

**Die Ausschüsse
bei den Sozialversicherungsträgern
im Spannungsfeld
von Selbstverwaltungsdemokratie
und Verwaltungseffizienz**

**Erledigungs- und Vorbereitungsausschüsse
in der gesetzlichen Unfallversicherung**

Inauguraldissertation
zur Erlangung des Doktorgrades des
Fachbereichs Rechtswissenschaft
der Johann Wolfgang Goethe-Universität
Frankfurt am Main

vorgelegt von
Herwart Virneburg
aus Frankfurt am Main

2003

D 30

Erstgutachter:	Professor Dr. Görg Haverkate
Zweitgutachter:	Professor Dr. Dr. h.c. Michael Stolleis
Tag der Disputation:	16. Mai 2001

Gliederung

Literaturverzeichnis	11
Abkürzungsverzeichnis	27
A. Fragestellung	37
B. Selbstverwaltung und Ausschüsse in der geschichtlichen Entwicklung der Unfallversicherung	40
I. Vorläufer der genossenschaftlichen Sicherung in der Unfallversicherung	40
II. Arbeiterschutz im Vorfeld der gesetzlichen Unfallversicherung	40
1. Von der Preußischen Gewerbeordnung 1845 bis zum Haftpflichtgesetz 1871	40
2. Entstehen einzelner Unfallversicherungsgenossenschaften ab 1873	41
III. Die gesetzliche Regelung über die Unfallversicherung	42
1. Entwurf eines Gesetzes über die Unfallversicherung	42
2. Die Kaiserliche Botschaft von 1881	42
3. Der 2. Entwurf eines Gesetzes über die Unfallversicherung	43
4. Die gesetzliche Regelung der Unfallversicherung - das Unfallversicherungsgesetz 1884	43
IV. Weitere Entwicklung in der Unfallversicherung bis zum Beginn des 20. Jahrhunderts	45
V. Die Entwicklung bis 1933	47
1. Die Reichsversicherungsordnung (RVO) von 1911	47
2. Die Unfallversicherung während des 1. Weltkrieges	48
3. Die Unfallversicherung nach dem 1. Weltkrieg	48
VI. Die Entwicklung von 1934 bis 1945	49
1. Das Aufbaugesetz von 1934	49
2. Die Unfallversicherung während des 2. Weltkrieges	50
VII. Die Entwicklung von 1945 bis 1976	51
1. Die Wiederherstellung der Selbstverwaltung in der Sozialversicherung nach dem 2. Weltkrieg	51
1.1. Die Neuordnung in Bayern im Jahre 1948	51
1.2. Sozialversicherungsrechtliche Bezüge des Grundgesetzes	51
1.3. Das Gesetz über die Selbstverwaltung (GSv) von 1951	52

2.	Die weitere Entwicklung bis zum Jahre 1976	53
2.1.	Das Selbstverwaltungsgesetz (SVwG) von 1967 (7. ÄndG zum GSV)	53
2.2.	Das Sozialgesetzbuch (SGB) - Gemeinsame Vorschriften für die Sozialversicherung von 1976	54
2.3.	Das Sozialgesetzbuch VII von 1996	54
2.4.	Ausblick	55
C.	Selbstverwaltung und Demokratie	56
I.	Selbstverwaltung und Demokratie im Innenverhältnis zu den Betroffenen	56
1.	Legitimationsstrang	56
2.	Die Sozialwahlen in Zahlen	57
3.	Sonderproblematik in der gesetzlichen Unfallversicherung	59
4.	Mögliche Gründe für die geringe Wahlbeteiligung bei den 57 Sozialwahlen	60
5.	Zulässigkeit von Friedenswahlen ?	63
	a) Rechtsprechung des BSG	63
	b) Meinungen in der Literatur	64
II.	Selbstverwaltung und Demokratie im Außenverhältnis zum Wahlvolk	67
III.	Bestandsgarantie für die Sozialversicherungsträger und die Selbstverwaltung ?	68
D.	Begriff des Ausschusses - Erscheinungsformen - rechtliche Einordnung	74
I.	Der Begriff "Ausschuß"	74
II.	Erscheinungsformen der Ausschüsse	76
1.	Ausschüsse außerhalb der Sozialversicherung	76
1.1.	Ausschüsse im Bereich des Privatrechts	76
1.2.	Ausschüsse im Bereich des öffentlichen Rechts	76
	a) Ausschüsse auf Parlamentsebene	76
	b) Ausschüsse auf Kommunalebene	77
	c) Ausschüsse im Bereich der Verwaltung	77
	d) Ausschüsse bei den Körperschaften des Öffentlichen Rechts	77
2.	Die Ausschüsse bei den Sozialversicherungsträgern	78
2.1.	Ausschüsse bei den Sozialversicherungsträgern allgemein	78
	a) Gesetzlich geregelte Ausschüsse	78

aa)	Besondere Ausschüsse - § 36 a SGB IV	78
aaa)	Widerspruchsausschuß	78
bbb)	Rentenausschüsse	79
bb)	Wahlausschuß - § 53 Abs. 1 S. 1 SGB IV	80
cc)	Erledigungsausschüsse - § 66 SGB IV	80
b)	Gesetzlich nicht geregelte Ausschüsse	81
aa)	Vorbereitungsausschüsse	81
bb)	Gemischte Ausschüsse mit vorbereitender und beschließender Funktion	81
cc)	Zulässigkeit des Tätigwerdens von gesetzlich nicht geregelten Ausschüssen	82
aaa)	Vorbereitungsausschüsse	82
bbb)	Gemischte Ausschüsse	84
2.2.	Die einzelnen Ausschüsse bei den Berufsgenossenschaften	85
a)	Anzahl der Ausschüsse	85
b)	Arten der Ausschüsse	85
aa)	Ausschüsse des Vorstandes	86
bb)	Ausschüsse der Vertreterversammlung	87
cc)	Gemeinsame Ausschüsse	88
III.	Rechtliche Einordnung der Ausschüsse bei den Sozialversicherungsträgern	90
1.	Erledigungsausschüsse	91
2.	Vorbereitungsausschüsse	94
3.	Besondere Ausschüsse gem. § 36 a SGB IV	94
E.	Zweckmäßigkeitserwägungen bei der Bildung von Ausschüssen	96
I.	Entlastung des Plenums als Hauptaufgabe	96
II.	Notwendig werdende Spezialisierung	97
III.	Möglichkeit intensiverer und vertraulicherer Beratung	97
IV.	Größere Flexibilität bzw. Praktikabilität der Ausschüsse	98
V.	Günstigere Arbeitsatmosphäre	98
VI.	Besondere Entlastungsfunktionen von Ausschüssen beim Erlaß von Unfallverhütungsvorschriften	98
1.	Verfahren beim Erlaß von Unfallverhütungsvorschriften	99
2.	Gefahren und Konsequenzen intensiver Ausschularbeit	102
3.	Zunehmende Bedeutung der Ausschularbeit im Bereich der Unfallverhütung	103

