung, 2015, S. 101ff.; *Welti*, Korporative Beteiligung und pluralistische Beteiligungsrechte: Legitimation und Reformbedarf, ebd., S. 87, 95; *Welskopf-Deffaa*, Partizipation und Responsivität – Zum Ausbau sozialpartnerschaftlicher Selbstverwaltung in den Sozialversicherungen, ebd., S. 68, 83.

⁵² *Braun/Klenk/Kluth/Nullmeier/Welti*, Modernisierung der Sozialversicherungswahlen, 2008, S. 165 ff., zur Arbeitgeberseite ab S. 163.

beim Bundeswahlbeauftragten.⁵³ Verschiedene Möglichkeiten einer Weiterentwicklung diskutiert *Klenk*.⁵⁴ Die IG Metall schlägt eine strukturierte Wahlhandlung in Form einer Personalwahl vor.⁵⁵ Der Gesetzgeber hat sich bisher keinen der Vorschläge zu Eigen gemacht. Auch die noch im Koalitionsvertrag vorgesehene Einführung von Online-Wahlen⁵⁶ ist nicht erfolgt.

Vor dem Hintergrund der veränderten Strukturen – insbesondere im Bereich der gesetzlichen Krankenversicherung – und den gewachsenen Anforderungen an die Engagierten wird die Diskussion um eine Reform der Wahlen zur sozialen Selbstverwaltung nicht abreißen. Einstweilen lässt sich jedoch mit dem Bundeswahlbeauftragten feststellen, Friedenswahlen sind jedenfalls weiterhin rechtlich zulässig und ein praktikables Instrument, um Wahlverfahren zu vereinfachen und dabei erheblich Kosten einzusparen.⁵⁷

e. Zwischenfazit

Die soziale Selbstverwaltung ist verfassungsrechtlich nicht garantiert, aber als Teil der funktionalen Selbstverwaltung zulässig. Die grundsätzlich geltenden strengen Maßstäbe hinsichtlich der personellen Legitimation gelten im Bereich der funktionalen Selbstverwaltung nicht, wenn ein ausreichendes Legitimationsniveau gewährleistet ist. Der Gesetzgeber darf sich nicht seiner Regelungsbefugnis entäußern, innerhalb dieser bestehen aber Gestaltungsspielräume.

⁵³ *Bundeswahlbeauftragter*, Schlussbericht für die Sozialversicherungswahlen zu den Sozialwahlen 2011, S. 133 ff.

⁵⁴ *Klenk*, Selbstverwaltung – ein Kernelement demokratischer Sozialstaatlichkeit? Szenarien zur Zukunft der sozialen Selbstverwaltung, ZSR 2006, 273 ff.

⁵⁵ *Vorstand der IG Metall*, Perspektiven der sozialen Selbstverwaltung, Vorschlag der IG Metall für ein „Pflichtenheft“ in der gesetzlichen Krankenversicherung vom 4.6.2012.

⁵⁶ Deutschlands Zukunft gestalten, Koalitionsvertrag von CDU/CSU und SPD für die 18. Legislaturperiode, S. 74; aus der Antwort auf eine Kleine Anfrage Abgeordneter und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen vom Oktober 2014 ergibt sich insgesamt der Eindruck, dass sich die Bundesregierung bis dahin noch nicht mit dem Thema auseinandergesetzt hat. So z.B. Antwort auf Frage 9 (Ausweitung des Wahlrechts auf nicht beitragszahlende Versicherte): „ist im Rahmen weiterer Überlegungen zu beantworten“; Antwort auf Frage 16 (zur Ausweitung der Kompetenzen der sozialen Selbstverwaltung): „Ziel der Bundesregierung ist es, wie auch im Koalitionsvertrag niedergelegt, die Selbstverwaltung zu stärken. Wie dies umgesetzt werden soll, ist derzeit nicht entschieden.“ (BT-Drs. 18/3025, 4)

⁵⁷ So auch *Bundeswahlbeauftragter*, Schlussbericht für die Sozialversicherungswahlen zu den Sozialwahlen 2011, S. 132; *Braun/Klenk/Kluth/Nullmeier/Welti*, Modernisierung der Sozialversicherungswahlen, 2008, S. 155.

Friedenswahlen sind rechtlich nicht zu beanstanden. Vor dem Hintergrund der anhaltenden Kontroversen über dieses Instrument werden verschiedene Möglichkeiten für eine Weiterentwicklung diskutiert.

3. Zwischenergebnis

Wie die kommunale war auch die soziale Selbstverwaltung in einer öffentlich-rechtlichen körperschaftlich organisierten Sozialversicherung von Beginn an eine Besonderheit des deutschen Sozialstaats. Im Kaiserreich zur Befriedung der Klassenkonflikte eingeführt und während der Zeit der Weimarer Republik weiterentwickelt, wurde die soziale Selbstverwaltung nach dem Nationalsozialismus in Westdeutschland Grundlage für die Neukonstitution des Sozialversicherungssystems.

Die Sozialversicherungsträger sind heute als rechtsfähige Körperschaften des öffentlichen Rechts mit Selbstverwaltung ausgestaltet. Ihre Ausübung liegt grundsätzlich bei den Versicherten und den Arbeitgebern. Als Teil der funktionalen Selbstverwaltung ist die soziale Selbstverwaltung, wenn auch nicht verfassungsrechtlich gewährleistet, so doch demokratisch legitimiert. Auch das vielfach kritisierte Instrument der sog. „Friedenswahlen“ ist rechtlich nicht zu beanstanden, einer Weiterentwicklung gegenüber jedoch offen.

III. Ausgestaltung der ehrenamtlichen sozialen Selbstverwaltung

1. Struktur und Aufgaben

a. Allgemein

Historisch gewachsen und verfassungsrechtlich anerkannt ist die soziale Selbstverwaltung ein integraler Bestandteil des deutschen Sozialversicherungssystems. Grundsätzliche Regelungen hierzu finden sich im SGB IV, also den gemeinsamen Vorschriften des Sozialversicherungsrechts. § 29 SGB IV legt fest:

(1) Die Träger der Sozialversicherung (Versicherungsträger) sind rechtsfähige Körperschaften des öffentlichen Rechts mit Selbstverwaltung.

(2) Die Selbstverwaltung wird, soweit § 44 nichts Abweichendes bestimmt, durch die Versicherten und die Arbeitgeber ausgeübt.

(3) Die Versicherungsträger erfüllen im Rahmen des Gesetzes und des sonstigen für sie maßgebenden Rechts ihre Aufgaben in eigener Verantwortung.

Menschen in der Selbstverwaltung engagieren sich, indem sie mit Ämtern auch Aufgaben übernehmen und Gestaltungspielräume materieller Art nutzen; sie bringen sich mit ihrem bürgerschaftlichen Engagement und ihren gesellschaftlichen Impulsen ein.⁵⁸ Eine grundlegende Übersicht über die gesetzlich vorgegebenen Bereiche auf der einen und gestalterischem Handeln gegenüber offenen Bereiche auf der anderen Seite finden sich bei *Braun/Klenk/Kluth/Nullmeier/Welti* in einem eingehenden Gutachten zur Geschichte und Modernisierung der Sozialversicherungswahlen.⁵⁹ Diese Übersicht kann einen ersten Eindruck vermitteln:

⁵⁸ *Welti*, Lorenz von Stein und das Recht auf eine gute Selbstverwaltung, VerwA 2014, 50, 70.

⁵⁹ *Braun/Klenk/Kluth/Nullmeier/Welti*, Modernisierung der Sozialversicherungswahlen, 2008, S. 139.

Folgende Bereiche der Sozialversicherung sind durch Gesetz vollständig oder weitgehend bestimmt:

- die organisatorischen und finanziellen Grundstrukturen der Sozialversicherungsträger;
- die pflichtige und freiwillige „Mitgliedschaft“ in den einzelnen Versicherungszweigen, z. T. mit Gestaltungsoptionen der Träger (Unfallversicherung);
- der Finanzausgleich zwischen den Trägern, zum Teil auch der Beitragssatz;
- die Leistungsansprüche der (Mit-)Versicherten, bei Sach- und Dienstleistungen aber teilweise mit Gestaltungsoptionen (Satzungsleistungen).

Gestaltungsspielräume bleiben vor allem in folgenden Bereichen:

- bei der personellen Legitimation der haupt- und ehrenamtlichen Leitungs- und Vollzugsorgane;
- bei der Verwaltungsorganisation im Einzelnen (u. a. Geschäfts- und Beratungsstellen, Beschwerde- und Qualitätsmanagement, Widerspruchsverfahren, Kooperation mit anderen Trägern); dies kann auch die Leistungserbringung durch eigene Einrichtungen umfassen (insbesondere in der Rentenversicherung und Unfallversicherung);
- bei der Regelung von Zusammenschlüssen von Regionalträgern nach § 141 f. SGB VI;
- bezüglich Akten konkretisierender Rechtsetzung in den einzelnen Trägern, im Bereich der Rentenversicherung nach § 138 SGB VI, im Bereich der gesetzlichen Krankenversicherung insbesondere auch im Vertragsrecht mit den Leistungserbringern oder deren Körperschaften (Rahmen- und Mantelverträge) sowie im Gemeinsamen Bundesausschuss;
- Rechtsetzung in Form von Satzungsleistungen
- hinsichtlich der Legitimation von marktbezogenen Handlungen (vor allem Vertragsabschlüsse mit Leistungserbringern in der Integrierten Versorgung), denen im Rahmen der Zielsetzungen der Gesundheitsreform eine wachsende Bedeutung zukommt.

Versicherte und Arbeitgeber üben die Selbstverwaltung grundsätzlich in Selbstverwaltungsorganen aus. Dies sind nach § 31 Abs. 1 Satz 1 SGB IV die Vertreterversammlung und der Vorstand. Eine Geschäftsführerin oder ein Geschäftsführer gehört dem Vorstand gemäß § 31 Abs. 1 Satz 2 SGB IV mit beratender Stimme an.

Bei den meisten Krankenkassen wird nach § 31 Abs. 3a SGB IV abweichend von Abs. 1 ein Verwaltungsrat als Selbstverwaltungsorgan sowie ein hauptamtlicher Vorstand gebildet (eine Ausnahme besteht lediglich für die nicht in § 35a SGB IV

genannte Knappschaft und die Landwirtschaftliche Krankenkasse). § 31 Abs. 1 Satz 2 SGB IV gilt für diese Krankenkassen somit nicht.

Auch bei der Deutschen Rentenversicherung Bund gibt es besondere Regelungen (s. unten III. 1. e).

Die Aufgaben der Vertreterversammlung und des Verwaltungsrats sind in § 33 SGB IV geregelt. Danach beschließt die Vertreterversammlung insbesondere die Satzung und sonstiges autonomes Recht des Versicherungsträgers. Geregelt ist auch die Beschlussfassung bei der Deutschen Rentenversicherung Bund.

Die Höchstzahl der Mitglieder in der Vertreterversammlung ergibt sich aus § 43 SGB IV; grundsätzlich gehören dieser nicht mehr als 60 Mitglieder an, bei Krankenkassen gemäß § 35a Abs. 1 SGB IV (Orts-, Betriebs-, Innungskrankenkassen sowie Ersatzkassen) genauso wie bei den Trägern der gesetzlichen Rentenversicherung ist die Zahl der Mitglieder im Verwaltungsrat bzw. der Vertreterversammlung auf 30 beschränkt.

In der Kranken-, Pflege-, Renten- und Unfallversicherung setzen sich die Selbstverwaltungsorgane gemäß § 44 Abs. 1 Nr. 1 SGB IV je zur Hälfte aus Vertreterinnen und Vertretern der Versicherten- und der Arbeitgeberseite zusammen. Diese werden gewählt (vgl. auch unten III. 1. b, c, d).

Bei der Bundesagentur für Arbeit hingegen gibt es nach § 371 Abs. 5 SGB III eine Drittelparität (Arbeitgeber, Arbeitnehmer und öffentliche Körperschaften). Die Mitglieder werden gemäß § 373 Abs. 6 SGB III berufen (dazu auch unten III. 1. f).

Zudem können Fachausschüsse der Vertreterversammlung bzw. des Verwaltungsrats gebildet werden. Erledigungsausschüsse sind in § 66 Abs. 1 SGB IV vorgesehen. Dem Wortlaut nach kann ihnen die Erledigung einzelner Aufgaben, mit Ausnahme der Rechtsetzung, übertragen werden. Ob allerdings eine Übertragung aller dieser Aufgaben zulässig wäre, ist umstritten. Einerseits wird vertreten, dass wesentliche Aufgaben, die den Organen selbst zugeordnet sind, nicht übertragen werden dürfen. Die Feststellung des Haushaltsplans, die Abnahme der Jahresrechnung und die Entlastung des Vorstandes könnten nicht von Erledigungsausschüssen wahrgenommen werden.⁶⁰ Vielmehr seien die Erledigungsausschüsse geeignet, Routineaufgaben zu übernehmen, und somit die eigentliche Verwaltungsratsstätigkeit von diesen zeitaufwendigen Aufgaben zu entlasten. Andererseits haben die

⁶⁰ *Kruse/Kruse*, Grundlagen, Bedeutung und Arbeit der Ausschüsse, SozSich 2011, 377, 381, Fn. 12.

Sozialpartner 1994 die Bildung eines dauerhaften Haupt- und Grundsatzausschusses vorgeschlagen, der die wesentlichen Fragen bündeln sollte.⁶¹

Daneben gibt es weitere Aufgaben in der sozialen Selbstverwaltung, die außerhalb von Selbstverwaltungsorganen stattfinden (insb. die Tätigkeit als Vertrauensperson oder Versichertenältester). Für die Sozialversicherungszweige gelten im Einzelnen die nachfolgenden Regelungen.

b. Gesetzliche Krankenversicherung

Wie in den meisten anderen Zweigen und wie oben bereits angeklungen, sind auch in der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) die Grundprinzipien der § 29 ff. SGB IV nicht allein maßgeblich. Mit dem Gesundheitsstrukturgesetz von 1992 wurden ab 1996 die Selbstverwaltungsaufgaben in der GKV auf den durch Sozialwahlen gewählten ehrenamtlichen Verwaltungsrat als alleinigem Organ der sozialen Selbstverwaltung konzentriert. Der nun hauptamtliche Vorstand ist nach § 35a SGB IV grundsätzlich verantwortlich für die Verwaltung und die gerichtliche und außergerichtliche Vertretung. Er übernimmt die Aufgaben der Geschäftsführung. Für die Krankenkassen bedeutet dies, dass die öffentlich-rechtliche und fiskalische Tätigkeit des Trägers beim hauptamtlichen Vorstand zusammengefasst wird, während der Verwaltungsrat vorgeben kann, auf welche Weise der Vorstand agieren soll.

Beim Verwaltungsrat liegt weiterhin die Rechtsetzung; auch kann er bestimmte Aufgaben an sich ziehen. Der Verwaltungsrat wählt gemäß § 35a Abs. 5 Satz 1 SGB IV den Vorstand, den Vorstandsvorsitzenden und dessen Stellvertreter; eine Sonderregelung für Betriebskrankenkassen enthalten § 35a Abs. 5 Satz 2 und 3 SGB IV. Der Verwaltungsrat hat Sorge dafür zu tragen, dass die Mitglieder des Vorstands die erforderliche fachliche Qualifikation besitzen.

Für die Vorstände der Krankenkassen und ihre Aufgaben gelten die allgemeinen Regelungen des SGB IV.

Nach der Gesetzesbegründung zum Gesundheits-Strukturgesetz⁶² war es das Ziel der Organisationsreform, die Eigenverantwortung der Selbstverwaltung und der Geschäftsführung zu stärken – auch gegenüber den Leistungsanbietern. Bezweckt wurde damit eine gesteigerte Qualitätssicherung, Effektivität und Effizienz.

⁶¹ *Kruse/Kruse*, Grundlagen, Bedeutung und Arbeit der Ausschüsse, *SozSich* 2011, 377, 381.

⁶² BT-Drs. 12/3608, S. 69.

aa. Verwaltungsrat

Für den Verwaltungsrat in der GKV ist abweichend von den allgemeinen Regelungen des SGB IV vor allem § 197 SGB V maßgeblich. § 197 SGB V nimmt dabei einerseits die Anforderungen aus dem SGB IV auf, überträgt dem Verwaltungsrat darüber hinaus aber auch noch weitere Aufgaben. Zudem wird in seiner Formulierung („insbesondere“) deutlich, dass auch die weiteren Aufgaben des SGB IV wahrzunehmen sind.

Im Einzelnen gehören zu diesen Aufgaben:⁶³

- § 33 Abs. 1 SGB IV i. V. m. 197 Abs. 1 Nr. 1 SGB V: Beschlussfassung über die Satzung und sonstiges autonomes Recht;
- § 70 Abs. 1 Satz 2 SGB IV i. V. m. § 197 Abs. 1 Nr. 2 SGB V: Feststellung des Haushaltsplans;
- § 77 Abs. 1 Satz 2 SGB IV i. V. m. § 197 Abs. 1 Nr. 3 SGB V: Beschlussfassung über die Entlastung des Vorstandes auf der Grundlage der Jahresrechnung;
- § 33 Abs. 2 Satz 1 SGB IV i. V. m. § 197 Abs. 1 Nr. 4 SGB V: Vertretung der Krankenkasse gegenüber dem Vorstand und den Mitgliedern;
- § 35a Abs. 5 Satz 1 SGB IV: Wahl des Vorstandes und ggf. des Vorstandsvorsitzenden und seines Stellvertreters (kein Verweis in § 197 SGB V, aber „insbesondere“);
- § 35a Abs. 7 SGB IV: Amtsenthebung oder Amtsentbindung eines Mitglieds des Vorstands;
- § 39 SGB IV: Wahl der Versichertenältesten;
- § 63 Abs. 1 SGB IV: Erlass einer Geschäftsordnung für den Verwaltungsrat;
- § 63 Abs. 3 SGB IV: Unterscheidung zwischen öffentlichen und nicht-öffentlichen Sitzungen;
- § 85 Abs. 2 Satz 2 SGG i. V. m. § 36a Abs. 1 SGB IV: Bestimmung der Widerspruchsstelle und Zusammensetzung der Ausschüsse;
- § 41 Abs. 4 SGB IV: Entschädigungsregelung für die Selbstverwaltung und Versichertenälteste;
- § 112 Abs. 2 SGB IV: Bestimmung der Einspruchsstelle bei Bußgeldbescheiden nach § 112 Abs. 2 SGB IV.