F.	Bedenken in Bezug auf die Gewichtsverlagerung von den Organen auf die Ausschüsse	104
I.	Verwaltungsmäßige Erschwernis	104
II.	Schwächung des Willensbildungsprozesses im Organ	104
	1. Gewichtsverlagerung zu den Erledigungsausschüssen	104
	2. Gewichtsverlagerung zu den Vorbereitungsausschüssen	104
	2.1. Vorteil höherer Sachkunde im Ausschuß	104
	2.2. Reduzierung der Organe auf reine Ratifikationsorgane	104
	a) Verlagerung des Willensbildungsprozesses auf die Ausschüsse	104
	b) Gruppenvorbesprechungen	105
	2.3. Einfluß der hauptamtlichen Verwaltung auf den Willensbildungsprozeß	108
III.	Problemstellung	111
IV.	Problemlösung	111
	1. Aufgabenübertragung	111
	1.1. Auf Erledigungsausschüsse übertragbare Aufgaben - "Erledigung einzelner Aufgaben"	111
	a) Keine Übertragung der gesamten Aufgaben	112
	b) Verbleib des Kernbereichs der Aufgaben bei den Organen	113
	c) Nicht übertragbare Aufgaben	114
	aa) Rechtsetzung	114
	bb) Andere elementare Aufgaben	117
	aaa) Regelung des § 65 SGB IV	117
	bbb) Sonstige Aufgaben	118
	cc) Ausschließlichkeitskataloge im Gemeinderecht	118
	d) Einzelne übertragbare Aufgaben	120
	aa) Vertreterversammlung	120
	bb) Vorstand	120
	e) Parallele Zuständigkeit von Organ und Ausschuß	120
	1.2. Auf Vorbereitungsausschüsse übertragbare Aufgaben	120
	2. Zeitliche Begrenzung der Aufgabenübertragung	122
	2.1. Erledigungsausschüsse	122
	2.2. Vorbereitungsausschüsse	123
	3. Form der Aufgabenübertragung	123
	3.1. rechtliche Qualität - Mandat oder Delegation ?	123
	a) Erledigungsausschüsse	124
	aa) Aufgabenübertragung im Wege einfacher Delegation	124
	bb) Subdelegation	125

b)	Vorbereitungsausschüsse	126
aa)	Aufgabenübertragung im Wege des Mandats	126
bb)	Submandatierung	127
3.2.	tatsächlicher Übertragungsakt	127
a)	Erliegerungsausschüsse	127
b)	Vorbereitungsausschüsse	129
4.	Problem "Besetzung bzw. Zusammensetzung der Ausschüsse"	130
4.1.	"qualitative Besetzung"	130
a)	Die Besetzung von Erliegerungsausschüssen	130
aa)	Die Regelung des § 66 SGB IV	130
bb)	Gruppenparität	133
cc)	Organfremde Personen	135
dd)	Anwendung weiterer Regelungen über die Zusammensetzung von Organen	136
b)	Die Besetzung von Vorbereitungsausschüssen	137
aa)	Herrschende Meinung	137
bb)	Bedenken gegen die herrschende Meinung	138
aaa)	Besetzung mit organfremden Personen	139
bbb)	nichtparitätische Besetzung	140
ccc)	Besetzung mit Stellvertretern von Organmitgliedern	141
c)	Stellvertretung im Ausschuß	141
aa)	Erliegerungsausschüsse	141
aaa)	Möglichkeit der persönlichen Stellvertretung	141
bbb)	Bestimmung des Stellvertreters durch das Ausschußmitglied im Einzelfall ?	142
ccc)	Vorliegen eines Verhinderungsfalles	144
ddd)	Person des Stellvertreters	145
bb)	Vorbereitungsausschüsse	146
4.2.	"quantitative Besetzung" - Ausschußgröße	147
a)	Ausschußgröße bei den Berufsgenossenschaften	147
b)	Ausschuß-Mindestgröße	147
aa)	Ausschußgröße allgemein	147
bb)	Teilnahme weiterer Personen	149
c)	Ausschuß-Höchstgröße	151
4.3.	Zulässigkeit von Ausschuß-Mischformen ? - Zusammenwirken	151
a)	Gemeinsame Ausschüsse von Vorstand und Vertreterversammlung	152
aa)	Gemeinsame Erliegerungsausschüsse	152
bb)	Gemeinsame Vorbereitungsausschüsse	152

b)	Getrennte Ausschüsse von Vorstand und Vertreterversammlung - gemeinsame Tagung und Beschlußfassung	154
aa)	Erledigungsausschüsse	154
bb)	Vorbereitungsausschüsse	155
c)	Getrennte Ausschüsse von Vorstand und Vertreterversammlung - gemeinsame Tagung und getrennte Beschlußfassung	156
aa)	Erledigungsausschüsse	156
bb)	Vorbereitungsausschüsse	156
5.	Problem „Kontrolle der Ausschußarbeit“	157
5.1.	Kontrolle durch das Prinzip der Öffentlichkeit von Ausschußsitzungen	157
a)	Begriff der "Öffentlichkeit"	159
b)	Umfang der Öffentlichkeit	162
c)	Erledigungsausschüsse	163
aa)	Frühere Regelung nach § 4 Abs. 2 S. 1 SVwG	163
bb)	Jetzige Regelung nach § 66 Abs. 2 i.V.m. § 63 SGB IV	163
aaa)	sachlicher Umfang der Nichtöffentlichkeit	163
bbb)	Teilnahmerecht für Mitglieder des Mutterorgans ?	164
ccc)	Teilnahme organfremder Personen	165
ddd)	„einfache“ Teilnahme von Nichtaus- schußmitgliedern oder Teilnahme mit Stimmrecht bzw. beratender Stimme ?	165
d)	Vorbereitungsausschüsse	167
aa)	Nichtöffentlichkeit der Sitzungen der Vorbereitungsausschüsse des Vorstandes	167
bb)	Öffentlichkeit der Sitzungen der Vorberei- tungsausschüsse der Vertreterversammlung	167
aaa)	Nichtöffentlichkeit rechtlich zwingend ?	168
bbb)	Nichtöffentlichkeit erforderlich ?	168
ccc)	Nichtöffentlichkeit rechtlich zulässig ?	169
cc)	Anspruch organfremder Personen auf Teilnahme an nichtöffentlichen Sitzungen ?	172
aaa)	Teilnahme organfremder Personen an den nicht- öffentlichen Sitzungen der Vertreterversammlung	173
aaaa)	aufgrund "aufsichtsrechtlicher Stellung"	173
bbbb)	aufgrund Regelungen in Satzung und Geschäftsordnung	174
cccc)	aufgrund Zulassung im Einzelfall	178
bbb)	Teilnahme organfremder Personen an den Sitzungen des Vorstandes	178

e)	Übersendung von Sitzungsunterlagen an die Stellvertreter von Organ- und Ausschußmitgliedern	180
aa)	Verstoß gegen das Gebot der Nichtöffentlichkeit von Sitzungen ?	180
bb)	Mögliche Grenzen der Zulässigkeit im Hinblick auf die Rechtsstellung des "Stellvertreters"	181
cc)	Bedenken datenschutzrechtlicher Art	182
5.2.	Kontrolle der Ausschußtätigkeit durch das Mutterorgan selbst	183
a)	Rückholrecht	184
aa)	"formelles" Rückholrecht	184
aaa)	Änderungen am Bestand des Ausschusses und bei den übertragenen Aufgaben	184
bbb)	Wieder-an-sich-ziehen von Aufgaben durch das Mutterorgan	185
aaaa)	Erliegerungsausschüsse	185
bbbb)	Vorbereitungsausschüsse	187
bb)	"materielles" Rückholrecht im Wege der Nachprüfung	187
aaa)	Erliegerungsausschüsse	187
bbb)	Vorbereitungsausschüsse	189
b)	Weisungsrecht	189
aa)	Erliegerungsausschüsse	190
bb)	Vorbereitungsausschüsse	192
c)	Rückverweisungsrecht	193
aa)	Vorbereitungsausschüsse	193
bb)	Erliegerungsausschüsse	193
d)	Recht auf Information	193
aa)	Berichterstattungspflicht der Ausschüsse	194
aaa)	Vorbereitungsausschüsse	194
bbb)	Erliegerungsausschüsse	194
bb)	Überlassung der Ausschußprotokolle an die Mitglieder des Mutterorgans	195
e)	Sonstige Einflußmöglichkeiten des Mutterorgans	196
5.3.	Rückgaberecht des Ausschusses als "vorbeugende" Kontrolle der Ausschußarbeit	196
a)	Erliegerungsausschüsse	196
b)	Vorbereitungsausschüsse	198
5.4.	Haftung der Ausschußmitglieder als Selbstkontrolle	198
a)	Erliegerungsausschüsse	198
b)	Vorbereitungsausschüsse	199
G.	Zusammenfassung und Schlußwort	200

Literaturverzeichnis

- Achterberg, Norbert Allgemeines Verwaltungsrecht, Lehrbuch, 2. Aufl., Heidelberg 1986, zit.: Achterberg, AllgVwR
- ders. in: Mutius, Albert v. / Friauf, Karl Heinrich / Westermann, Harm Peter (Hrsg.), Handbuch für die öffentliche Verwaltung Bd. I Grundlagen, 1. Aufl., Neuwied/Darmstadt 1984, zit.: Achterberg, HöV Bd. I
- Adamovich, Ludwig Handbuch des österreichischen Verfassungsrechts, 6. Aufl., Wien/New York 1971
- Bachof, Otto Teilrechtsfähige Verbände des öffentlichen Rechts - Die Rechtsnatur der Technischen Ausschüsse des § 24 der Gewerbeordnung, AöR 83 (1958), 208
- Bauer, Martin /
Böhle, Thomas /
Masson, Christoph /
Samper, Rudolf Bayerische Kommunalgesetze - Gemeindeordnung Landkreisordnung, Bezirksordnung, Kommentar, Loseblattausgabe, 4. Aufl. 2000, Stuttgart/München/Hannover, Stand 04/2000;
zit.: Bauer/Böhle/Masson/Samper
- Becher, Clemens Selbstverwaltungsrecht der Sozialversicherung, Kommentar, Loseblattausgabe, Berlin, Stand 06/1998; zit.: Becher, SVwR E
- Bellem, Petra Das Organ-Handbuch der gesetzlichen Unfallversicherung, 1. Aufl., Sankt Augustin 1991
- Bennemann, Gerhard /
Beinlich, Rudolf u.a. Kommunalverfassungsrecht Hessen, Hessische Gemeindeordnung (HGO), Kommentar, Loseblattausgabe, Wiesbaden 1999, Stand 08/2000; zit.: Bennemann/Beinlich HGO
- Bley Helmar Schwerpunkte der Gemeinsamen Vorschriften für die Sozialversicherung im Sozialgesetzbuch, ZSR 1977, 513
- Bley, Helmar /
Gitter, Wolfgang u.a. SGB Sozialversicherung Gesamtkommentar, Loseblattausgabe, Wiesbaden, Stand 08/2000
zit.: Bley/Gitter SGB IV
- Bogs, Harald Die Sozialversicherung im Staat der Gegenwart, erschienen in der Reihe „Veröffentlichungen des Deutschen Vereins für Versicherungswissenschaft“ als Heft 75, Berlin 1973; zit.: Bogs, Sozialversicherung

- Bogs, Harald /
Ferber, Christian von/
infas Soziale Selbstverwaltung, Bd. 1, Aufgaben und Funktion
der Selbstverwaltung in der Sozialversicherung, Bonn 1977;
zit.: Bogs/v. Ferber/infas
- Borchmann, Michael /
Breithaupt, Dankwart /
Kaiser, Gerrit Kommunalrecht in Hessen, 2. Aufl., Köln 1997
- Brackmann, Kurt Handbuch der Sozialversicherung einschließlich des Sozial-
gesetzbuchs und angrenzender Gebiete, Loseblattausgabe,
Bd. I/1, 11. Aufl., 1988, Sankt Augustin, Stand 01.09.1989;
zit.: Brackmann, Handbuch
- Brehm, Wolfgang Können Auf- und Feststellung des Haushaltsplanes und Ab-
nahme der Jahresrechnung einem Erledigungsausschuß
übertragen werden ?, BG 1978, 703.
- Bremer, Bernd Die Kommunalen Ausschüsse nach bayerischem Recht,
Dissertation, München 1967
- Brockhaus, Enzyklopädie
in 24 Bänden 19. Aufl., Mannheim 1987
- Bruß, Jochen Lateinische Rechtsbegriffe, 2. Aufl., Freiburg/Berlin 1999
- Bundesanstalt für Arbeits-
schutz und Unfallfor-
schung (Hrsg.) Arbeitsschutzsystem Untersuchung in der Bundes-
republik Deutschland - Forschungsbericht Nr. 232,
Bd. 1, Dortmund 1980; zit.: ASS I
- Bundesvereinigung der
Deutschen Arbeitgeber-
verbände (Hrsg.) Soziale Selbstverwaltung - Bedeutung - Organisation -
Aufgaben, 2. Aufl., Bergisch-Gladbach 1986; zit.: BDA,
Soziale Selbstverwaltung, 2. Aufl.
- Bundesvereinigung der
Deutschen Arbeitgeber-
verbände (Hrsg.) Soziale Selbstverwaltung - Bedeutung - Organisation -
Aufgaben, 4. Aufl., Bergisch-Gladbach 1999; zit.: BDA,
Soziale Selbstverwaltung
- Bundesversicherungsan-
stalt für Angestellte Kommentar zum SGB IV, Text mit Erläuterungen,
12. Aufl., Berlin, Stand 05/1999; zit.: BfA SGB IV
- Canenbley, Hans-Wilken Die Zweckmäßigkeit der Verwendung von Ausschüssen in
der Verwaltung, Dissertation, Hamburg 1968, in: Schriften
zur Verwaltungslehre, Thieme, Werner (Hrsg.),
Köln/Berlin/Bonn/München
- Carganico, Hans-Albrecht /
Spiecker, Karl-Max Selbstverwaltung im Spannungsfeld zwischen Staat und
Gesellschaft in: Grundsatzfragen der sozialen Unfallver-
sicherung, FS für Lauterbach, Berlin 1961, S. 45
- Casselmann, Karl-Heinz Rechtsfragen aus dem Selbstverwaltungsrecht - Zum
Rechtsinstitut des Erledigungsausschusses nach § 4 Abs. 7
SVwG, SGB 1975, 16
- Christ, E.R. / Stoffers, G. Katechismus des Unfallversicherungs-Gesetzes. Ein Rat-
geber in allen Unfallfragen, Düsseldorf 1887.