Allein aus § 197 SGB V ergeben sich folgende weitere Aufgaben:

- Abs. 1 Nr. 1a: Überwachung des Vorstandes;
- Abs. 1 Nr. 1b: Entscheidungen von grundsätzlicher Bedeutung für die Krankenkasse;

⁶³ Aufstellung bei *Fuchs*, Der Verwaltungsrat in der GKV: Seine Aufgaben, Rechte, Handlungsgrundlagen und -instrumente, SozSich 2011, 365, 368.

- Abs. 1 Nr. 5: Beschluss über Erwerb, Veräußerung oder Belastung von Grundstücken und die Errichtung von Gebäuden;
- Abs. 1 Nr. 6: Beschluss über Auflösung der Krankenkasse oder freiwillige Vereinigung mit einer anderen Krankenkasse.

Darüber hinaus räumt § 197 Abs. 2 SGB V dem Verwaltungsrat die Möglichkeit ein, Geschäfts- und Verwaltungsunterlagen einzusehen und zu prüfen. Entsprechend ist in § 35a Abs. 2 SGB IV eine Berichtspflicht des Vorstands geregelt.

Inhaltlich ist insbesondere zu folgenden Themen eine Entscheidung über und Verankerung in der Satzung für den Verwaltungsrat vorgesehen:

- § 242 SGB IV: Höhe eines Zusatzbeitrags;
- § 53 SGB V: Einführung und Ausgestaltung von Wahlтарifen;
- § 65a SGB V: Gewährung von Boni für gesundheitsbewusstes Verhalten;
- § 194 Abs. 1a SGB IV: Vermittlung privater Zahn-Zusatzversicherungen.

Ebenfalls im SGB V ist festgelegt, dass die Selbstverwaltung bei der Gewährung von Kann- und Ermessensleistungen Maßstäbe in der Satzung festlegen kann; hiervon wird häufig kein Gebrauch gemacht, sondern die Gesetzestexte zu den Leistungsermächtigungen werden nur übernommen und die konkrete Ausgestaltung mit dem Verweis auf die größere Flexibilität dem Vorstand überlassen.⁶⁴ Als Beispiele aus dem SGB V sind hier zu nennen:

- § 9 Abs. 1 Nr. 4: altersabhängiger Beitritt zur Kasse von Menschen mit schwerer Behinderung, die privat versichert sind;
- § 23 Abs. 2: Zuschuss zu ambulanten Vorsorgeleistungen;
- § 38 Abs. 2: Dauer und Umfang von Haushaltshilfen;
- § 43: Ergänzende Leistungen zur Rehabilitation;
- § 52: Leistungsbeschränkungen bei Selbstverschulden.

§ 197 Abs. 3 SGB V bestimmt, dass der Verwaltungsrat zur Erfüllung seiner Aufgaben Fachausschüsse bilden soll. Diese Ausschüsse haben die Funktion, die Beschlussfassung des Verwaltungsrats vorzubereiten. Häufig geben sie auch Beschlussempfehlungen ab.⁶⁵ Wichtige Themen für die Ausschussarbeit sind Organisation und Planung sowie Finanzen (Haushaltsausschuss) einerseits und materielle Fragen im Bereich Gesundheit und Pflege andererseits. Eine Übersicht über eine typische Ausschussstruktur findet sich bei *Kruse/Kruse*.⁶⁶

⁶⁴ *Fuchs*, Der Verwaltungsrat in der GKV: Seine Aufgaben, Rechte, Handlungsgrundlagen und -instrumente, *SozSich* 2011, 365, 369.

⁶⁵ *Kruse/Kruse*, Grundlagen, Bedeutung und Arbeit der Ausschüsse, *SozSich* 2011, 377.

⁶⁶ *Kruse/Kruse*, Grundlagen, Bedeutung und Arbeit der Ausschüsse, *SozSich* 2011, 377, 379 ff.

bb. Besondere Ausschüsse, insbesondere Widerspruchsausschüsse

§ 36a SGB IV ermöglicht die Bildung von besonderen Ausschüssen. Zu diesen gehören in der GKV auch Widerspruchsausschüsse.

Widerspruchsausschüsse übernehmen die Durchführung des sog. „Vorverfahrens“, das § 78 SGG vor der Erhebung einer Klage vor dem Sozialgericht verlangt. In diesem Vorverfahren wird die Entscheidung der Sachbearbeitung verwaltungsintern überprüft. Sie kann aufrechterhalten oder ihr kann abgeholfen werden.

Die Ausschüsse selbst sind keine Selbstverwaltungsorgane, da sie „im Auftrag“ der Vertreterversammlung bzw. des Verwaltungsrats handeln, die sie bilden. Widerspruchsausschüsse haben aber organähnliche Stellung und sind mit besonderen Entscheidungsbefugnissen ausgestattet.

Die genaue Ausgestaltung ist der Satzung vorbehalten. Jedoch regelt § 36a Abs. 3 SGB IV die entsprechende Geltung der §§ 40 – 42 SGB IV für die ehrenamtlichen Mitglieder der besonderen Ausschüsse, so dass diese wie die ehrenamtlichen Organmitglieder der sozialen Selbstverwaltung einerseits dem Haftungsregime des § 42 SGB IV unterliegen, andererseits vom Benachteiligungsverbot des § 40 SGB IV und den Entschädigungsregeln des § 41 SGB IV profitieren.

cc. Versichertenälteste und Vertrauenspersonen

Die grundsätzlich in erster Linie für die Rentenversicherung vorgesehene Wahl von Versichertenältesten (§ 39 Abs. 1 SGB IV) kann gemäß § 39 Abs. 2 Nr. 2 SGB IV durch Satzung auch bei anderen Sozialversicherungsträgern vorgesehen werden. Einige Ersatzkassen arbeiten mit Vertrauenspersonen (beispielsweise Schwäbisch Gmünder Ersatzkasse, Barmer GEK).⁶⁷ Den Versichertenältesten kommt insbesondere die Aufgabe zu, Versicherte und Leistungsberechtigte vor Ort über ihre Rechte zu beraten und zu betreuen und so eine Verbindung zum Versicherungsträger herzustellen (§ 39 Abs. 3 SGB IV). Da den Versichertenältesten und den Vertrauenspersonen gesetzlich keine eigenen Kompetenzen übertragen worden sind, sind sie keine Selbstverwaltungsorgane. Ihre Tätigkeit dient zwar dem Versicherungsträger, liegt aber außerhalb des von seiner Willensbildung erfassten Bereichs.

⁶⁷ *Beier/Güner, Selbstverwaltung braucht Versichertennähe, Versorgungsorientierung und Transparenz, SozSich 2011, 372, 375.*

dd. Zwischenbilanz

Die Grundregeln des § 31 SGB IV werden im Bereich der GKV modifiziert. Der Verwaltungsrat ersetzt die Vertreterversammlung, der Vorstand arbeitet hauptamtlich. Die Aufgaben des Verwaltungsrats gehen über die Aufgaben der Vertreterversammlung hinaus. Soziale Selbstverwaltung findet darüber hinaus in Widerspruchsausschüssen und über die Einrichtung von Versichertenältesten oder Vertrauenspersonen statt.

c. Soziale Pflegeversicherung

Die Pflegeversicherung wurde gemäß § 46 SGB XI unter dem Dach der Krankenversicherung eingerichtet. In organisatorischer Hinsicht bedeutet dies, dass nach § 46 Abs. 1 SGB XI jede Krankenkasse eine Pflegekasse bildet. Die meisten Pflegekassen sind gemäß § 46 Abs. 2 SGB XI ebenso wie die meisten Krankenkassen selbstständige Körperschaften öffentlichen Rechts und nach dem Grundsatz der Selbstverwaltung organisiert.

Die organisatorische Anbindung an die Krankenkassen hat zur Folge, dass die Pflegekassen weder über eigenständige Gremien noch über eigenes Verwaltungspersonal verfügen. Die jeweiligen Aufgaben und Kompetenzen werden daher nach § 46 Abs. 2 SGB XI von den Gremien und dem Verwaltungspersonal der Krankenkasse wahrgenommen, bei der sie eingerichtet sind.

d. Gesetzliche Unfallversicherung

In der Unfallversicherung können gemäß § 36a SGB IV durch Satzung bestimmte Entscheidungen besonderen Ausschüssen übertragen werden. Dabei handelt es sich um

- a) die erstmalige Entscheidung über Renten, Entscheidungen über Rentenerhöhungen, Rentenherabsetzungen und Rentenentziehungen wegen Änderung der gesundheitlichen Verhältnisse,
- b) Entscheidungen über Abfindungen mit Gesamtvergütungen, Renten als vorläufige Entschädigungen, laufende Beihilfen und Leistungen bei Pflegebedürftigkeit.

§ 36a Abs. 2 SGB IV regelt die Einzelheiten. Es gelten die unter III. 1. b) bb) dargestellten Haftungs-, Freistellungs- und Entschädigungsregeln.

Ein Beispiel für die Ausschusstruktur einer Berufsgenossenschaft findet sich bei *Kruse/Kruse*.⁶⁸

e. Gesetzliche Rentenversicherung

Auch die Organisation der sozialen Selbstverwaltung bei der Deutschen Rentenversicherung Bund weicht in mancher Hinsicht von den allgemeinen Strukturen ab:

Zusätzlich zu Vertreterversammlung und Vorstand werden nach § 31 Abs. 3b SGB IV auf Bundesebene eine Bundesvertreterversammlung und ein Bundesvorstand gebildet. Sie entscheiden gemäß § 64 Abs. 4 SGB IV anstelle der Vertreterversammlung und des Vorstandes, wenn es um Grundsatz- und Querschnittsaufgaben sowie gemeinsame Aufgaben der Rentenversicherungsträger geht.

Das Direktorium ersetzt nach § 31 Abs. 1 Satz 3 SGB IV die Geschäftsführung.

Bei der Vertreterversammlung werden regelmäßig folgende Ausschüsse gebildet:

- Ausschuss für Rehabilitation, Renten- und Versicherungsangelegenheiten;
- Organisationsausschuss;
- Ausschuss zur Abnahme der Jahresrechnung;
- Personalausschuss;
- Haushalts- und Finanzausschuss.⁶⁹

§ 39 Abs. 1 SGB IV sieht die Wahl von Versichertenältesten durch die Vertreterversammlung vor. Ihre Aufgabe ist es gemäß § 39 Abs. 3 SGB IV insbesondere, eine ortsnahe Verbindung des Versicherungsträgers mit den Versicherten und den Leistungsberechtigten herzustellen und diese zu beraten und zu betreuen.

f. Arbeitsförderung

Der Bereich der Arbeitsförderung hat schon in seiner Struktur eine entscheidende Besonderheit: hier werden neben den eigenen stets auch fremde Mittel – aus dem Bundeshaushalt – verwaltet (vgl. §§ 363–365 SGB III). Dies wird damit begründet,

⁶⁸ *Kruse/Kruse*, Grundlagen, Bedeutung und Arbeit der Ausschüsse, *SozSich* 2011, 377, 379.

⁶⁹ *Kruse/Kruse*, Grundlagen, Bedeutung und Arbeit der Ausschüsse, *SozSich* 2011, 377, 378.

dass die Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit finanziell nur auf Bundesebene abgesichert werden kann.⁷⁰ Leistungen an Arbeitslose sind auch Leistungen zur Steuerung der Konjunktur- und Strukturpolitik und zum Ausgleich des Marktversagens am Arbeitsmarkt.⁷¹

Die Selbstverwaltung im Bereich der Arbeitsförderung ist in den §§ 371 ff. SGB III geregelt. § 371 Abs. 1 SGB III beschränkt die Selbstverwaltung auf die Ebene des Bundes (Verwaltungsrat) und die örtliche Ebene (Verwaltungsausschüsse bei den Agenturen für Arbeit). § 371 Abs. 5 SGB III legt die Besetzung in Drittelparität durch Arbeitnehmer, Arbeitgeber und Vertreter öffentlicher Körperschaften fest, wobei die Vertreter öffentlicher Körperschaften nach § 371 Abs. 5 Satz 3 SGB III nicht den Vorsitz übernehmen können. Die Vertreter der Arbeitnehmer und Arbeitgeber im Verwaltungsrat und in den Verwaltungsausschüssen werden gemäß § 379 Abs. 1 SGB III auf Vorschlag der tariffähigen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände berufen, nicht gewählt.

Die grundlegende Änderung der Struktur im Jahr 2002 führte dazu, dass der Verwaltungsrat nun nur noch eine Funktion hat, welche der eines Aufsichtsrats vergleichbar ist (vgl. § 373 Abs. 1 und § 383 Abs. 4 SGB III). Er kann lediglich einzelne Verwaltungsangelegenheiten von seiner Zustimmung abhängig machen; dies ist der Satzung vorbehalten, die nach § 372 Abs. 2 SGB III der Genehmigung durch die Bundesregierung bedarf. Die Bundesregierung genehmigt gemäß § 372 Abs. 2 SGB III ferner die Anordnungen des Verwaltungsrats und benennt nach § 382 Abs. 1 Satz 4 SGB III die Mitglieder des Vorstands.

g. Zwischenfazit

Wenn auch die Grundstruktur der Selbstverwaltung in der Sozialversicherung im SGB IV für alle Träger niedergelegt ist, unterscheidet sich die tatsächliche Ausgestaltung deutlich und reicht von einer weitgehenden Orientierung an diesen Regeln (Unfallversicherung) über eine Modifizierung (GKV) bis zu einer deutlichen Einschränkung (Arbeitsförderung). Grundsätzlich werden Aufgaben in Organen und ggf. ihren Ausschüssen wahrgenommen, in besonderen Ausschüssen (insbesondere Widerspruchsausschüssen, auch in Rentenausschüssen) sowie als Versichertenälteste oder Vertrauenspersonen.

⁷⁰ *Bieback*, Soziale Selbstverwaltung – Geschichte und Programm, in: Rixen/Welskop-Deffaa (Hrsg.), *Zukunft der Selbstverwaltung*, 2015, S. 11, 23.

⁷¹ Hierzu mit Beispielen *Bieback*, Soziale Selbstverwaltung – Geschichte und Programm, in: Rixen/Welskop-Deffaa (Hrsg.), *Zukunft der Selbstverwaltung*, 2015, S. 11, 23.

2. Haftung

Bei der Wahrnehmung der Aufgaben in der sozialen Selbstverwaltung können auch Fehler passieren – dann stellt sich die Frage nach einer Haftung. Diese ist ebenfalls im SGB IV grundsätzlich geregelt: Mitglieder der Selbstverwaltungsorgane haften gemäß § 42 SGB IV für ihr Handeln. Nach § 371 Abs. 8 SGB III findet die Vorschrift auch für die Selbstverwaltung der Bundesagentur für Arbeit entsprechende Anwendung.

§ 42 SGB IV gilt dabei für die ehrenamtlichen Mitglieder der Selbstverwaltung, zu denen weder ein hauptamtlicher Vorstand noch der Geschäftsführer im ehrenamtlichen Vorstand gehören.⁷² Die Haftungsregelungen des hauptamtlichen Vorstandes richten sich nach den dem Angestelltenverhältnis zugrundeliegenden Regelungen, die des Geschäftsführers nach den einschlägigen dienstrechtlichen Vorschriften.⁷³

§ 42 Abs. 1 SGB IV regelt die Haftung der Mitglieder der Selbstverwaltungsorgane im Außenverhältnis. Sie handeln bei öffentlich-rechtlicher Tätigkeit in Ausübung eines ihnen anvertrauten öffentlichen Amtes im Sinne des Art. 34 GG und gelten ungeachtet ihres Rechtsverhältnisses zum Versicherungsträger als Beamte im Sinne des § 839 BGB; daher hat § 42 Abs. 1 SGB IV insoweit nur deklaratorische Bedeutung.⁷⁴

Voraussetzung für einen Amtshaftungsanspruch gegen ein Mitglied der Selbstverwaltung ist, dass das Mitglied in Ausübung hoheitlicher Verwaltung gehandelt hat – hierzu gehört die Eingriffsverwaltung einerseits und schlicht-hoheitliches Verwaltungshandeln andererseits. Amtspflichten ergeben sich in erster Linie aus Gesetz, Verordnung und Satzung; Amtspflichtverletzungen sind insbesondere Folge einer unrichtigen Gesetzesanwendung.⁷⁵

Zwar wird betont, dass nicht jede irrtümliche Rechtsansicht zur Haftung führt⁷⁶ und die Grenze zur fahrlässigen Ermessensausübung (erst) dann erreicht sei, wenn das Verhalten mit den an eine ordnungsgemäße Verwaltung zu stellenden Anforderungen schlechterdings unvereinbar ist.⁷⁷ Die Grenze sei dort, wo sie ge-

⁷² *Baier*, in: Krauskopf, SGB IV, § 42 Rn. 2.

⁷³ BT-Drs. 7/4122, S. 36, BGH 14.2.1985, IX ZR 145/83 (BGHZ 94, 18–24).

⁷⁴ *Baier*, in: Krauskopf, SGB IV, § 42 Rn. 4.

⁷⁵ *Köster*, in: Kreikebohm, SGB IV, § 42 Rn. 3; weitere Einzelheiten hierzu und Abgrenzung zu Handlungen, die keine drittgerichteten Amtspflichten im Sinne des § 839 BGB sind, s. *Baier*, in: Krauskopf, SGB IV, § 42 Rn.4.

⁷⁶ BGH 30.9.1993, IX ZR 211/92.