Christ, Eberhard	Wird die neue EG-Lärmschutzrichtlinie einen besseren Schutz der Hörfähigkeit an Lärmarbeitsplätzen bewirken ?, BG 1987, 416
Dagtoglou, Prodromos	Kollegialorgane und Kollegialakte der Verwaltung, Dissertation, Stuttgart 1960; zit.: Dagtoglou, Kollegialorgane
ders.	Der Private in der Verwaltung als Fachmann und Interessenvertreter, Heidelberg 1964
Dassbach, Alfred / Jung, Eberhard	Die Eigenständigkeit der gesetzlichen Unfallversicherung im heutigen Sozialleistungssystem, in: FS Grüner, Percha/Kempfenhausen am Starnberger See 1982
Der Bundeswahlbeauftragte für die Sozialversicherungswahlen	Schlußbericht der Wahlbeauftragten über die allgemeinen Wahlen in der Sozialversicherung im Jahre 1986
ders.	Schlußbericht der Wahlbeauftragten über die allgemeinen Wahlen in der Sozialversicherung im Jahre 1993
ders.	Schlußbericht der Wahlbeauftragten über die allgemeinen Wahlen in der Sozialversicherung im Jahre 1999
Deutscher Bundestag (Hrsg.)	Amtliches Handbuch des Deutschen Bundestages, 14. Wahlperiode, Stand 15. April 2000, Rheinbreitbach 2000
Doetsch, Werner / Schnabel, Fritz	Gesetz über Technische Arbeitsmittel (Gerätesicherheitsgesetz), Kommentar, 4. Aufl., Bergisch-Gladbach 1979
Dortants, Bernd W.	Mitgliedschaft organfremder Personen in Ausschüssen der Selbstverwaltungsorgane der Krankenkassen und ihrer Verbände, DOK 1992, 176
Duden	Das Große Wörterbuch der deutschen Sprache in 10 Bänden, 3. Aufl., Mannheim/Leipzig/Wien/Zürich, 1999, zit.: Duden
Düker, Herbert	Wahlordnung für die Sozialversicherung (SVWO) und Auszug aus dem Vierten Buch Sozialgesetzbuch (SGB IV), Erläuterungen (Hrsg. Bundesversicherungsanstalt für Angestellte), 6. Aufl., Berlin 1998
Eggers, Jan	Die Rechtsstellung von Ausschüssen, Beiräten und anderen kollegialen Einrichtungen im Bereich der vollziehenden Gewalt, Dissertation, Clausthal-Zellerfeld 1969
Engelen-Kefer, Ursula	Soziale Selbstverwaltung als Ordnungselement im Wandel und künftige Herausforderung, DOK 1993, 377
Erichsen, Hans-Uwe (Hrsg.)	Allgemeines Verwaltungsrecht, 11. Aufl., Berlin/New York 1998; zit.: Bearbeiter in: Erichsen, AllgVerwR

- Erlar, Adalbert / Kaufmann, Ekkehard (Hrsg.) Handwörterbuch zur deutschen Rechtsgeschichte, IV. Band, Berlin 1990
- Fichtmüller, Carl Peter Zulässigkeit ministerialfreien Raums in der Bundesverwaltung, AöR 91 (1966), 297
- Firsching, Ansgar Zur Ausübung des Organisationsermessens der Gemeinde bei der Bildung von Ausschüssen bzw. bei der Verringerung der Mitgliedszahlen von Ausschüssen, BayVBl. 1995, 365
- Forsthoff, Ernst Lehrbuch des Verwaltungsrechts Bd. I Allgemeiner Teil, 10. Aufl., München 1973
- Franke, Edgar Die hessischen kommunalen Ausschüsse zwischen kommunalverfassungsrechtlicher Stellung und kommunaler Praxis, Reihe Europäische Hochschulschriften, Frankfurt am Main 1995 (zugleich Dissertation Gießen 1994)
- Frost, Herbert Die Parlamentsausschüsse, ihre Rechtsgestalt und ihre Funktionen, dargestellt an den Ausschüssen des Deutschen Bundestages, AöR 95 (1970), 38
- Geiger, Rudolf EUV/EGV - Vertrag über die Europäische Union und Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, Kommentar, 3. Aufl., München 2000
- Gierke, Otto v. Das Deutsche Genossenschaftsrecht, Zweiter Bd., Geschichte des deutschen Körperschaftsbegriffs, Graz 1954; zit.: v. Gierke, Genossenschaftsrecht
- Gleitze, Wilfried/
Krause, Peter /
Maydell, Bernd Baron v. /
Merten, Detlef Gemeinschaftskommentar zum Sozialgesetzbuch - Gemeinsame Vorschriften für die Sozialversicherung Neuwied/Kriftel/Berlin 1992; zit.: GK-SGB IV-Bearbeiter
- Glombik, Manfred Sozialwahlen 1986: Selbstverwalten heißt mitgestalten ! BG 1986, 67 (Nachdruck aus BB 1985, 1993)
- ders. Sozialversicherungswahlen 1999: Versicherte und Rentner wählen ihr Parlament, Verwaltungsrundschau 1999, 152
- Gönnenwein, Otto Gemeinderecht, Tübingen 1963
- Goettsch (ohne Vorname) Die Organe in der Sozialversicherung, Mitteilungsblatt für die Sozialversicherung 1948, 193
- Groeben, von der (ohne Vorname) Mitwirkung von Ausschüssen in der staatlichen Verwaltung - Möglichkeiten, Bewährung und Grenzen, VerwArch 49 (1958), 231
- Grünenwald, Klaus Die Erledigungsausschüsse der Organe bei den Ortskrankenkassen, VwZS 1969, 46
- Grüner, Hans /
Dalichau, Gerhard /
Podlech, Adalbert /
Prochnow, Herbert Sozialgesetzbuch (SGB) Kommentar, Loseblattausgabe Bd. II, Starnberg, Stand 01.03.2000; zit.: Grüner/Dalichau