⁷⁷ BGH 17.1.1952, IV ZR 167/50.

gen den klaren, bestimmten und völlig eindeutigen Wortlaut des Gesetzes verstößt oder wo sich die Interpretation in einem Gegensatz zu einer gefestigten höchstrichterlichen Rechtsprechung stellt.⁷⁸

Dies ist jedoch nur auf den ersten Blick eine hohe Hürde; denn tatsächlich wird es häufig – gerade in den hier zugrunde zu legenden Vorschriften – keinen klaren, bestimmten und völlig eindeutigen Gesetzeswortlaut geben. Die gefestigte höchstrichterliche Rechtsprechung aber kann nur berücksichtigen, wer sie kennt. Das bedeutet, dass Mitglieder der Selbstverwaltung befähigt sein müssen, diesen Anforderungen gerecht zu werden. Das Bundessozialgericht fordert vor diesem Hintergrund, dass sich der Amtswalter über die einschlägigen Vorschriften, deren Auslegung, die Verwaltungspraxis und die wirtschaftlichen Folgen der Entscheidungen zu informieren hat.⁷⁹ Er soll sich „bei Unsicherheit“ juristischer Beratung bedienen.⁸⁰

§ 839 BGB bestimmt, dass eine Haftung gegenüber Dritten für Vorsatz und Fahrlässigkeit dem Grunde nach besteht. Die Verantwortung nach außen liegt nach Art. 34 Satz 1 GG grundsätzlich beim Versicherungsträger und nicht beim Organmitglied. Es gelten jedoch die Rückgriffsregelungen des Art. 34 Satz 2 GG, auf die § 42 Abs. 2 SGB IV Bezug nimmt. Dieser erlaubt einen Rückgriff bei Vorsatz und grober Fahrlässigkeit. Bei vorsätzlichem Handeln haftet das Organmitglied zudem subsidiär auch gegenüber dem Geschädigten.

Selbstverwaltungsmitglieder handeln aber nicht ausschließlich öffentlich-rechtlich. Soweit sie zivilrechtlich – etwa im fiskalischen Bereich – für den Versicherungsträger tätig werden, gelten die allgemeinen Schadensersatzregelungen des BGB. Auch hier wird es in der Regel der Versicherungsträger sein, der im Außenverhältnis haftet, und nur ausnahmsweise die Mitglieder der Selbstverwaltung unmittelbar. Allerdings bestehen hier ebenfalls die allgemeinen Ausgleichsregelungen im Innenverhältnis, so dass für grobe Fahrlässigkeit und Vorsatz eine Ausgleichspflicht bestehen kann; bei mittlerer Fahrlässigkeit wird grundsätzlich eine anteilige Beteiligung anzunehmen sein.

Zu beachten ist auch § 42 Abs. 3 SGB IV, der die Haftung für Schäden des Trägers betrifft. Demnach kann der Versicherungsträger auf den Ersatz des Schadens aus einer Pflichtverletzung nicht im Voraus und auf einen entstandenen Schadensersatzanspruch nur mit Genehmigung der Aufsichtsbehörde verzichten. Das Verbot des vorherigen Verzichts auf Schadensersatz und die Einschaltung der Aufsichtsbehörde bei entstandenem Schadensersatzanspruch stellt sicher, dass bei

⁷⁸ Köster, in: Kreikebohm, SGB IV, § 42 Rn. 3.

⁷⁹ BSG 19.12.1974, 8/7 RKg 3/74, Rz. 55.

⁸⁰ Köster, in: Kreikebohm, SGB IV, § 42 Rn. 3

der Entscheidung über einen Verzicht alle Umstände des Einzelfalls berücksichtigt und die Haftungsregelungen nicht umgangen werden.⁸¹ Dieses Entscheidungsrecht wird von der Aufsichtsbehörde auch wahrgenommen.⁸² Bei Ansprüchen des Sozialversicherungsträgers gegenüber mehreren Personen haften Mitglieder der Selbstverwaltungsorgane und hauptamtliche Mitglieder der Verwaltungsorgane für einen der Selbstverwaltungskörperschaft schuldhaft zugefügten Schaden als Gesamtschuldner und nicht gemäß ihrem Mitverschuldensanteil.⁸³

§ 42 Abs. 4 SGB IV erweitert die Haftungsregeln des § 42 Abs. 1–3 SGB IV auf Versichertenälteste und Vertrauenspersonen.

3. Zwischenergebnis

Die weitgehenden und umfassenden Handlungsmöglichkeiten und -notwendigkeiten einerseits und die Haftungsregelungen andererseits erfordern Selbstverwaltungsmitglieder, die fachlich qualifiziert und auf dem aktuellen Kenntnisstand sind. Sie müssen in der Lage sein, die Reichweite ihrer Entscheidungen zu überblicken und das Handeln des Vorstandes zu begleiten. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund der an sie gestellten Anforderungen.

Damit Mitglieder der Selbstverwaltung fachlich ihre Aufgaben ausfüllen können, müssen sie sich auch in zeitlicher Hinsicht diese Fachlichkeit aneignen können. Zudem müssen sie in der Lage sein, sich auf ihre Aufgaben vorzubereiten und diese auch wahrzunehmen. Dafür werden sie regelmäßig auch auf personelle Unterstützung angewiesen sein, um ihrer Verantwortung gerecht zu werden.

Nicht nur sind die Aufgaben komplex und vielfältig. Mit den Fusionen, die die Entwicklung der gesetzlichen Krankenversicherung in den letzten Jahrzehnten geprägt haben, werden auch die Budgets, für welche die immer geringere Anzahl von Selbstverwaltungsmitgliedern zuständig ist, immer größer. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, welche Regelungen nach geltendem Recht bestehen, die es den Selbstverwaltungsmitgliedern ermöglichen sollen, ihre Aufgaben kompetent wahrzunehmen und ob diese dem weiten Anforderungsprofil gerecht werden. Darüber hinaus ist zu fragen, welche Weiterentwicklungsmöglichkeiten sich ergeben.

⁸¹ Köster, in: Kreikebohm, SGB IV, § 42 Rn. 6.

⁸² LSG Baden-Württemberg 19.3.2007, L 1 A 2763/06.

⁸³ LSG Baden-Württemberg 19.3.2007, L 1 A 2763/06, Rn. 38 mit Verweis auf BGH 14.2.1985, IX ZR 145/83.

IV. Rechtsstellung der Ehrenamtlichen

Die Rechtsstellung der Ehrenamtlichen entscheidet darüber, welche Möglichkeiten sie haben, ihre Aufgaben angemessen wahrzunehmen. Diese gründet sich in erster Linie auf das Behinderungs- und Benachteiligungsverbot des § 40 SGB IV, die bestehenden Erstattungsregelungen und die Absicherung in der gesetzlichen Unfallversicherung.

1. Behinderungs- und Benachteiligungsverbot, § 40 Abs. 2 SGB IV

Eine zentrale Regelung für Selbstverwaltungsmitglieder ist § 40 SGB IV. § 40 Abs. 1 Satz 1 SGB IV sieht vor, dass die Mitglieder der Selbstverwaltungsorgane (Vorstand und Vertreterversammlung, § 31 Abs. 1 Satz 1 SGB IV, bzw. Verwaltungsrat, § 31 Abs. 3a SGB IV) sowie Versichertenälteste und Vertrauenspersonen (§ 39 SGB IV) ihre Tätigkeiten ehrenamtlich ausüben. § 40 Abs. 2 SGB IV bestimmt, dass niemand in der Übernahme oder Ausübung eines Ehrenamts behindert oder wegen der Übernahme oder Ausübung eines solchen Amtes benachteiligt werden darf.

§ 40 SGB IV gilt dabei gemäß § 1 Abs. 1 Satz 1 und 2 SGB IV für Mitglieder der Selbstverwaltung der gesetzlichen Kranken-, Unfall- und Rentenversicherung, der Alterssicherung der Landwirte sowie der sozialen Pflegeversicherung, nicht aber für den Bereich der Arbeitsförderung. Hier finden die Sondervorschriften der §§ 371 ff. SGB III Anwendung. Dem § 40 SGB IV entspricht § 371 Abs. 6 und 7 SGB III, ohne dass es insofern inhaltliche Unterschiede geben würde.⁸⁴ § 40 SGB IV ist seit seiner Verankerung in den gemeinsamen Vorschriften des Sozialgesetzbuches 1976 (Inkrafttreten: 1. Juli 1977) weitgehend unverändert geblieben.

⁸⁴ Düe, in: Brand, § 371 Rn. 7; Reyels, in: jurisPK SGB IV, § 40 Rn. 4.

a. Allgemein

Aufgrund des Benachteiligungsverbots ist es unzulässig, Maßnahmen zu ergreifen, die unmittelbar oder mittelbar darauf abzielen, die Erfüllung der Amtspflichten zu erschweren oder zu verhindern.⁸⁵ Die Reichweite des § 40 Abs. 2 SGB IV geht aber weit über ein reines Behinderungsverbot hinaus. Er ist auch die Grundlage, auf der Ehrenamt in der Selbstverwaltung erst ermöglicht wird.⁸⁶ Diese Ermöglichungsfunktion gilt unabhängig von Ausnahmefällen, bei denen bei einer Abwägung betrieblicher Belange auf der einen und den Pflichten aus dem Ehrenamt auf der anderen Seite „im Einzelfall“⁸⁷ oder „bei drohenden erheblichen, außergewöhnlichen Nachteilen für den Betrieb ausnahmsweise“⁸⁸ das in § 40 Abs. 2 SGB IV eingeräumte Recht nicht in Anspruch genommen wird.

Ein Verstoß gegen das Benachteiligungs- und Behinderungsverbot stellt eine Ordnungswidrigkeit dar und wird nach § 111 Abs. 3 Nr. 1 und Abs. 4 SGB IV geahndet; zuständig für die Ahndung ist die Aufsichtsbehörde des Versicherungsträgers. Die entsprechende Vorschrift für die Selbstverwaltung in der Bundesagentur für Arbeit des § 404 Abs. 1 Nr. 1 SGB III a. F. wurde wegen ihrer „mangelnden praktischen Bedeutung“ mit Wirkung zum 1.1.2004 gestrichen.⁸⁹

§ 36a Abs. 3 SGB IV regelt die entsprechende Anwendung des § 40 SGB IV für die Mitglieder der Widerspruchsausschüsse und der Rentenausschüsse in der gesetzlichen Unfallversicherung. § 40 Abs. 2 SGB IV bezieht bei seinem Benachteiligungs- und Behinderungsverbot ausdrücklich die Versichertenältesten und Vertrauenspersonen nach § 39 SGB IV ein.

Die Geltung des Benachteiligungsverbotes ist in seiner Bedeutung nicht zu unterschätzen. Für die Beurteilung von Freistellungs- und Erstattungsmöglichkeiten hat es sehr konkrete Auswirkungen.

b. Freistellungsregelung für Sitzungen und ihre Vorbereitung

Die Erfüllung ihrer ehrenamtlichen Aufgaben, insbesondere die Teilnahme an Sitzungen des Verwaltungsrats bzw. der Vertreterversammlung, ist für die Selbstverwalter mit regelmäßigem zeitlichem Aufwand verbunden. Die zeitliche

⁸⁵ *Baier*, in: Krauskopf, SGB IV, § 40 Rn. 8.

⁸⁶ S. dazu im Folgenden.

⁸⁷ *Baier*, in: Krauskopf, SGB IV, § 40 Rn. 8

⁸⁸ *Becher/Plathe*, Selbstverwaltungsrecht in der Sozialversicherung, Stand November 2014, § 4 SGB IV Rn. 2.

⁸⁹ BT-Drs. 15/1515, S. 109.

Inanspruchnahme der Verwaltungsratsmitglieder bzw. Mitglieder der Vertreterversammlung beschränkt sich dabei nicht auf die Teilnahme an den mehrmals jährlich stattfindenden Sitzungen bzw. den Sitzungen des Ausschusses, in dem die Ehrenamtlichen ggf. Mitglied sind. Tatsächlich finden vor den Sitzungen vielfach Vorbesprechungen statt. Diese sind für die in den Sozialwahlen gewählten Mitglieder notwendig, um ihre eigene Position zu bestimmen. Auch die Durchführung von Klausurtagungen zur Arbeitsplanung und zur vertieften fachlichen Auseinandersetzung mit relevanten Fachthemen ist Bestandteil der Selbstverwaltungsarbeit. Zudem engagieren sich die Selbstverwaltungsmitglieder regelmäßig in Ausschüssen. Dies macht regelmäßig eine Freistellung von ihrer Arbeitsleistung in ihrem regulären Beschäftigungsverhältnis erforderlich.

In Ermangelung ausdrücklicher Freistellungsregelungen für die Tätigkeit der Selbstverwaltungsmitglieder bleibt § 40 SGB IV hierfür die zentrale Rechtsgrundlage. Es wird allgemein angenommen, dass sich aus dem Benachteiligungs- und Behinderungsverbot des § 40 Abs. 2 SGB IV bei abhängig Beschäftigten grundsätzlich der Anspruch auf Freistellung von der Arbeitsleistung gegen den Arbeitgeber bzw. Dienstherrn ergibt.⁹⁰ Der zeitliche Umfang der ehrenamtlichen Tätigkeit unterliegt grundsätzlich keiner zeitlichen Beschränkung.⁹¹

Der Umfang der zu gewährenden Freistellung wird ebenso aus dem Benachteiligungsverbot des § 40 Abs. 2 SGB IV abgeleitet. Demnach sind alle unmittelbar mit dem Amt verbundenen Obliegenheiten umfasst; dies betrifft neben der Teilnahme an den eigentlichen Sitzungen auch die Vorbesprechungen sowie die Ausübung anderer Amtsgeschäfte.⁹²

Teilweise wird vertreten, die Pflicht des Arbeitnehmers zur Rücksichtnahme als Nebenpflicht aus dem Arbeitsvertrag könne dazu führen, dass auf die Teilnahme an einer Organsitzung verzichtet wird, wenn ansonsten für den Betrieb erhebliche Nachteile oder für andere Beschäftigte außergewöhnliche Belastungen drohen.⁹³ Dem kann so nicht gefolgt werden. Den Pflichten aus dem Arbeitsverhältnis stehen die aus der Tätigkeit in der Selbstverwaltung resultierenden Pflichten gegenüber. Wie oben (s. Abschnitt III. 2.) gezeigt wurde, können diesbezügliche Pflichtverletzungen ggf. sogar zur Haftung des Selbstverwaltungsmitglieds führen. Dementsprechend handelt es sich um eine Kollision widerstreitender Pflich-

⁹⁰ *Baier*, in: Krauskopf, SGB IV, § 40 Rn. 8; *Leube*, Sozialversicherungswahlen – Behinderung und Benachteiligung bei der Übernahme oder Ausübung des Ehrenamts, NZS 2004, 577, 579; *Reyels*, in: jurisPK SGB IV, § 40 Rn. 20.

⁹¹ *Reyels*, in: jurisPK SGB IV, § 40 Rn. 13.

⁹² *Baier*, in: Krauskopf, SGB IV, § 40 Rn. 7.

⁹³ *Reyels*, in: jurisPK SGB IV, § 40 Rn. 20.

ten. Wie bei einer Ladung für eine gerichtliche Zeugenvernehmung oder die Tätigkeit als ehrenamtliche Richterin bzw. ehrenamtlicher Richter⁹⁴ besteht in einer solchen Situation ein Leistungsverweigerungsrecht hinsichtlich der entgegenstehenden Arbeitsanweisung. Entscheidet sich also ein Selbstverwaltungsmitglied, an einer anstehenden Organsitzung teilzunehmen, liegt keine Verletzung arbeitsvertraglicher Pflichten vor. Umgekehrt schließt aber auch die gegenteilige Entscheidung zugunsten der arbeitsvertraglichen Leistungserfüllung eine Haftung nach § 42 Abs. 2 SGB IV aus, da in diesem Fall dem Sozialversicherungsträger die arbeitsvertragliche Nebenpflicht entgegengehalten werden kann. Es liegt somit allein beim Selbstverwaltungsmitglied, welcher der kollidierenden Pflichten es entspricht. Denn die Pflichtenkollision ist direkte Folge der ehrenamtlichen Tätigkeit in der Selbstverwaltung und ein hieraus resultierender Nachteil stünde im Gegensatz zum Benachteiligungsverbot des § 40 Abs. 2 SGB IV.

Die Freistellung für eine Teilnahme an Aufgaben der sozialen Selbstverwaltung korrespondiert generell nicht mit einer Verpflichtung auf Seiten des Arbeitgebers/Dienstherrn, das Aufgabenpensum der ehrenamtlich Tätigen zu reduzieren.⁹⁵ Berücksichtigt werden muss jedoch, dass Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ihre Arbeitsleistung unter angemessener Ausschöpfung ihrer persönlichen Leistungsfähigkeit zu erbringen haben.⁹⁶ Eine faktische Reduktion der Arbeitszeit infolge der Tätigkeit in der Selbstverwaltung muss damit automatisch auch die Reduzierung der Arbeitsmenge zur Folge haben, welche die Betroffenen höchstpersönlich in der Lage sind zu erbringen. Der Einsatz von Urlaub oder Überstunden darf von den Beschäftigten nicht als Ausgleich verlangt werden.

c. Freistellungsregelung für Fortbildungen und Wahlrecht

Um die Aufgaben qualifiziert wahrnehmen zu können, bedarf es entsprechender Kenntnisse. Empirische Untersuchungen zeigen, dass aus Sicht der Ehrenamtlichen eine umfassende und kontinuierliche Qualifizierung als zentrales und entscheidendes Kriterium für das Gelingen guter Selbstverwaltungsarbeit erachtet wird.⁹⁷ Wie oben erläutert, stellt auch das BSG erhebliche Anforderungen an die Fachlichkeit auf, wenn es von Ehrenamtlichen verlangt, sich über neue (Rechts-)

⁹⁴ Diese Beispiele benennt *Berkowsky*, in: Münchener Handbuch zum Arbeitsrecht, § 114 Rn. 89. Zum Fehlen einer Pflichtverletzung bei unverschuldeter Pflichtenkollision vgl. auch BAG 22.12.1982, 2 AZR 282/82, NJW 1983, 2782.

⁹⁵ *Reyels*, in: jurisPK SGB IV, § 40 Rn. 23.

⁹⁶ Ständige Rechtsprechung, s. nur BAG 11.12.2003, 2 AZR 667/02, NZA 2004, 784; BAG 19.3.2014, 5 AZR 954/12, NZA 2014, 787.

⁹⁷ *Baumeister/Hartje/Knötig/Wüstrich*, Soziale Selbstverwaltung in der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV), Juni 2013, S. 42 ff.

Entwicklungen zu informieren. Diese bilden die Grundlage für die Entscheidung über eine mögliche Haftung der Ehrenamtlichen.⁹⁸

Die Information über aktuelle Entwicklungen kann auf unterschiedliche Art und Weise erfolgen. Regelmäßig werden dazu Fortbildungsveranstaltungen zur Information und Schulung gehören.

Dabei kann nach Art und Anbieter der Veranstaltung unterschieden werden. Es gibt Schulungsveranstaltungen der Versicherungsträger und Veranstaltungen der Listenträger. Ebenso ist es möglich, dass auch weitere Anbieter Fortbildungen durchführen. Inhaltlich kann es sowohl darum gehen, Wissen über die Aufgabe eines Selbstverwalters aus Sicht der vorschlagenden Vereinigung zu vermitteln, über die gesetzlichen Anforderungen an die übernommene Tätigkeit zu informieren oder über die rechtlichen und fachlichen Fragen, die im Rahmen der Tätigkeit zu behandeln sind, Kenntnisse zu erwerben.

Auch die Diskussion über den Umfang der Freistellung zur amtsbezogenen Fortbildung gründet sich auf das Benachteiligungsverbot des § 40 SGB IV. Es ist anerkannt, dass die Teilnahme an Informations- und Schulungsveranstaltungen des Versicherungsträgers, der Verbände und ggf. auch anderer Einrichtungen der Ausübung des Ehrenamts zuzurechnen sind, wenn sie dazu dienen, den Ehrenamtlichen die zur Ausübung ihrer Selbstverwaltungstätigkeit erforderlichen Kenntnisse zu vermitteln.⁹⁹ Dass die notwendigen Schulungs- und Fortbildungsmaßnahmen umfasst sind, ergibt sich dabei bereits aus dem Erlass des Bundesministeriums für Arbeit vom 26.8.1980.¹⁰⁰ Auch Veranstaltungen der Listenträger müssen eingeschlossen sein, da sie der Information aus Sicht der vorschlagenden Vereinigung dienen und auf die umfassende Kenntnis und große Erfahrung der seit vielen Jahren engagierten Organisationen zurückgreifen können.¹⁰¹ Insbesondere ist zu berücksichtigen, dass das Behinderungs- und Benachteiligungsverbot die innere und äußere Unabhängigkeit der ehrenamtlich Tätigen sicherstellen soll.¹⁰² Die Mitglieder der Selbstverwaltung sind zudem bei der Ausübung ihres Amtes grundsätzlich nicht weisungsgebunden, sondern allein ihrem Gewissen

⁹⁸ BSG 19.12.1974, 8/7 RKg 3/74.

⁹⁹ *Baier*, in: Krauskopf, SGB IV, § 40 Rn. 7; *Wendtland*, in: Gagel, § 371 SGB III Rn. 24.

¹⁰⁰ *Kruse/Kruse*, Grundlagen, Bedeutung und Arbeit der Ausschüsse, SozSich 2011, 377, 379 mit Verweis auf *Becher*, Selbstverwaltungsrecht in der Sozialversicherung, § 40 SGB IV Rn. 2.

¹⁰¹ Anders *Baier*, in: Krauskopf, SGB IV, § 40 Rn. 7. Einschränkunglos auf alle Schulungs- und Fortbildungsmaßnahmen in Bezug auf § 372 Abs. 6 SGB III *Winkler*, in: LPK-SGB III, § 372 Rn. 12.

¹⁰² *Köster*, in: Kreikebohm, SGB IV, § 40 Rn. 1; *Reyels*, in: jurisPK SGB IV, § 40 Rn. 9. Für die entsprechende Vorschrift des § 372 Abs. 6 SGB III ebenso *Pfeifer*, in: Mutschler/Schmidt-De Caluwe/Coseriu, SGB III, § 372 Rn. 22.

unterworfen.¹⁰³ Diesem Zweck einer unabhängigen Amtsführung würde es widersprechen, wenn die Auswahl von Informationsquellen allein den Sozialversicherungsträgern überlassen wäre. Maßstab für die Freistellung zu Fortbildungsmaßnahmen darf daher allein sein, dass hierdurch Qualifikationen vermittelt werden, die für die Selbstverwaltungstätigkeit erforderlich sind.

Den Selbstverwaltungsmitgliedern ist bei der Frage der Erforderlichkeit einer Schulungsmaßnahme ein gewisser Beurteilungsspielraum zuzuerkennen. Zur näheren Bestimmung dieses Kriteriums können ergänzend die Erkenntnisse in der arbeitsgerichtlichen Rechtsprechung zu § 37 BetrVG herangezogen werden.¹⁰⁴

d. Ressourcen (Sachmittel, personelle Unterstützung)

Das Ehrenamt berechtigt zu Information und Auskunft, soweit diese für die sachgerechte Wahrnehmung der Aufgaben benötigt werden. Jedenfalls Gesetzestexte, Bücher und Zeitschriften müssen insofern zur Verfügung gestellt werden.¹⁰⁵

Wenn es zur ordnungsgemäßen Aufgabenerfüllung erforderlich ist, kommt auch eine Unterstützungsverpflichtung der Sozialversicherungsträger in personeller Hinsicht in Betracht. Beispielsweise kann es notwendig sein, dass entscheidungsrelevante Informationen erfasst und zusammengestellt werden. Wie weitreichend eine derartige personelle Unterstützung geht, bleibt letztlich eine Frage des konkreten Einzelfalls. Beurteilungsmaßstab für die Reichweite der Unterstützung muss erneut die Erforderlichkeit zur ordnungsgemäßen Aufgabenerfüllung sein. Als sehr sinnvoll hat sich die Praxis einiger Sozialversicherungsträger erwiesen, Selbstverwaltungsbüros einzurichten, in denen Hauptamtliche fest zur Unterstützung der Ehrenamtlichen angestellt sind. In solchen Fällen ist es zur Sicherung der Unabhängigkeit wichtig, dass das Weisungsrecht durch die Ehrenamtlichen ausgeübt wird.

Bei Sachmitteln wird vielfach anstelle der direkten Zurverfügungstellung das Selbstverwaltungsmitglied die Kosten zunächst auslegen und sich diese vom Sozialversicherungsträger ersetzen lassen. Diese Erstattungspflicht für die „baren Auslagen“ ergibt sich aus § 41 Abs. 1 Satz 1 SGB IV (dazu unten IV. 2.). Im

¹⁰³ Winkler, § 40 SGB IV Rn. 8. Zu § 372 Abs. 6 SGB III ebenfalls Pfeifer, in: Mutschler/Schmidt-De Caluwe/Coseriu, SGB III, § 372 Rn. 21. Zur Selbstverwaltung in der BA: Wendtland, in: Gagel, § 371 SGB III Rn. 21.

¹⁰⁴ Vgl. Wedde, in: Däubler/Kittner/Klebe/Wedde, § 37 Rn. 108 ff.

¹⁰⁵ Köster, in: Kreikebohm, SGB IV, § 40 Rn. 6; Winkler, § 40 SGB IV Rn. 9.

Schrifttum werden neben der Fachliteratur¹⁰⁶ insofern vor allem Reise- oder Portokosten sowie Telefongebühren als Beispiele benannt, aber auch Reisenebenkosten sowie Büromaterialien.¹⁰⁷

e. Zwischenfazit

Auch wenn Rechtsprechung und Literatur über Jahre eine differenzierte Ausgestaltung des Benachteiligungsverbots des § 40 SGB IV gelungen ist, die viele Aspekte notwendiger Freistellung berücksichtigt, so bleibt die eigentliche gesetzliche Grundlage in ihrer Abstraktheit unbefriedigend.

Gerade vor dem Hintergrund der entwickelten Handlungslinien – und verbleibenden Uneinigkeit in den verschiedenen Bereichen – würde es der Rechtssicherheit dienen und damit dem Miteinander von betroffenen Arbeitgebern und engagierten Arbeitnehmern helfen, wenn klare gesetzliche Regelungen gefunden werden könnten.

2. Erstattung

Eng verknüpft mit der Frage der Freistellung – die derzeit nicht mit einer Lohnfortzahlungspflicht des Arbeitsentgelts durch den Arbeitgeber einhergeht – ist die nach dem Ausgleich des entgangenen Arbeitsentgeltes. Die Tätigkeit der Ehrenamtlichen erfolgt unentgeltlich, jedoch sollen ihnen aus ihrem Einsatz auch keine Nachteile entstehen.¹⁰⁸

Die grundlegende Erstattungsregelung findet sich in § 41 SGB IV. Der Gesetzgeber differenziert dabei grundsätzlich zwischen den allgemeinen Erstattungsregelungen und den Erstattungen für Vorsitzende und stellvertretende Vorsitzende (Abs. 1) bzw. diesen und anderen besonders geforderten Selbstverwaltungsmitgliedern (Versicherungsfälteste, Vertrauenspersonen, bei außergewöhnlicher Inanspruchnahme, Abs. 3).

¹⁰⁶ *Fuchs*, Der Verwaltungsrat in der GKV: Seine Aufgaben, Rechte, Handlungsgrundlagen und -instrumente, *SozSich* 2011, S. 365, 371.

¹⁰⁷ *Baier*, in: *Krauskopf*, SGB IV, § 41 Rn. 5; *Köster*, in: *Kreikebohm*, SGB IV, § 41 Rn. 2; *Reyels*, in: *jurisPK SGB IV*, § 41 Rn. 16 ff.; *Winkler*, § 41 SGB IV Rn. 4.

¹⁰⁸ *Reyels*, in: *jurisPK SGB IV*, § 40 Rn. 10.

Demnach obliegt dem Versicherungsträger allgemein die Erstattung von Auslagen, ggf. mit festen Sätzen (Abs. 1) und des entgangenen Bruttoverdienstes (einschließlich der Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung, soweit diese von den Arbeitnehmerinnen bzw. Arbeitnehmern selbst zu tragen sind, Abs. 2).

In § 41 Abs. 3 SGB IV ist vorgesehen, dass für jeden Kalendertag einer Sitzung ein Pauschbetrag für Zeitaufwand geleistet werden kann; dabei soll bei der Bemessung der Höhe des Pauschbetrages der regelmäßig außerhalb der Arbeitszeit erforderliche Zeitaufwand, insbesondere zur Vorbereitung der Sitzungen, berücksichtigt werden („in einem angemessenen Verhältnis stehen“).

In den Fällen des § 41 Abs. 1 und 3 SGB IV kann für die o. g. herausgehobenen Selbstverwaltungsmitglieder auch eine Erstattung für Tätigkeiten außerhalb der eigentlichen Sitzungen erfolgen.

Erstattet werden also einerseits bare Auslagen (zu Beispielen siehe oben IV. 1. d), andererseits der durch die Wahrnehmung des Ehrenamtes entgangene Verdienst.

Konkret ausgestaltet wird die Regelung des § 41 SGB IV durch eine von den Sozialpartnern geschlossene „Gemeinsame Empfehlung“,¹⁰⁹ welche einvernehmliche Regelungen über die Erstattung von Reisekosten und die Höhe der Sitzungspauschalen nach § 41 Abs. 3 SGB IV enthält. Diese ist insoweit die Referenz für eine Beurteilung. Seit dem 1. Januar 2013 beträgt der Pauschbetrag für Zeitaufwand 65 Euro pro Sitzungstag. Vorsitzende und stellvertretende Vorsitzende von Ausschüssen der Organe erhalten bei den Sitzungen ihres Ausschusses den doppelten Betrag.

Für die Tätigkeit außerhalb von Sitzungen bei den einzelnen Versicherungsträgern sehen die „Gemeinsamen Empfehlungen“ eine differenzierte Regelung vor, die sich an der Anzahl der Versicherten (einschließlich Rentnerinnen und Rentner) und der Funktion (Vorstand/Verwaltungsrat/Aufsichtsrat bzw. Vertreterversammlung) orientiert und vom einfachen Satz (Vertreterversammlung, bis 50.000 Versicherte) bis zum 9- bis 10-fachen Satz (Vorstand/Verwaltungsrat/Aufsichtsrat und Spitzenorganisation DRV Bund, DRV Knappschaft-Bahn-See, Landesverbände der Krankenkassen SVLFG) reicht.¹¹⁰

¹⁰⁹ Gemeinsame Empfehlung der Sozialpartner über die Entschädigung der Mitglieder der Selbstverwaltungsorgane in der Sozialversicherung vom 23. Dezember 2012.

¹¹⁰ Gemeinsame Empfehlung der Sozialpartner über die Entschädigung der Mitglieder der Selbstverwaltungsorgane in der Sozialversicherung vom 23. Dezember 2012.

Die „Gemeinsame Empfehlung“ enthält einen Passus zu Fortbildungsveranstaltungen durch die Sozialversicherungsträger. Für diese sollen keine Pauschbeträge für Zeitaufwand gewährt werden. Zudem werden Tagegelder, Übernachtungsgelder, Fahrtkosten und Pauschbeträge für Auslagen geregelt.¹¹¹

Die Sozialpartner wünschen sich in Bezug auf die Entschädigung auch weiter die Festsetzung durch einen Beschluss der Selbstverwaltung und nicht durch den Gesetzgeber.¹¹²

3. Steuerrechtliche Behandlung

Für die Frage nach der steuerrechtlichen Behandlung ist das Einkommensteuergesetz (EStG) maßgeblich.

§ 2 EStG legt fest, was grundsätzlich der Einkommensteuerpflicht unterliegt. Nach § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 EStG gehören dazu Einkünfte aus selbstständiger Tätigkeit. Zu welcher Einkunftsart die Einkünfte im einzelnen Fall gehören, bestimmt sich gemäß § 2 Abs. 1 Satz 2 EStG nach den §§ 13 bis 24 EStG. Die Oberfinanzdirektion Frankfurt/Main hat bereits 2007 ausgeführt, dass die Ämter der Mitglieder der Organe (Vertreterversammlung, Verwaltungsrat und Vorstand) sowie der Versichertenältesten und Vertrauenspersonen der Sozialversicherungsträger nach § 40 i. V. m. §§ 31 und 39 SGB IV in aller Regel Ehrenämter sind und die den ehrenamtlich tätigen Personen gewährten Vergütungen von der Finanzverwaltung insoweit als Einkünfte aus sonstiger selbstständiger Arbeit im Sinne des § 18 Abs. 1 Nr. 3 EStG zu behandeln sind.¹¹³ Damit ist eine Steuerpflicht grundsätzlich gegeben.

Das EStG sieht aber für grundsätzlich steuerpflichtige Einkünfte in § 3 unter verschiedenen Voraussetzungen eine Steuerfreiheit vor.

Hierzu gehört etwa der für Ehrenamtliche häufig angewandte Tatbestand des § 3 Nr. 26 EStG (sog. „Übungsleiterpauschale“). Dieser ist jedoch auf die Tätigkeiten in der sozialen Selbstverwaltung nicht anwendbar. Der gemeinsame Nenner der in § 3 Nr. 26 EStG genannten Tätigkeiten ist vor allem die pädagogische Ausrichtung. Die genannten Personen (insbesondere: „Übungsleiter, Ausbilder, Erzie-

¹¹¹ Gemeinsame Empfehlung der Sozialpartner über die Entschädigung der Mitglieder der Selbstverwaltungsorgane in der Sozialversicherung vom 23. Dezember 2012.

¹¹² Gemeinsame Empfehlung der Sozialpartner über die Entschädigung der Mitglieder der Selbstverwaltungsorgane in der Sozialversicherung vom 23. Dezember 2012.

¹¹³ OFD Frankfurt/Main 6.6.2007, S 224– A – 1 - St 213.

her“) haben miteinander gemeinsam, dass sie auf andere Menschen durch persönlichen Kontakt Einfluss nehmen, um auf diese Weise geistige und leibliche Fähigkeiten zu entwickeln und zu fördern.¹¹⁴ Die Tätigkeit im Rahmen der sozialen Selbstverwaltung erfüllt diese Kriterien nicht.

Vielmehr gründet sich eine Steuerfreiheit auf § 3 Nr. 12 EStG. Demnach sind steuerfrei:

- „12. aus einer Bundeskasse oder Landeskasse gezahlte Bezüge, die zum einen*
- a) in einem Bundesgesetz oder Landesgesetz,*
 - b) auf Grundlage einer bundesgesetzlichen oder landesgesetzlichen Ermächtigung beruhenden Bestimmung oder*
 - c) von der Bundesregierung oder einer Landesregierung*
- als Aufwandsentschädigung festgesetzt sind und die zum anderen jeweils auch als Aufwandsentschädigung im Haushaltsplan ausgewiesen werden. Das Gleiche gilt für andere Bezüge, die als Aufwandsentschädigung aus öffentlichen Kassen an öffentliche Dienste leistende Personen gezahlt werden, soweit nicht festgestellt wird, dass sie für Verdienstausfall oder Zeitverlust gewährt werden oder den Aufwand, der dem Empfänger erwächst, offenbar übersteigen.“*

Bei der Tätigkeit in der sozialen Selbstverwaltung handelt es sich um sog. schlichte Hoheitsverwaltung¹¹⁵ und daher um „öffentliche Dienste leistende Personen“ im Sinne des § 3 Nr. 12 Satz 2 EStG. Damit ist diese Vorschrift die Grundlage für die mögliche steuerrechtliche Befreiung von Leistungen an die Selbstverwalter.

§ 3 Nr. 12 EStG knüpft an den leistungsrechtlichen Vorgang der Entschädigung von Aufwand an und unterstellt aus Vereinfachungsgründen erstens, dass nur tatsächlich entstandener Aufwand entschädigt wird, und zweitens, dass der entschädigte Aufwand als Werbungskosten bzw. Betriebsausgaben zu berücksichtigen wäre.¹¹⁶ In den Fällen des § 3 Nr. 12 Satz 2 EStG knüpft die Befreiung an die Bezahlung aus einer öffentlichen Kasse an. Die Rechtsprechung nimmt eine solche an, wenn die öffentliche Kasse „einer dienstaufsichtlichen Prüfung der Finanzgebarung durch die öffentliche Hand unterliegt.“¹¹⁷ Bei den Sozialversicherungsträgern ist dies der Fall (vgl. nur § 90 SGB IV). Die Bezüge müssen ferner „als Aufwandsentschädigung“ gezahlt werden, d. h. zur Abgeltung von Aufwendungen.