- Haas, Diether Ausschüsse in der Verwaltung, VerwArch 49 (1958), 14
- ders. Verwaltungsstreit zwischen Behörden des gleichen Rechtsträgers, DÖV 1952, 135-138; 170-172 (Forts.)
- Hauck, Karl Sozialgesetzbuch IV Kommentar, Berlin, Stand 01.04.2000; zit.: Bearbeiter in: Hauck, SGB IV, K
- Hauptverband der gewerblichen Berufsgenossenschaften (Hrsg.) 100 Jahre Hauptverband der gewerblichen Berufsgenossenschaften - Prävention und Rehabilitation, Sonderausgabe der Zeitschrift „Die BG“, Berlin/Bielefeld/München 1987; zit.: Die BG 100 Jahre Hauptverband
- ders. Fachausschüsse bei der Berufsgenossenschaftlichen Zentrale für Sicherheit und Gesundheit - BGZ des Hauptverbandes der gewerblichen Berufsgenossenschaften, Berufsgenossenschaftliche Informationen für Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit BGI 502; Stand 12/1999; zit.: BG-Information BGI 502 „Fachausschüsse bei der BGZ des HVBG“
- Haverkate, Görg Rechtsfragen des Leistungsstaats, Tübingen 1983; zit.: Haverkate, Leistungsstaat
- ders. Eigentumsschutz und Weiterentwicklung im Recht der sozialen Sicherheit, ZRP 1984, 217
- ders. Der Staat und die Sozialversicherung nach 100 Jahren gesetzlicher Unfallversicherung; Referat anlässlich des 12. Internationalen Kolloquiums über die Verhütung von Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten im Hoch- und Tiefbau am 17. - 20.9.1985 in Hamburg; zit.: Haverkate, 100 Jahre gesetzliche Unfallversicherung
- ders. Die Einheit der Verwaltung als Rechtsproblem, VVDStRL Bd. 46, 217, Berlin/New York 1988
- ders. Verfassungslehre - Verfassung als Gegenseitigkeitsordnung, München 1992
- Haverkate, Görg / Huster, Stefan Europäisches Sozialrecht, 1. Aufl., Baden-Baden 1999
- Haverkate Görg/ Weiss, Manfred/ Huster, Stefan/ Schmidt, Marlene (Hrsg.) Haverkate, Träger der Sozialversicherung als Unternehmen im Sinne der Art. 85 ff., 90 EGV (Fall 9) in: Casebook zum Arbeits- und Sozialrecht der EU, Baden-Baden 1999
- Heffter, Heinrich Die Deutsche Selbstverwaltung im 19. Jahrhundert, 2. Aufl., Stuttgart 1969

- Heinz, Hans-Michael v. Entsprechungen und Abwandlungen des privaten Unfall- und Haftpflichtversicherungsrechts in der gesetzlichen Unfallversicherung nach der Reichsversicherungsordnung, Dissertation, Bd. 9 der Schriften zum Sozial- und Arbeitsrecht, Berlin 1973
- Hendler, Reinhard Selbstverwaltung als Ordnungsprinzip (Zur politischen Willensbildung und Entscheidung im demokratischen Verfassungsstaat der Industriegesellschaft) Köln/Berlin/Bonn/München 1984
- Hennecke, Frank Schule und Selbstverwaltung - Schülermitverwaltung und Elternmitwirkung in der Schulorganisation in: Mutius, Albert v. (Hrsg.), Selbstverwaltung im Staat der Industriegesellschaft, FS für v. Unruh, Heidelberg 1983
- Hennig, Werner (Hrsg.) Handbuch zum Sozialrecht, Loseblattausgabe, Neuwied, Stand 01/1999; zit.: HzS/Bearbeiter Gruppe Rz.
- Holler, Albert Die Selbstverwaltung im Bereich der Sozialversicherung - Aspekte und Tendenzen - SozSich 1974, 257
- Holler, Wolfgang /
Naßmacher, Karl-Heinz Rat und Verwaltung im Prozeß kommunalpolitischer Willensbildung, in Frey, Rainer (Hrsg.) Kommunale Demokratie, Bonn-Bad Godesberg 1979
- Hölzl, Josef /
Hien, Eckart Bayerische Gemeindeordnung Kommentar, Loseblattausgabe, München/Berlin, Stand 06/2000
- Hutterer, Josef Die Amtsdauer von Erledigungsausschüssen der Organe bei den Ortskrankenkassen, WzS 1969, 107
- Jahn, Kurt /
Jansen, Johannes
(fortges.) Sozialgesetzbuch (SGB) für die Praxis, Viertes Buch (IV) Gemeinsame Vorschriften für die Sozialversicherung, Kommentar, Loseblattausgabe, Freiburg/Berlin, Stand 05/2000
- Jegust, Horst Für die Sozialwahlen 1974 gerüstet - Änderungen im Selbstverwaltungsrecht -, WzS 1973, 241
- Jochmus, Hermann Wesen, Aufbau und Aufgaben der gewerblichen Berufsgenossenschaften, 2. Aufl., Berlin/Bielefeld/München 1953
- Kasseler Kommentar Sozialversicherungsrecht, Loseblattausgabe, München, Stand 30.04.2000; zit.: KassKomm-Bearbeiter
- Kerwat, Martin Sozialversicherungswahlen 1993 - Erste Erfahrungen und Ergebnisse, DAngVers 1993, 321
- Kiemann, Günter Die Wahlausschüsse bei den Krankenversicherungsträgern, DOK 1962, 97
- Kittner, Michael /
Krasney, Otto Ernst Sozialgesetzbuch, Textausgabe mit Einleitungen und Rechtsprechungsübersichten, Loseblattausgabe, 4. Aufl. 1996, Frankfurt am Main, Stand 01.02.1998