¹¹⁴ Vgl. BFH 23.1.1986, IV R 24/84, BFHE 146, 63; BFH 4.8.1994, VI R 94/93, BFHE 175, 276.

¹¹⁵ So bereits BFH 15.3.1968, VI R 288/66, BFHE 92, 11.

¹¹⁶ Von Beckerath, in: Kirchhof, EStG, § 3 Nr. 12 Rn. 29.

¹¹⁷ Von Beckerath, in: Kirchhof, EStG, § 3 Nr. 12 Rn. 31.

Der Ersatz der Barauslagen durch die Sozialversicherungsträger gemäß § 41 Abs. 1 SGB IV ist eine aus einer öffentlichen Kasse gezahlte Aufwandsentschädigung im Sinne der Regelung und somit steuerfrei.¹¹⁸

Gleiches gilt, wenn gemäß § 41 Abs. 1 S. 2 SGB IV Pauschbeträge für Auslagen der Vorsitzenden der Organe außerhalb der Sitzungen gezahlt werden;¹¹⁹ solche Zahlungen sind nach § 3 Nr. 12 Satz 2 EStG steuerfrei, wenn die ehrenamtliche Tätigkeit einen entsprechenden Aufwand in annähernd gleichbleibender Höhe verursacht. Es bestehen nach Ansicht der OFD Niedersachsen hier keine Bedenken, die in der Entschädigungsregelung festgelegten Pauschbeträge bis zu den von den Sozialpartnern in der Empfehlungsvereinbarung aufgeführten Höchstbeträge entsprechend steuerfrei zu belassen.¹²⁰

Bezüge jedoch, die offensichtlich für Verdienstausschlag oder Zeitverlust gewährt werden oder den Aufwand, der dem Empfänger erwächst, übersteigen, sind steuerpflichtig. Hierzu zählen der Ersatz des tatsächlich entgangenen regelmäßigen Bruttoverdienstes und die Erstattung der Beiträge zur Sozialversicherung gemäß § 41 Abs. 2 SGB IV. Pauschbeträge für Zeitaufwand nach § 41 Abs. 3 SGB IV aufgrund von Sitzungen und aufgrund einer Tätigkeit außerhalb von Sitzungen sind steuerpflichtige Betriebseinnahmen.¹²¹

Bei einheitlich gewährten Entschädigungen für Barauslagen, Verdienstausschlag sowie Pauschbeträgen für Zeitaufwand ist eine Binnendifferenzierung naturgemäß schwieriger.

Hier hilft der Blick in die Lohnsteuerrichtlinie R 3.12 (LStR)¹²², die für die Verwaltungspraxis die Auslegung und praktische Anwendung des § 3 Nr. 12 Satz 2 EStG konkretisiert. Die darin enthaltenen Maßstäbe sind für die Selbstbindung der Finanzverwaltung und damit auch für die Steuerbescheide der Selbstverwalter maßgeblich. R 3.12 LStR beschreibt die Voraussetzungen für steuerfreie Aufwandsentschädigungen (Abs. 2)¹²³ und sieht Vereinfachungsregeln (Abs. 3) vor.

¹¹⁸ So auch Reyels, in: jurisPK SGB IV, § 41 Rn. 43.

¹¹⁹ Vgl. hierzu OFD Niedersachsen 8.10.2012, S 2337 – 148 – St 213.

¹²⁰ OFD Niedersachsen 8.10.2012, S 2337 – 148 – St 213, damals von 13 bis 77 Euro, zurzeit 14 bis 81 Euro.

¹²¹ OFD Niedersachsen 8.10.2012, S 2337 – 148 – St 213.

¹²² Aktuell LStR 2015.

¹²³ Auch für das Vorliegen der Voraussetzungen kann die Prüfung anhand der in der LStR festgelegten Kriterien in vereinfachter Form erfolgen; hierzu insb. R 3.12 Abs. 2 Satz 4 und 5 LStR zum Nachweis der Aufwendungen und Anforderungen an eine Plausibilitätsprüfung.

Für die vorliegende Fallkonstellation ist die Vereinfachungsregelung des Abs. 3 maßgeblich, die angewandt wird, um zu bestimmen, „inwieweit“ (m. a. W. in welchem Umfang) es sich in Fällen des § 3 Nr. 12 Satz 2 EStG um eine steuerfreie Aufwandsentschädigung handelt.

Die Richtlinie unterscheidet in Abs. 3 Satz 2 und 3 danach, ob die Anspruchsberechtigten und der Betrag oder auch ein Höchstbetrag der Aufwandsentschädigung durch Gesetz bzw. Rechtsverordnung bestimmt sind oder nicht. Nur im ersten Fall ist die Aufwandsentschädigung bei ehrenamtlich tätigen Personen von 1/3 der gewährten Aufwandsentschädigung – mindestens 200 Euro – monatlich steuerfrei. Anderenfalls „kann bei ehrenamtlich tätigen Personen in der Regel ohne weiteren Nachweis ein steuerlich anzuerkennender Aufwand von 200 Euro monatlich angenommen werden.“¹²⁴ Hier kommt es also auf die konkrete Ausgestaltung der Entschädigungsregelung an; grundsätzlich wird aber mindestens ein Aufwand von 200 Euro monatlich anerkannt.¹²⁵

Werden von einem Mitglied der Selbstverwaltung mehrere Tätigkeiten übernommen, so vervielfältigen sich die Steuerfreibeträge gemäß R 3.12 Abs. 3 Satz 5 LStR.

Fahrt- und Reisekostenerstattungen sind nach dem spezielleren § 3 Nr. 13 EStG steuerfrei.

4. Gesetzliche Unfallversicherung

Die ehrenamtlich tätigen Mitglieder der Selbstverwaltung sind bei der Ausführung ihres Amtes bei der Verwaltungsberufsgenossenschaft gesetzlich unfallversichert. Diese Erfassung in der (unechten) gesetzlichen Unfallversicherung ergibt sich aus § 2 Abs. 1 Nr. 10 lit. a) SGB VII.

5. Zwischenergebnis

Eine zentrale Regelung für Selbstverwaltungsmitglieder ist § 40 Abs. 2 SGB IV, der bestimmt, dass niemand in der Übernahme oder Ausübung eines Ehrenamts behindert oder wegen der Übernahme oder Ausübung eines solchen Amtes benachteiligt werden darf. § 40 SGB IV ist auch die Grundlage für zu gewährende Freistellungen. Diese umfassen Sitzungen und ihre Vorbereitungen. Freistellun-

¹²⁴ R 3.12 Abs. 3 Satz 3 LStR.

¹²⁵ Zu den Anforderungen im Detail R 3.12 LStR.

gen für Fortbildungen sind ebenfalls umfasst; hierzu gehören auch Veranstaltungen der Listenträger. Notwendige Ressourcen können Sach-, aber auch Personalmittel umfassen. Maßstab ist die Erforderlichkeit zur ordnungsgemäßen Aufgabenerfüllung.

§ 41 SGB IV enthält Erstattungsregelungen. Konkret ausgestaltet werden diese in der von den Sozialpartnern geschlossenen „Gemeinsamen Empfehlung“. Die geleisteten Vergütungen sind steuerrechtlich relevant. Zum Teil sind sie steuerfrei (Ersatz von Reisekosten und Barauslagen), zum Teil steuerpflichtig (etwa ein Ersatz des Bruttoverdienstes), bei einheitlich gewährten Entschädigungen gelten Vereinfachungsregelungen mit einer Anerkennung der Steuerfreiheit von zurzeit im Regelfall mindestens 200 Euro Aufwand pro Monat.

Die ehrenamtlichen Mitglieder der Selbstverwaltung sind bei der Ausführung ihres Amtes gesetzlich unfallversichert.

V. Rechtspolitische Überlegungen

Eine Stärkung des Ehrenamts in der Selbstverwaltung ist – wie bereits oben in Abschnitt II. 2. d) erwähnt – auf vielfache Weise möglich. So könnte beispielsweise durch entsprechende Ausgestaltung der Wahlverfahren die demokratische Legitimation der Selbstverwaltungsmitglieder erhöht und damit mittelbar auch die Position der Ehrenamtlichen gestärkt werden.¹²⁶ Positive Effekte ließen sich darüber hinaus durch eine Ausweitung von Aufgaben und Kompetenzen der Selbstverwaltung erreichen, die ebenfalls bereits ausführlich diskutiert worden sind.¹²⁷ Im Rahmen dieses Gutachtens soll der Fokus daher auf den Aspekten liegen, die in der bisherigen Auseinandersetzung um die Frage nach der Weiterentwicklung und der Stärkung der sozialen Selbstverwaltung noch nicht in der Tiefe behandelt worden sind, nämlich die für die Selbstverwaltungsmitglieder praktisch relevanten Fragen einer Stärkung ihrer individuellen Rechtsstellung.

1. Rechtsposition im Arbeitsverhältnis

Zunächst soll die Rechtssituation im Arbeitsverhältnis erörtert werden, die für die in abhängiger Beschäftigung stehenden ehrenamtlichen Mitglieder der Selbstverwaltung von herausgehobener Bedeutung ist. Hieraus ergeben sich Folgefragen für das Rechtsverhältnis zum Sozialversicherungsträger.

a. Kündigungsschutz

Die schärfste Sanktionierung im Arbeitsverhältnis stellt die Kündigung dar. Der Gesetzgeber räumt solchen abhängig Beschäftigten besonderen Kündigungsschutz ein, die signifikant verstärkt vom Verlust des Arbeitsplatzes bedroht

¹²⁶ Vgl. auch oben Fn. 52 bis 55.

¹²⁷ Zu entsprechenden Vorschlägen siehe ferner *Bundeswahlbeauftragter*, Schlussbericht für die Sozialversicherungswahlen zu den Sozialwahlen 2011, S. 215 ff.; *Deutscher Gewerkschaftsbund*, Soziale Selbstverwaltung – weiterentwickeln und stärken: Beschluss des 20. Ordentlichen DGB-Bundeskongresses, S. 5 ff. Vgl. auch *Welti*, Selbstverwaltung im sozialen Gesundheitswesen, SGB 2011, 485, 489 ff.; *Hajen*, Selbstverwaltung der Sozialversicherung: „Good Governance“ oder dringender Reformbedarf?, SGB 2014, 229, 232 ff.

sind.¹²⁸ Das existierende Behinderungs- und Benachteiligungsverbot der § 40 Abs. 2 SGB IV und § 371 Abs. 6 Satz 2 SGB III reiht sich ein in eine umfangreiche Liste von relativen Kündigungsverboten, die einen Schutz vor arbeitgeberseitiger Kündigung aufgrund bestimmter Sachverhalte vorsehen.¹²⁹

Die ehrenamtlichen Selbstverwaltungsmitglieder gehören zu der Personengruppe mit Sonderkündigungsschutz, die im öffentlichen Interesse liegende Aufgaben wahrnehmen – zu nennen sind insofern vor allem Betriebsbeauftragte zum Umweltschutz (Immissionsschutzbeauftragte, Störfallbeauftragte, Abfallbeauftragte, Gewässerschutzbeauftragte, Strahlenschutzbeauftragte, Gefahrgutbeauftragte, Beauftragte für die Biologische Sicherheit), Betriebsbeauftragte zum Arbeitsschutz (Sicherheitsbeauftragte, Betriebsärzte und Fachkräfte für Arbeitssicherheit), Tierschutzbeauftragte, Datenschutzbeauftragte, Frauen- bzw. Gleichstellungsbeauftragte, Parlamentsabgeordnete und sonstige Mandatsträger, ehrenamtliche Richterinnen und Richter sowie der Einsatz im Zivil- oder Katastrophenschutz bzw. bei den Freiwilligen Feuerwehren.¹³⁰ Ähnlichkeiten bestehen auch zu Wehr- bzw. Zivildienstleistenden.¹³¹

Der Sonderkündigungsschutz für diese Personen sieht stets ein relatives Kündigungsverbot aufgrund der jeweiligen Tätigkeit vor. Bei manchen dieser Tätigkeiten ist jedoch weitergehend die ordentliche Kündigung ausgeschlossen (vgl. etwa §§ 58 Abs. 2, 58d BImSchG, § 60 Abs. 3 KrWG, § 66 WHG, § 4f Abs. 3 Sätze 4 bis 6 BDSG, § 28 Abs. 4 BGleG oder § 2 Abs. 3 AbgG, § 2 Abs. 1 ArbPISchG ggf. i. V. m. § 78 ZDG). Dies erklärt sich bei den Betriebsbeauftragten vor allem durch den Umstand, dass sie aufgrund ihrer Kontrollfunktion in Interessensgegensätze mit ihrem Arbeitgeber geraten können und durch den Ausschluss ordentlicher Kündigungen ihre Unabhängigkeit sichergestellt werden soll.¹³² Entsprechendes gilt für Mitglieder von Interessenvertretungen der Beschäftigten. Hier erscheint der Schutz durch ein Verbot ordentlicher Kündigungen zwingend geboten.

Bei Abgeordneten und sonstigen Mandatsträgern (für die Tätigkeit in kommunalen Organen vgl. insofern den Ausschluss ordentlicher Kündigungen in Hessen gemäß § 28a Abs. 6 Satz 2 HKO und §§ 35a Abs. 2, 82 Abs. 2 Satz 2, 86 Abs. 6

¹²⁸ Wickede, Sonderkündigungsschutz im Arbeitsverhältnis, 2009, S. 477.

¹²⁹ Ausführlich *Brecht-Heitzmann*, in: Däubler/Deinert/Zwanziger, Einleitung Rn. 346 ff.

¹³⁰ Zu den diesbezüglichen Schutzvorschriften vgl. *Brecht-Heitzmann*, in: Däubler/Deinert/Zwanziger, Einleitung Rn. 324 ff.

¹³¹ Nach Aussetzung der Wehrpflicht haben diese Vorschriften noch für diejenigen Relevanz, die ihren Dienst freiwillig oder als Staatsangehörige eines anderen Landes leisten; vgl. hierzu *Brecht-Heitzmann*, in: Däubler/Deinert/Zwanziger, § 2 ArbPISchG Rn. 2 ff. und § 78 Rn. 1 f.

¹³² *Brecht-Heitzmann*, in: Däubler/Deinert/Zwanziger, Einleitung Rn. 325.

Satz 2 HGO sowie in Rheinland-Pfalz gemäß § 12a Abs. 4 LKO und §§ 18a Abs. 4, 75 Abs. 8 Satz 4 GemO) mag der besondere Schutz nicht zuletzt deswegen eingeräumt worden sein, um ihre unabhängige politische Betätigung abzusichern. Insofern zeigen sich Parallelen zu den Selbstverwaltungsmitgliedern, deren unabhängige Wahrnehmung ihrer Selbstverwaltungsaufgaben ebenfalls schutzwürdig ist. Hervorzuheben bleibt schließlich die Regelung in Art. 110 Abs. 1 Verfassung des Landes Brandenburg, wonach ordentliche Kündigungen für ehrenamtliche Richterinnen und Richter aller Gerichtsbarkeiten ausgeschlossen werden. Diese Personen befinden sich in einer strukturell sehr ähnlichen Position wie ehrenamtliche Selbstverwaltungsmitglieder. Die Tätigkeit als ehrenamtliche Richterin oder Richter führt ebenfalls dazu, dass zur Teilnahme und Vorbereitung von Gerichtsverhandlungen Freistellung von der Arbeitstätigkeit benötigt wird, und es deswegen zu Konflikten im Betrieb kommen kann. In beiden Fallkonstellationen werden es typischerweise eher Ausnahmefälle sein, dass die ehrenamtliche Tätigkeit ursächlich für eine Kündigung ist.¹³³ Andererseits wird der Nachweis eines derartigen Motivs nur in seltenen Fällen gelingen. Insofern hilft zwar der Anscheinsbeweis, der bei Vorliegen entsprechender Indizien zur widerlegbaren Vermutung einer Kündigung aufgrund der geschützten Tätigkeit führt.¹³⁴ Dennoch verbleiben nicht unerhebliche Hürden, um über ein relatives Kündigungsverbot die Rechtmäßigkeit einer Kündigung anzugreifen.¹³⁵ Einen wirklich wirksamen Schutz würde insofern nur der Ausschluss ordentlicher Kündigungen bewirken. Der Sonderkündigungsschutz sollte insofern bereits ab dem Zeitpunkt beginnen, in dem die Kandidatur offiziell erklärt wird.¹³⁶

Ob der Gesetzgeber einen solchen weitreichenden Schritt gehen möchte, ist letztlich eine in seinem Gestaltungsspielraum liegende Entscheidung. Ein wesentlicher Nebeneffekt wäre jedoch eine deutliche Aufwertung der ehrenamtlichen Tätigkeit in der Selbstverwaltung. Gerade für jüngere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die nach den Sozialkriterien des § 1 Abs. 3 Satz 1 KSchG in besonderer Weise von der Sozialauswahl bei betriebsbedingten Kündigungen betroffen

¹³³ Einen solchen Fall schildern *Priewe/Priewe*, Die Notwendigkeit eines verbesserten Kündigungsschutzes für ehrenamtliche Richter/innen, AuR 2015, 389, 392.

¹³⁴ *Preis*, in: *Ascheid/Preis/Schmidt*, Grundlagen J. Rn. 75 ff.

¹³⁵ Umgehungsmöglichkeiten in Bezug auf ehrenamtliche Richterinnen und Richter sieht *Güntgen*, Die ehrenamtlichen Richter in der Arbeitsgerichtsbarkeit, RdA 2015, 201, 205; vgl. auch *Schmidt-Räntsch*, Das neue Benachteiligungsverbot für ehrenamtliche Richter, NVwZ 2005, 166, der insofern das Fehlen eines Kündigungsverbots für problematisch erachtet.

¹³⁶ Vgl. auch *Priewe/Priewe*, Die Notwendigkeit eines verbesserten Kündigungsschutzes für ehrenamtliche Richter/innen, AuR 2015, 389, 393.

sind, könnte dies eine zusätzliche Motivation zum Engagement in der Selbstverwaltung bedeuten. Arbeitgeber haben aufgrund ihrer unternehmerischen Entscheidungsfreiheit weitreichende Möglichkeiten, die zum Wegfall eines Arbeitsplatzes führen.¹³⁷ Oftmals lässt sich unschwer prognostizieren, wer dann die geringste soziale Schutzbedürftigkeit aufweist. Insbesondere junge Menschen könnte daher durch einen derart verstärkten Kündigungsschutz die Angst genommen werden, als verdeckte Sanktion für ihre ehrenamtliche Selbstverwaltungstätigkeit eine Kündigung aus betriebsbedingten Gründen zu riskieren.

In Anlehnung an § 45 Abs. 1a Satz 3 DRiG wäre zudem eine Klarstellung vorstellbar, dass wegen der Übernahme oder Ausübung des Ehrenamts in der Selbstverwaltung nicht gekündigt werden darf. Zwar umfasst das Benachteiligungsverbot der § 40 Abs. 2 SGB IV, § 371 Abs. 6 Satz 2 SGB III bereits jetzt ein relatives Kündigungsverbot.¹³⁸ Inhaltlich ergäben sich daher durch eine solche Konkretisierung als spezielles Benachteiligungsverbot keine Unterschiede zur derzeitigen Rechtslage, denn es wäre lediglich *lex specialis* zum bestehenden Behinderungs- und Benachteiligungsverbot. Es würde aber die Rechtsklarheit für die Betroffenen erhöhen und den Stellenwert der sozialen Selbstverwaltung betonen.

b. Freistellung

Noch größere praktische Relevanz hat die Frage der Freistellung zur Ausübung der ehrenamtlichen Tätigkeit. Auch insofern ist ein Vergleich mit Regelungen für ähnliche Personengruppen instruktiv.

aa. Vergleich zu Betriebsräten

Sehr weitreichende Freistellungsregeln sind für Betriebsräte oder andere Interessenvertretungen der Beschäftigten geschaffen worden. Für Betriebsratsmitglieder gilt nach § 37 Abs. 1 BetrVG ebenfalls, dass es sich um ein unentgeltliches Ehrenamt handelt. Sie sind gemäß § 37 Abs. 2 BetrVG von ihrer beruflichen Tätigkeit ohne Minderung des Arbeitsentgelts zu befreien, wenn und soweit es nach Umfang und Art des Betriebs zur ordnungsgemäßen Durchführung ihrer Aufgaben erforderlich ist. Zum Ausgleich für Betriebsrats Tätigkeit, die aus betriebsbedingten Gründen außerhalb der Arbeitszeit durchzuführen ist, hat das Betriebsratsmitglied nach § 37 Abs. 3 Satz 1 BetrVG Anspruch auf entsprechende Arbeitsbefreiung unter Fortzahlung des Arbeitsentgelts. Das gilt gemäß § 37 Abs. 6 BetrVG

¹³⁷ Zur eingeschränkten Kontrolle der unternehmerische Entscheidung vgl. beispielsweise BAG 20.6.2013, 2 AZR 379/12, AP Nr. 4 zu § 626 BGB Unkündbarkeit.

¹³⁸ *Brecht-Heitzmann*, in: Däubler/Deinert/Zwanziger, Einleitung Rn. 347.

auch für die Teilnahme an Schulungs- und Bildungsveranstaltungen, soweit diese Kenntnisse vermitteln, die für die Arbeit des Betriebsrats erforderlich sind. Darüber hinaus hat nach § 37 Abs. 7 Satz 1 BetrVG jedes Mitglied des Betriebsrats während seiner regelmäßigen Amtszeit Anspruch auf bezahlte Freistellung für insgesamt drei Wochen zur Teilnahme an Schulungs- und Bildungsveranstaltungen, die von der zuständigen obersten Arbeitsbehörde des Landes nach Beratung mit den Spitzenorganisationen der Gewerkschaften und der Arbeitgeberverbände als geeignet anerkannt sind.¹³⁹

Allerdings erscheint es strukturell fragwürdig, diese Regelungen uneingeschränkt zum Maßstab für Freistellungen bei Selbstverwaltungstätigkeiten heranzuziehen. Nach § 40 Abs. 1 BetrVG trägt der Arbeitgeber die durch die Arbeit des Betriebsrats entstehenden Kosten. Dies ist nicht allein die zwingende Folge aus der Ehrenamtlichkeit des Betriebsratsamts sowie des Umlage- und des Benachteiligungsverbots aus § 37 Abs. 1, § 41 und § 78 Satz 2 BetrVG,¹⁴⁰ sondern spiegelt auch die Grundlagen der Betriebsverfassung wider: Sozialpolitisch bezweckt sie den Schutz der Beschäftigten gegenüber den Maßnahmen des Arbeitgebers und allgemeinpolitisch eine Beteiligung der Belegschaft an seinen Entscheidungen.¹⁴¹ Letztlich geht es daher um unmittelbare Pflichten des Arbeitgebers, die seine Verpflichtung zur Kostentragung begründen. Die Selbstverwaltung bei den Sozialversicherungen erfolgt hingegen nur mittelbar auch im Interesse des Arbeitgebers, vielmehr steht dahinter das gesamtgesellschaftliche Interesse an einem funktionierenden Sozialversicherungssystem, in dem das Prinzip der Sozialpartnerschaft verwirklicht ist.¹⁴² Daher erscheint es konsequent, wenn die Freistellungsregeln der Betriebsverfassung weitergehender sind als die für die ehrenamtliche Tätigkeit in der sozialen Selbstverwaltung.

bb. Vergleich zu kommunalen Mandatsträgern

Strukturell liegt daher ein Vergleich mit Freistellungsregelungen für ehrenamtliche Tätigkeiten näher, die im gesamtgesellschaftlichen Interesse liegen. Teilweise steht kommunalen Mandatsträgerinnen und -trägern ein Anspruch auf Sonderurlaub für Weiterbildungen zu. Beispielhaft sei insofern § 18a Abs. 6 der rheinland-pfälzischen Gemeindeordnung (GemO [RP]) genannt:

¹³⁹ Ausführlich zu diesen Regelungen *Wedde*, in: Däubler/Kittner/Klebe/Wedde, § 37 Rn. 3 ff., 10 ff., 62 ff., 105 ff. und 171 ff.

¹⁴⁰ *Fitting/Engels/Schmidt/Trebinger/Linsenmaier*, BetrVG, § 40 Rn. 5.

¹⁴¹ *Koch*, in: Schaub, § 210 Rn. 2.

¹⁴² *Hajen*, Selbstverwaltung der Sozialversicherung: „Good Governance“ oder dringender Reformbedarf?, SGB 2014, 229, 231.

„Dem Inhaber eines Ehrenamts steht Sonderurlaub zur Teilnahme an Fortbildungsveranstaltungen im Zusammenhang mit seinem Ehrenamt zu. Der Sonderurlaub beträgt bis zu fünf Arbeitstage im Kalenderjahr; entsprechende Freistellungen, die in einem Kalenderjahr auf Grund anderer Vorschriften gewährt werden, sind anzurechnen. Für Beamte werden nähere Bestimmungen über die Anrechnung von anderen Freistellungen auf den Anspruch nach Satz 1 in der Urlaubsverordnung getroffen. § 18 Abs. 4 gilt entsprechend.“

Nach § 18 Abs. 4 Satz 1 GemO [RP] hat dabei Anspruch auf Ersatz seiner notwendigen baren Auslagen und des Verdienstausfalls, wer ein Ehrenamt oder eine ehrenamtliche Tätigkeit ausübt. Eine solche Regelung erschiene grundsätzlich positiv,¹⁴³ würde allerdings nur einen kleinen Ausschnitt der Freistellung betreffen. Daher sollen alternative Regelungsmodelle für weitere vergleichbare Personengruppen in den Blick genommen werden.

cc. Vergleich zu ehrenamtlichen Richterinnen und Richtern

Große Ähnlichkeiten bestehen mit der Tätigkeit als ehrenamtliche Richterin oder Richter, deren Unabhängigkeit durch § 45 DRiG sichergestellt wird. Nach § 45 Abs. 1a Satz 2 DRiG sind ehrenamtliche Richter für die Zeit ihrer Amtstätigkeit von ihrem Arbeitgeber von der Arbeitsleistung freizustellen. Die gesetzliche Formulierung erscheint insofern leicht missverständlich, da natürlich nur die jeweils für die Ausübung des Amtes beanspruchte Zeit gemeint ist.¹⁴⁴

Nach dem Justizvergütungs- und -entschädigungsgesetz (JVEG) erhalten ehrenamtliche Richterinnen und Richter nach näherer Maßgabe des § 18 eine Entschädigung, die bei Eintritt von Verdienstausfall (gestaffelt u. a. nach der Anzahl der Verhandlungstage in einem Verfahren) bis zu 61 Euro pro Stunde gehen kann. Darüber hinaus enthält § 15 JVEG einen Entschädigungsanspruch für Fahrtkosten und sonstigen Aufwand. Nach § 15 Abs. 3 JVEG wird die Entschädigung auch gewährt,

1. *wenn ehrenamtliche Richter von der zuständigen staatlichen Stelle zu Einführungs- und Fortbildungstagungen herangezogen werden,*
2. *wenn ehrenamtliche Richter bei den Gerichten der Arbeits- und der Sozialgerichtsbarkeit in dieser Eigenschaft an der Wahl von gesetzlich für sie vorgesehenen Ausschüssen oder an den Sitzungen solcher Ausschüsse teilnehmen (§§ 29, 38 des Arbeitsgerichtsgesetzes, §§ 23, 35 Abs. 1, § 47 des Sozialgerichtsgesetzes).*

¹⁴³ Befürwortend *Bundeswahlbeauftragter*, Schlussbericht für die Sozialversicherungswahlen zu den Sozialwahlen 2011, S. 220.

¹⁴⁴ *Schmidt-Ränsch*, DRiG, § 45 Rn. 7.

In der arbeitsgerichtlichen Praxis geschieht die Schulung zumeist durch die Verbände, die eine Qualifizierung der ehrenamtlichen Richterinnen und Richter als ihre Aufgabe betrachten.¹⁴⁵

Führt die Anwendung des JVEG dazu, dass der tatsächliche Verdienstaufschlag nicht ausgeglichen wird, ist nach allgemeiner Ansicht der Arbeitgeber nach § 616 BGB insoweit zur „Aufstockung“ verpflichtet.¹⁴⁶ Der Anspruch besteht aber nur, soweit der Arbeitnehmer im fraglichen Zeitraum tatsächlich zur Arbeitsleistung verpflichtet war.¹⁴⁷ Darüber hinaus ist der Entgeltfortzahlungsanspruch wegen vorübergehender Verhinderung nach § 616 BGB aber auch dann gegeben, wenn das JVEG im Einzelfall nicht eingreift. Dies gilt etwa für Zeiten des Aktenstudiums¹⁴⁸ sowie für die Teilnahme an amtsbezogenen Schulungs- und Bildungsveranstaltungen. Dabei gibt es kein bestimmtes „Tageskontingent“ pro Jahr; von Missbrauchsfällen abgesehen, sind alle Zeiten erfasst, die für die Ausübung des Amtes als ehrenamtlicher Richter von dem Betroffenen als notwendig erachtet werden. Die Verweigerung einer nach § 616 BGB geschuldeten Entgeltzahlung stellt eine unzulässige Benachteiligung dar. Da § 26 Abs. 1 ArbGG zwingenden Charakter hat, ist eine vertragliche Abmachung, wonach ehrenamtliche Richterinnen oder Richter auf (volle) Entgeltfortzahlung verzichten, nach § 134 BGB unwirksam. Dies gilt auch für eine tarifliche Einschränkung, die darin liegen könnte, dass eine Reihe von Fällen des § 616 BGB geregelt und damit alle übrigen ausgeschlossen sein sollen.¹⁴⁹

¹⁴⁵ Stein, Legitimation, Praxisnähe, Transparenz – zur Rolle der ehrenamtlichen Richter in der Arbeitsgerichtsbarkeit, BB 2007, 2681, 2683.

¹⁴⁶ Brecht-Heitzmann, in: Kittner/Däubler/Zwanziger, § 26 ArbGG Rn. 13; Dörner, in: GK-ArbGG, § 26 Rn. 6 ff.; Hauck, in: Hauck/Helml/Biebl, ArbGG, § 26 Rn. 4; Natter, Die Entschädigung der ehrenamtlichen Richter für Verdienstaufschlag bei flexibler Arbeitszeitgestaltung, AuR 2006, 246, 265.

¹⁴⁷ Zur Gleitzeit vgl. BAG 22.1.2009, 6 AZR 78/08, EzA § 616 BGB 2002 Nr. 1; kritisch dazu Wolmerath, Ehrenamtliches Richteramt in der Gleitzeit, jurisPR-ArbR 22/2009, Anm. 6.

¹⁴⁸ So LAG Bremen 14.6.1990, 3 Sa 132/89, AiB 1992, 50; Brecht-Heitzmann, in: Kittner/Däubler/Zwanziger, § 26 ArbGG Rn. 14; Dörner, in: GK-ArbGG, § 26 Rn. 6 f.; GERMELMANN-PRÜTTING, § 26 Rn. 17; die Anwendung des Gesetzes auf diesen Fall verneint hingegen LAG Hamm 23.3.1993, 8 Ta 294/91, AuR 1993, 257.

¹⁴⁹ Brecht-Heitzmann, in: Kittner/Däubler/Zwanziger, § 26 ArbGG Rn. 14.

dd. Vergleich zu Katastrophenschutz und freiwilliger Feuerwehr

Diese Schwierigkeiten einer Entgeltfortzahlung wegen vorübergehender Verhinderung nach § 616 BGB entstehen hingegen nicht für ehrenamtliche Helferinnen und Helfer im Katastrophenschutz sowie Mitglieder der Freiwilligen Feuerwehren, da hierzu zahlreiche Bundes- und Landesgesetze zur Freistellung existieren. Beispielfhaft sei § 9 KatSchErwG genannt, der folgenden Wortlaut hat:

Rechtsverhältnisse der Helfer im Katastrophenschutz

(1) *[aufgehoben]*

(2) *Arbeitnehmern dürfen aus ihrer Verpflichtung zum Dienst im Katastrophenschutz und aus diesem Dienst keine Nachteile im Arbeitsverhältnis sowie in der Sozial- und Arbeitslosenversicherung sowie in der betrieblichen Altersversorgung erwachsen. Nehmen Arbeitnehmer während der Arbeitszeit an Einsätzen oder Ausbildungsveranstaltungen teil, so sind sie für die Dauer der Teilnahme unter Weitergewährung des Arbeitsentgelts, das sie ohne die Teilnahme erhalten hätten, von der Arbeitsleistung freigestellt. Versicherungsverhältnisse in der Sozial- und Arbeitslosenversicherung werden durch den Dienst im Katastrophenschutz nicht berührt. Privaten Arbeitgebern ist das weitergewährte Arbeitsentgelt einschließlich ihrer Beiträge zur Sozialversicherung und zur Bundesagentur für Arbeit sowie zur betrieblichen Altersversorgung bei einem Ausfall von mehr als zwei Stunden am Tag oder von mehr als sieben Stunden innerhalb von zwei Wochen für die gesamte Ausfallzeit zu erstatten. Ihnen ist auch das Arbeitsentgelt zu erstatten, das sie Arbeitnehmern aufgrund der gesetzlichen Vorschriften während einer Arbeitsunfähigkeit infolge Krankheit weiterleisten, wenn die Arbeitsunfähigkeit auf den Dienst im Katastrophenschutz zurückzuführen ist. Arbeitnehmer im Sinne dieser Bestimmungen sind Angestellte und Arbeiter sowie die zu ihrer Ausbildung Beschäftigten. Die Sätze 1 und 2 gelten für Beamte und Richter, die Sätze 4 und 5 gelten für die bei der Deutschen Post AG, der Deutschen Postbank AG und der Deutschen Telekom AG beschäftigten Beamten entsprechend.*

(3) *Helfern, die Leistungen der Bundesagentur für Arbeit, Sozialhilfe oder sonstige Unterstützungen oder Bezüge aus öffentlichen Mitteln erhalten, sind die Leistungen weiterzugewähren, die sie ohne den Dienst im Katastrophenschutz erhalten hätten.*

(4) *Das Bundesministerium des Innern wird ermächtigt, im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales und für Gesundheit und mit Zustimmung des Bundesrates durch Rechtsverordnung das Erstattungsverfahren nach Absatz 2 Sätze 4 und 5 zu regeln.*

Vergleichbare Bestimmungen – mit Unterschieden hinsichtlich der erstattungsfähigen Dauer der Freistellungszeiten – finden sich in

- § 3 THW-Gesetz;
- § 27 Abs. 1 Zivilschutz- und Katastrophenhilfegesetz;
- § 15 Feuerwehrgesetz [Baden-Württemberg] (FwG [BW]); § 13 Landeskatastrophenschutzgesetz [Baden-Württemberg] (LKatschG [BW]);
- Art. 9 und 10 Bayerisches Feuerwehrgesetz; Art. 7b Bayerisches Katastrophenschutzgesetz;
- § 8 Gesetz über die Feuerwehren im Land Berlin (FwG [BLN]); § 14 Abs. 2 und Abs. 3 Katastrophenschutzgesetz [Berlin];
- § 27 Brandenburgisches Brand- und Katastrophenschutzgesetz;
- § 52 Bremisches Hilfeleistungsgesetz (BremHilfeG);
- §§ 14, 15 Feuerwehrgesetz [Hamburg]; §§ 24, 24a Hamburgisches Katastrophenschutzgesetz;
- § 11 Hessisches Brand- und Katastrophenschutzgesetz;
- § 11 Brandschutz- und Hilfeleistungsgesetz M-V; § 25 Gesetz über den Katastrophenschutz in Mecklenburg-Vorpommern (LKatSG MV);
- §§ 12 Abs. 4, 32 Niedersächsisches Brandschutzgesetz, §§ 18, 28 Abs. 3 Niedersächsisches Katastrophenschutzgesetz, § 7 Abs. 5 Niedersächsisches Rettungsdienstgesetz;
- §§ 12, 14 Abs. 3, 20 Gesetz über den Feuerschutz und die Hilfeleistung [Nordrhein-Westfalen];
- § 13, 18 Abs. 1, 20 Brand- und Katastrophenschutzgesetz [Rheinland-Pfalz] (LBKG [RP]);
- §§ 12 Abs. 4, 25 Gesetz über den Brandschutz, die Technische Hilfe und den Katastrophenschutz im Saarland;
- §§ 20 Abs. 4, 61, 62 Sächsisches Gesetz über den Brandschutz, Rettungsdienst und Katastrophenschutz (SächsBRKG);
- §§ 9, 10 11 Abs. 5 Brandschutz- und Hilfeleistungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt; § 14 Katastrophenschutzgesetz des Landes Sachsen-Anhalt;
- §§ 30, 31, 32 Brandschutzgesetz [Schleswig-Holstein]; § 13 Gesetz über den Katastrophenschutz in Schleswig-Holstein;
- §§ 14 Abs. 1, 40 Abs. 2 Thüringer Brand- und Katastrophenschutzgesetz.