- Kittner, Michael / Reinhard, Hans-Joachim SGB I, IV, X Allgemeiner Teil - Gemeinsame Vorschriften - Verwaltungsverfahren, Basiskommentare zum Sozialgesetzbuch, 1997
- Knoll Die Durchführung des Aufbaugesetzes und die Unfallversicherung, BG 1935, 35
- Koch, Hugo / Hartmann, Otto Die Rentenversicherung im Sozialgesetzbuch; Kommentar, Loseblattausgabe, Bd. II, III. Teil (Kommentar zum SGB IV), Berlin/Wiesbaden, Stand 05/2000; zit.: Koch/Hartmann-Bearbeiter SGB IV
- Köbl, Ursula Selbstbestimmung im Sozialversicherungsrecht, ZfSH / SGB 1996, 292
- Köhler, Peter A. / Zacher, Hans F. Ein Jahrhundert Sozialversicherung in der Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Österreich und der Schweiz, Berlin 1981
- dies. Entstehung und Entwicklung von Sozialversicherung
- Krasney, Otto Ernst Die gesetzliche Unfallversicherung - Bestand und Wandel in mehr als 100 Jahren, NZS 1993, 89
- Kratz Nach den Sozialwahlen, BKK 1953, Sp. 569
- Krause, Peter Die Selbstverwaltung der Sozialversicherungsträger in der Rechtsprechung des RVA und des BSG in: Entwicklung des Sozialrechts - Aufgabe der Rechtsprechung (Hrsg. Deutscher Sozialrechtsverband e.V.), Festgabe aus Anlaß des 100jährigen Bestehens der sozialgerichtlichen Rechtsprechung, Köln/Berlin/Bonn/München 1984, S. 575 - 607; zit.: Krause, Rspr. RVA/BSG
- Krauskopf, Dieter (Hrsg.) Soziale Krankenversicherung - Pflegeversicherung, Kommentar, Loseblattausgabe, München, Stand 08/2000; zit.: Krauskopf-Bearbeiter SGB IV
- Kruse, Silke / Kruse, Udo Die Ausschüsse der Selbstverwaltung, SozVers 1990, 141
- dies. Bedeutung und Aufgaben der Ausschüsse der Selbstverwaltung der Sozialversicherungsträger, SozVers 2000, 200
- Kunze, Richard / Bronner, Otto / Katz, Alfred / Rotberg, Konrad Freiherr v. Gemeindeordnung Baden-Württemberg, Kommentar, Loseblattausgabe, 4. Aufl., Stand 12/1995; zit.: Kunze/Bronner GemO BaWü
- Kunze, Richard / Schmid, Carl Gemeindeordnung Baden-Württemberg, Kommentar, 2. Aufl., Stuttgart 1964
- Landron, Pierre Die Mitwirkung von Ausschüssen in der französischen staatlichen Verwaltung, VerwArch 49 (1958), 297

- Lauterbach, Herbert /
Watermann, Friedrich Gesetzliche Unfallversicherung, Kommentar, Bd. 3,
3. Aufl., Stuttgart/Berlin/Köln, Stand 01.01.1996
- Lee, Yu-Jun Die Selbstverwaltung als Organisationsprinzip in der
deutschen Sozialversicherung, Dissertation, Baden-Baden
1997
- Leibholz, Gerhard Das Prinzip der Selbstverwaltung und der Art. 28 Abs. 2
Grundgesetz, DVBl. 1973, 715
- Leibholz, Gerhard /
Rinck, Hans-Justus /
Hesselberger, Dieter Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland,
Kommentar an Hand der Rechtsprechung des
Bundesverfassungsgerichts, Loseblattausgabe,
Band I, 7. Aufl. 1993, Köln, Stand 07/2000;
zit.: Leibholz/Rinck/Hesselberger
- Leichsenring, Christian Unfallverhütungsvorschriften und EG-Recht,
s.i.s. 1987, 446.
- Leopold, Dieter Die Ausschüsse der Selbstverwaltungsorgane bei den
Trägern der Sozialversicherung - Bildung, Zusammen-
setzung, Aufgaben und Befugnisse, WzS 1973, 202
- ders. Zur Diskussion: Die soziale Selbstverwaltung im Spannungs-
feld zwischen Staat und Beteiligten, SozSich 1974, 68
- ders. Die Selbstverwaltung in der Sozialversicherung, 5. Aufl.,
Sankt Augustin 1996; zit.: Leopold, Selbstverwaltung
- ders. Sozialwahlen: Weichenstellung bis zum Jahre 2005, ZfS
1999, 106
- ders. Sozialwahlen - außer Spesen nichts gewesen ? Betriebs-
berater 2000, Heft 15 „Die erste Seite“
- Liebs, Detlef Lateinische Rechtsregeln und Rechtssprichwörter, 3. Aufl.,
Darmstadt 1983
- Linhart, Helmut Die Geschäftsordnungen der Kollegialorgane der kommunalen
Gebietskörperschaften in Bayern - Wesen, Rechts-
natur und Funktionen, Dissertation, München 1969
- Löwer, Wolfgang Zur Problematik der Bildung von „Unterausschüssen“ auf der
gemeindlichen Ebene - Unter besonderer Berücksichtigung
des nordrhein-westfälischen Gemeinderechts, Staats- und
Kommunalverwaltung 1975, 35
- Marburger, Horst Die Haftung der Organmitglieder, Geschäftsführer und son-
stigen Bediensteten der Sozialversicherungsträger,
SGB 1981, 12
- Masson, Christoph Kommunale Ausschüsse als Verwaltungsorgane - dargestellt
unter besonderer Berücksichtigung des bayerischen
Kommunalrechts, BayVBl. 1963, 69
- Mauz, Theodor /
Dürig, Günter / Grundgesetz, Kommentar, Loseblattausgabe, Bd. II
Art. 12 - 21, München, Stand 10/1999;

- Herzog, Roman / Scholz, Rupert u.a. zit.: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz-Bearbeiter
- Maunz, Theodor / Schraff, Hans Die Sozialversicherung und ihre Selbstverwaltung, Kommentar, Loseblattausgabe, Berlin, Stand 04/1975
- Maunz, Theodor / Zippelius, Reinhold Deutsches Staatsrecht, 30. Aufl., München 1998
- Mayer, F. Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl., Stuttgart/München/Hannover 1977
- Mehrhoff, Friedrich Erneuerte Handlungsfelder für die Berufsgenossenschaften, Sozialer Fortschritt 1998, 279
- Meyer, Hans / Stolleis, Michael (Hrsg.) Staats- und Verwaltungsrecht für Hessen, 4. Aufl., Baden-Baden 1996
- Meyers Enzyklopädisches Lexikon 25 Bände, 9. Aufl., Mannheim/Wien/Zürich 1971/1978
- Münch, Ingo v. (Hrsg.) Grundgesetz-Kommentar, Bd. 2 (Art. 21 bis Art. 69), 3. Aufl., München 1995; zit.: Bearbeiter in: v. Münch GG
- ders. Besonderes Verwaltungsrecht, 6. Aufl., Berlin/New York 1982; zit.: Bearbeiter in: v. Münch, Bes.VerwR
- Muhr, Gerd Die Selbstverwaltung in der Sozialversicherung - Probleme und Reformmöglichkeiten aus gewerkschaftlicher Sicht, FS für Kurt Brackmann, Sankt Augustin 1977, S. 37; zit.: Muhr FS Brackmann
- Mutius, Albert v. / Rentsch, Harald Kommunalverfassungsrecht Schleswig-Holstein, Kommentar, 5. Aufl., Kiel 1998; zit.: v. Mutius/Rentsch
- Obermayer, Klaus Mitbestimmung in der Kommunalverwaltung, Neuwied/Berlin 1973
- Oberreuter, Heinrich Scheinpublizität oder Transparenz ? Zur Öffentlichkeit von Parlamentsausschüssen, ZParl 6 (1975), S. 77
- Oehme, Jörg Soziale Selbstverwaltung in der Diskussion, BG 1989, 40
- o. Verf. Ausgewählte Informationen zum Selbstverwaltungsrecht, Der Sozialversicherungsfachangestellte 13/01.08.1982, 97
- o. Verf. Verfahren in den Selbstverwaltungsorganen, Der Sozialversicherungsfachangestellte 50/01.10.1988, 65
- o. Verf. Sitzungen der Vertreterversammlung - Teilnahme organfremder Personen des eigenen Versicherungsträgers, SdO 1985, 73.
- o. Verf. Selbstverwaltungsorgane - Ausschüsse, SdO 1995, 26
- o. Verf. Ausschüsse müssen Bericht erstatten, SozSV 1954, 72

- o. Verf. Die Ausschüsse der Organe bei den Sozialversicherungsträgern, SozSV 1959, 24
- o. Verf. Unterausschüsse bei den Organen der Sozialversicherungsträger, SozSV 1962, 50
- o. Verf. Ausschüsse des Vorstandes und der Vertreterversammlung, SozSV 1978, 29
- o. Verf. Die Sitzungen der Vertreterversammlung und des Vorstandes in der Sozialen Selbstverwaltung, SozSV 1993, 75
- o. Verf. Effizienzsteigerung und Modernisierung in der sozialen Selbstverwaltung, SozSV 1999, 57
- o. Verf. Öffentlichkeit der Sitzungen der Vertreterversammlung und ihrer Ausschüsse, WzS 1980, 119
- Peretzki-Leid, Ulrike Die Zukunft der Selbstverwaltung - Zur praktischen Arbeit in einer Berufsgenossenschaft, SozSich 1993, 321
- Peters, Hans Grenzen der kommunalen Selbstverwaltung in Preußen, Berlin 1926; zit.: Peters, Grenzen
- Peters, Horst Die Geschichte der sozialen Versicherung, 3. Aufl., Sankt Augustin 1978; zit.: Peters, Geschichte
- Peters, Horst / Mengert, Georg / Hommel, Hubertus Sozialgesetzbuch, Gemeinsame Vorschriften für die Sozialversicherung, Kommentar, Loseblattausgabe, Stuttgart, Stand 01.12.1998; zit.: Peters SGB IV; identisch mit Kommentierung in: Peters, Horst, Handbuch der Krankenversicherung, Loseblattausgabe, Teil I Bd. 2, Sozialgesetzbuch Gemeinsame Vorschriften für die Sozialversicherung - SGB IV, Stuttgart, Stand 01.12.1998
- Pickel, Harald SGB X, Kommentar, Loseblattausgabe, Ordner 1, Heidelberg, Stand 10/2000
- Prandl, Josef / Zimmermann, Hans / Büchner, Hermann Bayerische Gemeindeordnung, Kommentar, Loseblattausgabe, Kronach/München/Bonn/Potsdam, Stand 15.10.2000, zit.: Prandl/Zimmermann
- Püttner, Günter Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. 2: „Kommunalverfassung“ und Bd. 3: „Kommunale Aufgaben“, 2. Aufl., Berlin/Heidelberg/New York 1982 (Bd. 2) und 1983 (Bd. 3); zit.: Bearbeiter in: Püttner, Handbuch
- Rau, Helmut Aufgaben, Funktion und Stellung der Bundestagsausschüsse in: Die „vergessenen“ Institutionen, Handbücher der politischen Akademie Eichholz, Bd. 8, Sankt Augustin 1979, S. 442
- Rehn, Erich Enquete-Kommission Verfassungsreform, Städte- und Gemeindebund 6/1978, 157

Rehn, Erich / Mutius, Albert v. (Hrsg.)	Rechtsprechung zum kommunalen Verfassungsrecht, Bd. I, Siegburg, Stand 09/1994
Reichert, Bernhard	Handbuch des Vereins- und Verbandsrechts, 7. Aufl., Neuwied/Kriftel/Berlin 1999
Reichs-Versicherungs- amt (Hrsg.)	Das Reichs-Versicherungsamt und die Deutsche Arbeiterversicherung - FS des Reichs-Ver- sicherungsamts zum Jubiläum der Unfall- und der Invaliden-Versicherung, Berlin 1910; zit.: Reichs- Versicherungsamt FS
Rode, Karlheinz	Gedanken zur Selbstverwaltung in der Sozialversicherung, BKK 1967, Sp. 321
Röhring, Hans-Helmut / Sontheimer, Kurt	Handbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland, München/Zürich 1977
Rohwer-Kahlmann, Harry	Die Einwirkung verfassungsrechtlicher Normen auf das Recht der sozialen Sicherheit, NJW 1960, 1641
Rothfels, Hans	Theodor Lohmann und die Kampffahre der staatlichen So- zialpolitik (1871-1905), Berlin 1927
Sabel, Hans-Jürgen	Sozialgesetzbuch SGB Textausgabe mit Begründung, An- merkungen und weiterführenden Hinweisen, Sankt Augustin, Stand 01.06.2000 (ebenfalls zit.: Stand 12/1985)
Salzwedel, Jürgen	10 Jahre Selbstverwaltung der Sozialen Rentenversiche- rung, SozSich 1963, 204
ders.	Staatsaufsicht in der Verwaltung VVdStRL 22 (1965), 206
Sauter, Eugen / Schweyer, Gerhard	Der eingetragene Verein, 16. Aufl., München 1997
Schlempp, Hans / Schlempp, Dieter	Kommentar zur HGO, Wiesbaden, Stand 10/1985; zit.: Schlempp HGO
Schlüter, Heinrich	Änderungen im Selbstverwaltungsrecht, DOK 1967, 393
ders.	Die Novellierung des Selbstverwaltungsrechts, DOK 1973, 617
ders.	Die Novellierung des Selbstverwaltungsrechts, SdO 1973, 218
Schmidt, Alfred	Aufgabenstellung der Selbstverwaltung der Sozialversiche- rung im Wandel, SozSich 1983, 129
Schmidt-Jortzig, Edzard	Kommunalrecht, Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz 1982
Schmidt, Fritz W. / Kneip, Hans-Otto	Hessische Gemeindeordnung (HGO), Kommentar, München 1995; zit.: Schmidt/Kneip HGO