Teilweise wird in den Landesgesetzen zusätzlich eine Pflicht normiert, dem Arbeitgeber die Abwesenheit rechtzeitig mitzuteilen. In Einzelfällen (§ 13 Abs. 1 Satz 4 LKatschG [BW] – anders aber als in § 15 Abs. 1 Satz 1 FwG [BW]! –, § 18 Abs. 2 Satz 2 BremHilfeG, § 25 Abs. 4 LKatSG MV und § 61 Abs. 2 Satz 4 SächsBRKG) wird ferner darauf hingewiesen, dass dienstliche Veranstaltungen bzw. Aus- und Fortbildungen in der Regel außerhalb der üblichen Arbeitszeit durch-

zuföhren sind. § 8 Abs. 1 Satz 3 FwG [Bln] sieht eine Freistellung für Ausbildungsveranstaltungen nur vor, soweit nicht besondere Interessen des Arbeitgebers entgegenstehen.

Eine komplexe Regelung enthält schließlich § 13 Abs. 3 LBKG [RP]:

„Wird ein ehrenamtlicher Feuerwehrangehöriger für die Dauer eines Arbeitstages von der Arbeit freigestellt, wird bei feststehender Arbeitszeit die auf diesen Arbeitstag entfallende Arbeitszeit, bei gleitender Arbeitszeit die für den jeweiligen Arbeitstag geltende Kernarbeitszeit angerechnet. Abweichend von Satz 1 ist bei gleitender Arbeitszeit die auf diesen Tag entfallende durchschnittliche Arbeitszeit anzurechnen, wenn der ehrenamtliche Feuerwehrangehörige den Zeitpunkt für die Ausübung des Ehrenamts nicht selbst bestimmen kann. Beträgt die Dauer der notwendigen Abwesenheit keinen ganzen Arbeitstag, gilt Satz 2 entsprechend, wenn die Dauer der durch den Feuerwehrdienst verursachten Abwesenheit mehr als zwei Stunden beträgt und die Arbeitsaufnahme anschließend nicht mehr zumutbar ist; Entsprechendes gilt, wenn die Arbeit wegen der Teilnahme an Einsätzen, Übungen, Lehrgängen oder sonstigen Veranstaltungen der Feuerwehr auf Anforderung der Gemeinde, bei Einsätzen auch wegen der zur Wiederherstellung der Arbeitsfähigkeit notwendigen Zeit, verspätet aufgenommen wird.“

Eine derart komplizierte Regelung wird jedoch überflüssig, wenn – wie in zahlreichen Landesgesetzen zur Brandbekämpfung und zum Katastrophenschutz üblich – auf das Arbeitsentgelt abgestellt wird, das die Ehrenamtlichen in der Zeit ihrer Abwesenheit üblicherweise erhalten hätten.

ee. Zwischenfazit

Zusammenfassend wird somit empfohlen, dass zur rechtlichen Klarstellung für die soziale Selbstverwaltung zukünftig eine explizite Freistellungsregelung getroffen wird. Die bereits in der Praxis vielfach übliche¹⁵⁰ Lohnfortzahlung durch den Arbeitgeber – verbunden mit einem Erstattungsanspruch gegen die Sozialversicherungsträger – erscheint als eine für alle Beteiligte sinnvolle und effiziente Vorgehensweise. Eine gesetzliche Regelung kann sich an entsprechenden Normen im Bereich des Katastrophenschutzes und der Brandbekämpfung orientieren.

¹⁵⁰ Winkler, § 41 SGB IV Rn. 12.

Des Weiteren müssen sich Ehrenamtliche für eine qualifizierte Wahrnehmung ihrer Selbstverwaltungsaufgaben regelmäßig weiterbilden und sind für diesen Zweck freizustellen. Es ist daher konsequent, diesen Aspekt klarstellend in eine gesetzliche Regelung mit aufzunehmen; darüber hinaus sind aber auch sonstige Vorbereitungstätigkeiten oder Vorbesprechungen zu nennen. Maßstab muss jeweils die Erforderlichkeit für eine ordnungsgemäße Amtsführung sein.

2. Rechtsverhältnis zu den Sozialversicherungsträgern

Im Hinblick auf das Rechtsverhältnis zu den Sozialversicherungsträgern wären aufgrund der vorgeschlagenen Änderungen weitere Anpassungen erforderlich. Der Anspruch von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern auf Erstattung ihres Verdienstaufschlags gemäß § 41 Abs. 2 SGB IV würde infolge des vorgeschlagenen Lohnfortzahlungsanspruchs entfallen. Die derzeitige Vorschrift erfasst aber auch Einkünfte aus selbstständiger Tätigkeit,¹⁵¹ die nicht in den Genuss einer Lohnfortzahlung kommen würden. Für diese Personen müsste die bestehende Regelung daher – sprachlich angepasst – erhalten bleiben.

Ein weiterer Aspekt, der das Rechtsverhältnis zu den Sozialversicherungsträgern betrifft, ist die Unterstützung durch sachliche und personelle Ressourcen. Wie diese im Einzelfall gestaltet sein sollte, wird nach Art und Schwierigkeit der jeweiligen Selbstverwaltungstätigkeit sowie der individuellen Ausgestaltung des Sozialversicherungsträgers recht unterschiedlich sein.¹⁵² Anstelle konkreter Vorgaben kann es daher allein um generell-abstrakte Anforderungen an die Unterstützung der Selbstverwaltungsarbeit gehen. Der gesetzlich vorzulegende Maßstab muss insofern sein, was für eine ordnungsgemäße Amtsführung an Ausstattung erforderlich ist. Die Konkretisierung muss dann je nach individueller Situation des jeweiligen Aufgabengebiets und der Struktur des Sozialversicherungsträgers erfolgen. Sinnvoll wären insofern gemeinsame Empfehlungen der Sozialpartner.

¹⁵¹ Baier, in: Krauskopf, SGB IV, § 41 Rn. 10.

¹⁵² Darauf verweist auch der *Bundewahlbeauftragte*, Schlussbericht für die Sozialversicherungswahlen zu den Sozialwahlen 2011, S. 220, spricht sich aber im Grundsatz für jeweils eine Mitarbeiterin oder einen Mitarbeiter zur Unterstützung der Arbeitgeber- und der Versichertenseite aus.

3. Vorschlag für Gesetzesänderungen

Die erörterten Veränderungen ließen sich durch folgende Gesetzesänderungen verwirklichen:

§ 40 SGB IV Ehrenämter

(1) *Die Mitglieder der Selbstverwaltungsorgane sowie die Versichertenältesten und die Vertrauenspersonen üben ihre Tätigkeit ehrenamtlich aus. Stellvertreter haben für die Zeit, in der sie die Mitglieder vertreten oder andere ihnen übertragene Aufgaben wahrnehmen, die Rechte und Pflichten eines Mitglieds. Satz 2 gilt für Stellvertreter von Versichertenältesten und Vertrauenspersonen entsprechend.*

(2) *Niemand darf in der Übernahme oder Ausübung eines Ehrenamts behindert oder wegen der Übernahme oder Ausübung eines solchen Amtes benachteiligt werden. Insbessondere ist die Kündigung eines Arbeitsverhältnisses aus diesem Grund unzulässig. Während der Amtszeit als Mitglied des Selbstverwaltungsorgans oder als Versichertenältester ist eine Kündigung nur zulässig, wenn Tatsachen vorliegen, die den Arbeitgeber oder Dienstherrn zur außerordentlichen Kündigung im Sinne des § 626 des Bürgerlichen Gesetzbuchs berechtigen. Der Kündigungsschutz beginnt mit dem Zeitpunkt, in dem die Bewerbung für das Amt erklärt wird.*

(3) *Die Mitglieder der Selbstverwaltungsorgane sowie die Versichertenältesten und die Vertrauenspersonen sind für die Zeit der Ausübung ihrer Amtstätigkeit von ihrem Arbeitgeber von der Arbeitsleistung freizustellen. Dabei ist ihnen das Arbeitsentgelt fortzuzahlen, das sie in dieser Zeit üblicherweise erhalten hätten. Die Freistellung schließt vorbereitende Tätigkeiten wie insbesondere Sitzungsvorbereitungen, Vorbesprechungen oder Teilnahme an Einführungs- und Fortbildungsveranstaltungen ein, soweit diese für eine ordnungsgemäße Amtsführung erforderlich sind. Die Sozialversicherungsträger erstatten den Arbeitgebern für die Ausfallzeit das von ihnen weitergewährte Arbeitsentgelt einschließlich der Beiträge zur Sozialversicherung und zur Bundesagentur für Arbeit sowie zur betrieblichen Altersversorgung.*

§ 41 SGB IV Entschädigung der ehrenamtlich Tätigen

(1) *Der Versicherungsträger stellt die für die ordnungsgemäße Amtsführung erforderlichen sachlichen sowie personellen Mittel zur Verfügung und erstattet den Mitgliedern der Selbstverwaltungsorgane sowie den Versichertenältesten und den Vertrauenspersonen ihre baren Auslagen; ~~er~~ Er kann hierfür für die Auslagerentstattung feste Sätze vorsehen. Die Auslagen des Vorsitzenden und der stellvertretenden Vorsitzenden eines Selbstverwaltungsorgans für ihre Tätigkeit außerhalb der Sitzung können mit einem Pauschbetrag abgegolten werden.*

(2) Der Versicherungsträger ersetzt den Mitgliedern der Selbstverwaltungsorgane sowie den Versichertenältesten und den Vertrauenspersonen den tatsächlich entgangenen regelmäßigen Bruttoverdienst und erstattet ihnen die den Arbeitnehmeranteil übersteigenden Beiträge, die sie als ehrenamtlich tätige Arbeitnehmer nach der Vorschrift des Sechsten Buches über die Beitragstragung selbst zu tragen haben. Erwerbstätige Mitglieder der Selbstverwaltungsorgane sowie Versichertenälteste und Vertrauenspersonen, die keinen Anspruch auf Entgeltfortzahlung nach § 40 Absatz 3 Satz 2 haben, erhalten vom Versicherungsträger auf Antrag für glaubhaft gemachten Verdienstaussfall eine Entschädigung. Die Entschädigung beträgt für jede Stunde der versäumten regelmäßigen Arbeitszeit höchstens ein Fünfundsiebzigstel der monatlichen Bezugsgröße (§ 18). Wird durch schriftliche Erklärung des Berechtigten glaubhaft gemacht, dass ein Verdienstaussfall entstanden ist, lässt sich dessen Höhe jedoch nicht nachweisen, ist für jede Stunde der versäumten regelmäßigen Arbeitszeit ein Drittel des in Satz 2 genannten Höchstbetrags zu ersetzen. Der Verdienstaussfall wird je Kalendertag für höchstens zehn Stunden geleistet; die letzte angefangene Stunde ist voll zu rechnen.

(3) Den Mitgliedern der Selbstverwaltungsorgane kann für jeden Kalendertag einer Sitzung ein Pauschbetrag für Zeitaufwand geleistet werden; die Höhe des Pauschbetrags soll unter Beachtung des § 40 Absatz 1 Satz 1 in einem angemessenen Verhältnis zu dem regelmäßig außerhalb der Arbeitszeit erforderlichen Zeitaufwand, insbesondere für die Vorbereitung der Sitzungen, stehen. Ein Pauschbetrag für Zeitaufwand kann für die Tätigkeit außerhalb von Sitzungen den Vorsitzenden und den stellvertretenden Vorsitzenden der Selbstverwaltungsorgane sowie den Versichertenältesten und den Vertrauenspersonen, bei außergewöhnlicher Inanspruchnahme auch anderen Mitgliedern der Selbstverwaltungsorgane geleistet werden.

(4) Die Vertreterversammlung beschließt auf Vorschlag des Vorstands die festen Sätze und die Pauschbeträge nach den Absätzen 1 und 3. Bei den in § 35a Absatz 1 genannten Krankenkassen entfällt der Vorschlag des Vorstandes. Die Beschlüsse bedürfen der Genehmigung der Aufsichtsbehörde.

§ 371 SGB III Selbstverwaltungsorgane

[Absätze 1 bis 7 bleiben unverändert]

(8) §§ 40 und 42 des Vierten Buches ~~gilt~~ gelten entsprechend.

§ 376 SGB III Entschädigung der ehrenamtlich Tätigen

Die Bundesagentur stellt die für die ordnungsgemäße Amtsführung erforderlichen sachlichen sowie personellen Mittel zur Verfügung, erstattet den Mitgliedern und den stellvertretenden Mitgliedern der Selbstverwaltungsorgane ihre baren Auslagen und gewährt eine Entschädigung. Der Verwaltungsrat kann feste Sätze beschließen. § 41 Absatz 2 Satz 1 des Vierten Buches gilt entsprechend.

VI. Ergebnis

Die soziale Selbstverwaltung ist integraler Bestandteil des deutschen Sozialversicherungssystems. Sie ist historisch gewachsen und verfassungsrechtlich anerkannt. Ihre grundlegende Ausgestaltung wird durch die §§ 29 ff. SGB IV vorgegeben, allerdings ist die durch ergänzende Regelungen in den Sozialgesetzbüchern resultierende Umsetzung in den einzelnen Sozialversicherungszweigen recht unterschiedlich. Genauso vielfältig und anspruchsvoll sind auch die Aufgaben, die von den Selbstverwaltungsorganen erfüllt werden müssen. Sie erfordern eine hohe Sachkompetenz der handelnden Akteure. Hinzu kommt, dass Mitglieder der Selbstverwaltungsorgane gemäß § 42 SGB IV bei einer Verletzung ihrer Amtspflichten einen Amtshaftungsanspruch auslösen und hierfür ggf. sogar in Regress genommen werden können.

Somit ist eine gute Absicherung der rechtlichen Situation von Ehrenamtlichen erforderlich. Maßgeblich sind insofern vor allem die §§ 40, 41 SGB IV. Nach geltendem Recht besteht insbesondere ein Behinderungs- und Benachteiligungsverbot. Hieraus leiten sich beispielsweise ein Freistellungsanspruch der Selbstverwaltungsmitglieder für die Teilnahme an Sitzungen und deren Vorbereitung ab, richtigerweise aber auch für den Besuch von Weiterbildungsveranstaltungen. Zur unabhängigen Wahrnehmung der Selbstverwaltungsaufgaben ist es unverzichtbar, dass die Auswahl aus geeigneten Qualifizierungsangeboten von den Ehrenamtlichen selbst getroffen werden kann. Insofern kommen auch Fortbildungsangebote der Verbände in Betracht. Maßstab hierfür ist, dass die Maßnahme Qualifikationen vermittelt, die zur ordnungsgemäßen Ausübung der Selbstverwaltungstätigkeit erforderlich sind.

Darüber hinaus sind den Selbstverwaltungsmitgliedern von den Sozialversicherungsträgern die sachlichen und personellen Ressourcen zur Verfügung zu stellen, die sie für ihre Arbeit benötigen. Soweit den Ehrenamtlichen insofern durch ihre Arbeit selbst Kosten entstehen, sind diese nach § 41 SGB IV von den Sozialversicherungsträgern zu erstatten. Die Erstattungspflicht erfasst darüber hinaus auch den Verdienstaufschlag sowie ggf. einen Pauschbetrag für Zeitaufwand. Der Ersatz von Auslagen für Reisekosten etc. ist dabei steuerfrei, der Verdienstaufschlag hingegen u. U. steuerpflichtig. In der Praxis werden hierbei allerdings Vereinfachungsregelungen praktiziert, die derzeit mit einer Anerkennung der Steuerfreiheit von im Regelfall mindestens 200 Euro Aufwand pro Monat anzusetzen sind.

Angesichts der Notwendigkeit einer starken rechtlichen Absicherung einerseits und wenig konkreter Regelungen andererseits, deren Inhalt sich für nicht rechtskundige Ehrenamtliche nicht ohne Weiteres erschließt, stellt sich die Frage nach einer gesetzlichen Stärkung der rechtlichen Position von Selbstverwaltungsmitgliedern. Anleihe kann hierzu bei anderen gesetzlichen Regelungen genommen werden, die dem Schutz ehrenamtlicher Tätigkeit im gesellschaftlichen Interesse dienen.

Vorgeschlagen wird eine Aufwertung des Sonderkündigungsschutzes von einem relativen Kündigungsverbot zu einem Ausschluss der ordentlichen Kündigung von ehrenamtlichen Selbstverwaltungsmitgliedern.

Die Freistellungsregelungen sollten ferner dahingehend konkretisiert werden, dass ein Freistellungsanspruch im Arbeitsverhältnis für die Zeit der Ausübung der Amtstätigkeit gesetzlich klargestellt wird. Explizit sind dabei vor allem die Sitzungsvorbereitung, Vorbesprechungen sowie die Teilnahme an Einführungs- und Fortbildungsveranstaltungen zu benennen. Sinnvoll wäre ferner eine Lohnfortzahlungspflicht des Arbeitgebers, die mit einem Erstattungsanspruch gegen den Sozialversicherungsträger einhergeht. Insofern müsste klargestellt werden, dass für selbstständige Ehrenamtliche die bisherigen Erstattungsregelungen beibehalten werden.

Schließlich sollte ausdrücklich gesetzlich festgeschrieben werden, dass die Sozialversicherungsträger die für die ordnungsgemäße Amtsführung erforderlichen sachlichen sowie personellen Mittel zur Verfügung stellen müssen.

Literaturverzeichnis

- Adamy, Wilhelm*, Gibt es noch eine Selbstverwaltung in der Arbeitslosenversicherung?, VSSR 2006, S. 175 – 189.
- Ascheid, Reiner/Preis, Ulrich/Schmidt, Ingrid*, Kündigungsrecht, 5. Aufl. München 2017, zitiert: *Bearbeiter*, in: Ascheid/Preis/Schmidt.
- Bader, Peter/Dörner, Hans-Jürgen/Mikosch, Ernst/Schleusener, Aino/Schütz, Friedrich/Vossen, Reinhard*, Gemeinschaftskommentar zum Arbeitsgerichtsgesetz, 98. Ergänzungslieferung Köln 2016, zitiert: *Bearbeiter*, in: GK-ArbGG.
- Banafsche, Minou/Körtek, Yasemin/Kruse, Jürgen/Lüdtke, Peter-Bernd/Reinhard, Hans-Joachim/Ross, Friso/Schaumberg, Torsten/Schön, Markus/Winkler, Jürgen*, Sozialgesetzbuch III, 2. Aufl. Baden-Baden 2015, zitiert: *Bearbeiter*, in: LPK-SGB III.
- Baumeister, Katharina/Hartje, Andreas/Knötig, Nora/Wüstrich, Thomas*, Soziale Selbstverwaltung in der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV), Arbeitspapier 277 der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf Juni 2013.
- Becher, Clemens/Plate, Frank*, Selbstverwaltungsrecht in der Sozialversicherung, Berlin, Stand November 2014.
- Becker, Ulrich*, Selbstbindung des Gesetzgebers im Sozialrecht – zur Bedeutung von Konsistenz bei der Ausgestaltung von Sozialversicherungssystemen, in: Wulffen, Matthias von/Krasney, Otto Ernst (Hrsg.), Festschrift 50 Jahre Bundessozialgericht, Köln 2004, S. 77 – 96.
- Beier, Angelika/Güner, Günter*, Selbstverwaltung braucht Versichertennähe, Versorgungsorientierung und Transparenz, Soziale Sicherheit 2011, S. 372–376.
- Bieback, Karl-Jürgen*, Soziale Selbstverwaltung – Geschichte und Programm, in: Rixen, Stephan/Welskop-Deffaa, Eva M. (Hrsg.), Zukunft der Selbstverwaltung, Wiesbaden 2015, S. 11–30.
- Brand, Jürgen*, Sozialgesetzbuch III, 7. Aufl. München 2013, zitiert: *Bearbeiter*, in: Brand.
- Braun, Bernhard/Greif, Stefan/Lüdecke, Daniel/Rothgang, Heinz/Wasem, Jürgen*, Funktionsfähigkeit und Perspektiven von Selbstverwaltung in der GKV, Soziale Sicherheit 2007, S. 365–373.
- Braun, Bernhard/Klenk, Tanja/Kluth, Winfried/Nullmeier, Frank/Welti, Felix*, Modernisierung der Sozialversicherungswahlen, Baden-Baden 2008.
- Bundeswahlbeauftragter*, Schlussbericht für die Sozialversicherungswahlen zu den Sozialwahlen 2011, Berlin 2012.
- CDU/CSU und SPD*, Deutschlands Zukunft gestalten, Koalitionsvertrag für die 18. Legislaturperiode.

- Däubler, Wolfgang/Deinert, Olaf/Zwanziger, Bertram, Kündigungsschutzrecht, 10. Aufl. Frankfurt a. M. 2017, zitiert: *Bearbeiter*, in: Däubler/Deinert/Zwanziger.
- Däubler, Wolfgang/Kittner, Michael/Klebe, Thomas/Wedde, Peter, Betriebsverfassungsgesetz, 15. Aufl. Frankfurt a. M. 2016, zitiert: *Bearbeiter*, in: Däubler/Kittner/Klebe/Wedde.
- Deutscher Gewerkschaftsbund, Soziale Selbstverwaltung – weiterentwickeln und stärken: Beschluss des 20. Ordentlichen DGB-Bundeskongresses, Berlin 2014.
- Dreier, Horst, Grundgesetz, 3. Aufl. Tübingen 2015.
- Eichenhofer, Eberhard, Sozialrecht, 9. Aufl. Tübingen 2015.
- Emde, Ernst Thomas, Die demokratische Legitimation der funktionalen Selbstverwaltung, Berlin 1990.
- Fitting, Karl, Betriebsverfassungsgesetz, 28. Aufl. 2016, zitiert: *Fitting/Engels/Schmidt/Trebingen/Linsenmaier*, BetrVG.
- Fuchs, Harry, Der Verwaltungsrat in der GKV: Seine Aufgaben, Rechte, Handlungsgrundlagen und -instrumente, Soziale Sicherheit 2011, 365 -371.
- Gagel, Alexander, SGB II/SGB III, 64. Ergänzungslieferung München 2016, zitiert: *Bearbeiter*, in: Gagel.
- Gäntgen, Hans Jörg, Die ehrenamtlichen Richter in der Arbeitsgerichtsbarkeit, RdA 2015, 201–206.
- Germelmann, Claas-Hinrich/Matthes, Hans-Christoph/Prütting, Hanns, Arbeitsgerichtsgesetz, 8. Aufl. München 2013, zitiert: *Germelmann - Bearbeiter*.
- Hajen, Leonhard, Selbstverwaltung der Sozialversicherung: „Good Governance“ oder dringender Reformbedarf?, SGB 2014, 229–236.
- Hauck, Friedrich/Helml, Ewald/Biebl, Josef, Arbeitsgerichtsgesetz, 4. Aufl. München 2011, zitiert: *Bearbeiter*, in: Hauck/Helml/Biebl, ArbGG.
- Hendler, Reinhard, Selbstverwaltung als Ordnungsprinzip, Köln 1984.
- IG Metall Vorstand, Perspektiven der sozialen Selbstverwaltung, Vorschlag der IG Metall für ein „Pflichtenheft“ in der gesetzlichen Krankenversicherung vom 4.6.2012.
- Isensee, Josef/Kirchhof, Paul, Handbuch des Staatsrechts Band VI, Bundesstaat, 3. Aufl. Heidelberg 2009, zitiert: *Bearbeiter*, in: Isensee/Kirchhof.
- Kahl, Wolfgang, Hochschulräte – Demokratieprinzip – Selbstverwaltung, AöR 2005, S. 225–262.
- Kingreen, Thorsten, Das Sozialstaatsprinzip im europäischen Verfassungsverband, Tübingen 2003.
- Kirchhof, Paul, Kommentar zum Einkommenssteuergesetz, 15. Aufl. München 2016, zitiert: *Bearbeiter*, in: Kirchhof, EStG.
- Kittner, Michael/Däubler, Wolfgang/Zwanziger, Bertram, Kündigungsschutzrecht, 9. Aufl. Frankfurt a. M. 2015, zitiert: *Bearbeiter*, in: Kittner/Däubler/Zwanziger.
- Klenk, Tanja, Diversität der Lebensläufe – Soziale Selbstverwaltung als Korrektiv, in: Rixen, Stephan/Welskop-Deffaa, Eva M. (Hrsg.), Zukunft der Selbstverwaltung, Wiesbaden 2015, S. 100–123.

- Klenk, Tanja*, Selbstverwaltung – ein Kernelement demokratischer Sozialstaatlichkeit? Szenarien zur Zukunft der sozialen Selbstverwaltung, *Zeitschrift für Sozialreform* 2006, S. 273–291.
- Kluth, Winfried*, Funktionale Selbstverwaltung, Tübingen 1997.
- Krauskopf, Dieter*, Soziale Krankenversicherung, Pflegeversicherung, München, 52. Ergänzungslieferung Stand Juni 2016, zitiert: *Bearbeiter*, in: Krauskopf.
- Kreikebohm, Ralf*, SGB IV, 2. Aufl. München 2014, zitiert: *Bearbeiter*, in: Kreikebohm.
- Kruse, Udo/Kruse, Silke*, Grundlagen, Bedeutung und Arbeit der Ausschüsse, Soziale Sicherheit 2011, S. 377–383.
- Leube, Konrad*, Sozialversicherungswahlen – Behinderung und Benachteiligung bei der Übernahme oder Ausübung des Ehrenamts, NZS 2004, 577–581.
- Mayen, Thomas*, Verwaltung durch unabhängige Einrichtungen, DÖV 2004, S. 45–55.
- Musil, Andreas*, Das Bundesverfassungsgericht und die demokratische Legitimation der funktionalen Selbstverwaltung, DÖV 2004, S. 93–136.
- Mutschler, Bernd/Schmidt-De Caluwe, Reimund/Coseriu, Pablo*, Sozialgesetzbuch III, 5. Aufl. Baden-Baden 2013.
- Natter, Eberhard*, Die Entschädigung der ehrenamtlichen Richter für Verdienstausfall bei flexibler Arbeitszeitgestaltung, AuR 2006, 246–267.
- Priewe, Stephanie/Priewe, Frank*, Die Notwendigkeit eines verbesserten Kündigungsschutzes für ehrenamtliche Richter/innen, AuR 2015, 389–394.
- Reuter, Judith*, Verfassungsrechtliche Grundlagen des bürgerschaftlichen Engagements, Frankfurt/Main 2005.
- Richardi, Reinhard/Wißmann, Hellmut/Wlotzke, Otfried/Oetker, Hartmut*, Münchener Handbuch zum Arbeitsrecht, 3. Aufl. München 2009, zitiert: *Bearbeiter*, in: Münchener Handbuch zum Arbeitsrecht.
- Ruland, Franz*, Gibt es noch eine Selbstverwaltung in der Rentenversicherung?, VSSR 2006, S. 157 – 173.
- Schaub, Günter*, Arbeitsrechts-Handbuch, 16. Aufl. München 2015, zitiert: *Bearbeiter*, in: Schaub.
- Schlegel, Rainer/Voelzke, Thomas*, juris PraxisKommentar SGB IV – Gemeinsame Vorschriften für die Sozialversicherung, 3. Aufl. 2016, zitiert: *Bearbeiter*, in: jurisPK.
- Schmidt-Ränsch, Jürgen*, Deutsches Richtergesetz, 6. Aufl. München 2009, zitiert: *Schmidt-Ränsch, DRiG*.
- Schmidt-Ränsch, Jürgen*, Das neue Benachteiligungsverbot für ehrenamtliche Richter, NVwZ 2005, 166.
- Schmidt-Bleibtreu, Bruno/Hofman, Hans/Henneke, Hans-Günter*, Kommentar zum Grundgesetz, 13. Aufl. Köln 2014, zitiert: *Bearbeiter*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofman/Henneke.

- Schnapp, Friedrich E.*, Gibt es noch eine Selbstverwaltung in der Sozialversicherung?, VSSR 2006, S. 191–203.
- Schnapp, Friedrich E.*, Friedenswahlen in der Sozialversicherung – vordemokratisches Relikt oder schein-demokratisches Etikett?, in: Epping, Volker/Fischer, Horst/Heintschel von Heinegg, Wolff (Hrsg.), Brücken bauen und begehen, Festschrift für Knut Ipsen zum 65. Geburtstag, München 2000, S. 807–828.
- Schroeder, Wolfgang*, Selbstverwaltungskorporatismus und neuer Sozialstaat, in: Zeitschrift für Sozialreform 2006, S. 253–271.
- Schroeder, Wolfgang*, Zur Reform der Selbstverwaltung in der Gesetzlichen Krankenversicherung – Kasseler Konzept, Düsseldorf 2008.
- Schuler-Harms, Margarete*, Betroffenheitsdemokratie und Begründung sozialer Selbstverwaltung in der Arbeitsverwaltung: Unterschiede und Gemeinsamkeiten, in: Rixen, Stephan/Welskop-Deffaa, Eva M. (Hrsg.), Zukunft der Selbstverwaltung, Wiesbaden 2015, S. 31–56.
- Stein, Peter*, Legitimation, Praxisnähe, Transparenz – zur Rolle der ehrenamtlichen Richter in der Arbeitsgerichtsbarkeit, BB 2007, 2681–2686.
- Tennstedt, Florian*, Soziale Selbstverwaltung, Geschichte der Selbstverwaltung in der Krankenversicherung, Band 2, Bonn 1977.
- Tomerius, Stephan/Breitkreuz, Tilman*, Selbstverwaltungsrecht und „Selbstverwaltungspflicht“ – verfassungsrechtliche Überlegungen zur Rolle von Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG bei der Privatisierung kommunaler Aufgaben, DVBl. 2003, S. 426–435.
- Unruh, Georg Christoph von*, Selbstverwaltung als staatsbürgerliches Recht, DÖV 1972, S. 16–25.
- Welskop-Deffaa, Eva M.*, Partizipation und Responsivität – Zum Ausbau sozialpartnerschaftlicher Selbstverwaltung in den Sozialversicherungen, in: Rixen, Stephan/Welskop-Deffaa, Eva M. (Hrsg.), Zukunft der Selbstverwaltung, Wiesbaden 2015, S. 68–85.
- Welti, Felix*, Korporative Beteiligung und pluralistische Beteiligungsrechte: Legitimation und Reformbedarf, in: Rixen, Stephan/Welskop-Deffaa, Eva M. (Hrsg.), Zukunft der Selbstverwaltung, Wiesbaden 2015, S. 87–100.
- Welti, Felix*, Lorenz von Stein und das Recht auf eine gute Selbstverwaltung, VerwA 2014, S. 50–72.
- Welti, Felix*, Selbstverwaltung im sozialen Gesundheitswesen, SGB 2011, 485–491.
- Welti, Felix*, Gibt es noch eine Selbstverwaltung in der gesetzlichen Krankenversicherung?, VSSR 2006, S. 133–156.
- Wickede, René von*, Sonderkündigungsschutz im Arbeitsverhältnis, Berlin 2009.
- Winkler, Jürgen*, Sozialgesetzbuch IV, 2. Aufl. Baden-Baden 2016.
- Wolmerath, Martin*, Ehrenamtliches Richteramt in der Gleitzeit, jurisPR-ArbR 22/2009, Anm. 6.

Schriftenreihe des Hugo Sinzheimer Instituts für Arbeitsrecht

- Band 20** Ulrich Preis / Alberto Povedano Peramato
**Das neue Recht der Allgemeinverbindlicherklärung im
Tarifautonomiestärkungsgesetz**
ISBN 978-3-7663-6657-3
- Band 19** Eva Kocher / Jürgen Kädler / Ulrich Voskamp / Laura Krüger
**Noch verfassungsgemäß?
Fernwirkungen bei Arbeitskämpfen in der Automobilindustrie
und die Verfassungsmäßigkeit des § 160 Abs. 3 SGB III**
ISBN 978-3-7663-6466-1
- Band 18** Marita Körner
**Wirksamer Beschäftigtendatenschutz im Lichte
der Europäischen Datenschutz-Grundverordnung (DS-GVO)**
ISBN 978-3-7663-6637-5
- Band 17** Matthias Jacobs / Matthias Münder / Barbara Richter
**Spezialisierung der Unionsgerichtsbarkeit im Arbeitsrecht –
Fachkammer für Arbeitsrecht am EuGH**
ISBN 978-3-7663-6585-9
- Band 16** Wolfgang Däubler
**Tarifverträge zur Unternehmenspolitik?
Rechtliche Zulässigkeit und faktische Bedeutung**
ISBN 978-3-7663-6465-4
- Band 15** Raimund Waltermann
**Differenzierungsklauseln im Tarifvertrag in der auf Mitgliedschaft
aufbauenden Tarifautonomie**
ISBN 978-3-7663-6469-2
- Band 14** Olaf Deinert
Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer in Inlandsbetrieben
ISBN 978-3-7663-6468-5
- Band 13** Florian Rödl / Raphaël Callsen
Kollektive soziale Rechte unter dem Druck der Währungsunion
ISBN 978-3-7663-6467-8
- Band 12** Ulrich Preis / Daniel Ulber
**Ausschlussfristen und Mindestlohngesetz – Der Mindestlohn
als unabdingbarer Sockelanspruch**
ISBN 978-3-7663-6413-5
- Band 11** Ulrike Wendeling-Schröder (Hrsg)
Die Arbeitsbedingungen des Betriebsrats
ISBN 978-3-7663-6329-9

- Band 10** Monika Schlachter
**Das Verbot der Altersdiskriminierung
und der Gestaltungsspielraum der Tarifvertragsparteien**
ISBN 978-3-7663-6389-3
- Band 9** Ingrid Maas / Karl Schmitz / Peter Wedde
**Datenschutz 2014
Probleme und Lösungsmöglichkeiten**
ISBN 978-3-7663-6386-2
- Band 8** Thorsten Kingreen
Soziales Fortschrittsprotokoll – Potenzial und Alternativen
ISBN 978-3-7663-6326-8
- Band 7** Ulrike Wendeling-Schröder
**Kritik der Lehre vom fehlerhaften Tarifvertrag unter besonderer
Berücksichtigung der Tarifverträge tarifunfähiger Gewerkschaften
in der Leiharbeit**
ISBN 978-3-7663-6282-7
- Band 6** Jens Schubert
**Der Vorschlag der EU-Kommission für eine Monti-II-Verordnung –
eine kritische Analyse unter Einbeziehung der Überlegungen
zu der Enforcement-Richtlinie**
ISBN 978-3-86194-115-6
- Band 5** Wolfgang Däubler
Die Unternehmerfreiheit im Arbeitsrecht – eine unantastbare Größe?
ISBN 978-3-86194-110-1
- Band 4** Bernd Waas
**Betriebsrat und Arbeitszeit – Pauschale Abgeltung und Freistellungen
über das Gesetz hinaus**
ISBN 978-3-86194-092-0
- Band 3** Bernd Waas
**Geschlechterquoten für die Besetzung der Leitungsgremien
von Unternehmen – Bewertung der aktuellen Entwürfe
aus unionsrechtlicher und rechtsvergleichender Sicht**
ISBN 978-3-86194-080-7
- Band 2** Rüdiger Krause
**Tarifverträge zur Begrenzung der Leiharbeit und zur Durchsetzung
von Equal Pay**
ISBN 978-3-86194-071-5
- Band 1** Britta Rehder / Olaf Deinert / Raphaël Callsen
**Arbeitskampfmittelfreiheit und atypische Arbeitskampfformen –
Rechtliche Bewertung atypischer Arbeitskampfformen und Grenzen
der Rechtsfortbildung**
ISBN 978-3-86194-056-2