- Schnapp, Friedrich Das Institut der Selbstverwaltung in der Gesetzlichen Unfallversicherung - eine kritische Bestandsaufnahme, BG 1978, 525
- Schneider, Gerhard /
Dreßler, Ulrich /
Lüll, Jürgen Hessische Gemeindeordnung Kommentar, Loseblattausgabe, Mainz, Stand 02/1999
- Schraft, Hans Praktischer Wegweiser für die Selbstverwaltung der Sozialversicherung, München 1953; zit.: Schraft, Wegweiser
- Schramm, Friedrich /
Dobiey, Burkhard Ausschüsse, aus der Reihe bundestag von a - z, (Hrsg. Deutscher Bundestag), Heft 19, 4. Aufl. 1988
- Schreiber, Oliver Zum Gebot der Spiegelbildlichkeit bei der Bildung und Besetzung gemeindlicher Ausschüsse in Bayern, BayVBl. 1996, 134 u. 170
- Schröder, Manfred Grundlagen und Anwendungsbereich des Parlamentsrechts - Zur Übertragbarkeit parlamentsrechtlicher Grundsätze auf Selbstverwaltungsorgane, insbesondere in der Kommunal- und Hochschulverwaltung, Baden-Baden 1979
- Schulin, Bertram Handbuch des Sozialversicherungsrechts, Band 2 Unfallversicherungsrecht, München 1996; zit.: Bearbeiter in: Schulin HS-UV
- Schulz-Lüke Gerd Handbuch der Selbstverwaltung in der Sozialversicherung, Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz 1968
- Schuppert, Gunnar Folke Die Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch verselbständigte Verwaltungseinheiten, Göttingen 1981
- Schwabe, Johannes /
Sundermann, Welf Kommunalverfassung in Nordrhein-Westfalen, 5. Aufl., Hamburg 1995
- Seeger, Richard Die Übertragung von Zuständigkeiten im Gemeinderecht, BWGZ 1974, 432
- ders. Ausschüsse des Gemeinderats und ihre Bedeutung, BWGZ 1974, 437
- Seeger, Richard /
Wunsch, Hermann Kommunalrecht in Baden-Württemberg, Systematische Darstellung, 5. Aufl. Stuttgart/München/Hannover 1987
- Seewald, Otfried (Hrsg.) Seewald, Verfassungsrechtliche Vorgaben sowie organisations- und verwaltungswissenschaftliche Maßstäbe für Strukturreformen im Bereich der Sozialversicherung in: Organisationsprobleme der Sozialversicherung, Sankt Augustin 1992, S. 27
- Seffen, Achim Die Selbstverwaltung in der Sozialversicherung, Köln 1973
- Siebeck, Theo Organe der Selbstverwaltung - Ein Beitrag zum Selbstverwaltungsrecht in der Sozialversicherung in „Sozialrecht und Sozialpolitik“, FS für Kurt Jantz, Stuttgart 1968

- ders. Sitzungen der Selbstverwaltungsorgane, 4. Aufl., Essen 1985; zit.: Siebeck, Sitzungen
- Specht, Reinhold Selbstverwaltung und Organe, Lehrmaterial des HVBG (Hrsg.), Stand 01/2000
- Spiecker, Karl-Max Grenzen der Selbstverwaltung in der Sozialversicherung, DVZ 1953, 51
- Stober, Rolf Verfassungsrechtlicher Eigentumsschutz sozialer Rechtspositionen - 2. Sozialrechtslehrertagung Bielefeld, Schriftenreihe des Deutschen Sozialrechtsverbandes, Wiesbaden 1982
- Stöber, Kurt Handbuch zum Vereinsrecht, 8. Aufl., Köln 2000
- Stößner, Rolf Die Staatsaufsicht in der Sozialversicherung (Schriftenreihe der Zeitschrift „Wege zur Sozialversicherung“), 2. Aufl., Sankt Augustin 1978
- Stolleis, Michael Quellen zur Geschichte des Sozialrechts, Göttingen/Frankfurt/Zürich 1976; zit.: Stolleis, Quellen
- ders. Die Geschichtlichkeit des Sozialrechts, SGB 1984, 378.
- ders. Referat anlässlich des 55. Deutschen Juristentages 1984 in: Verhandlungen des fünfundfünfzigsten Deutschen Juristentages (Hrsg. Ständige Deputation des Deutschen Juristentages) zum Thema „Möglichkeiten der Fortentwicklung des Rechts der Sozialen Sicherheit zwischen Anpassungszwang und Bestandsschutz, Bd. II (Sitzungsberichte) Teil N, S. N 9; zit.: Stolleis, Verhandlungen 55. DJT
- ders. Industrielle Revolution und Sozialversicherung in: Verfassung, Theorie und Praxis des Sozialstaats, FS für Hans F. Zacher, Heidelberg 1998; zit.: Stolleis in FS Zacher
- Süllow, Bernd Die Selbstverwaltung in der Sozialversicherung als korporatistische Einrichtung, Reihe Europäische Hochschulschriften, Frankfurt am Main 1982
- Syrbe, Holger G. Die Sicherung der Vertraulichkeit der Arbeit von Bundestagsausschüssen, Dissertation (Ort und Erscheinungsjahr nicht angegeben; Hinweis auf mündliche Prüfung am 23.06.1993, Universität Mannheim)
- Tänzler, Fritz (Bearb.) 50 Jahre Unfallversicherung: Eine Denkschrift den deutschen Berufsgenossenschaften, gewidmet vom Verband der deutschen gewerblichen Berufsgenossenschaften e.V., Berlin 1935
- Thieme, Werner Verwaltungslehre, 4. Aufl., Köln/Berlin/Bonn/München 1984; zit.: Thieme, Verwaltungslehre
- ders. Einführung in die Verwaltungslehre, Köln/Berlin/Bonn/München, 1995; zit.: Thieme, Einführung

- ders. Der Sinn der organisatorischen Gliederung in: Sozialversicherung - Organisatorische Gliederung und funktionale Einheit der Sozialverwaltung - Verhandlungen des Deutschen Sozialrechtsverbandes 4. Sozialrechtslehrtagung Freiburg, Wiesbaden 1988, S. 9; zit.: Thieme, Der Sinn der organisatorischen Gliederung
- Trachternach, Theo Parteien in der kommunalen Selbstverwaltung, Würzburg 1974
- Triepel, Heinrich Delegation und Mandat im öffentlichen Recht (Eine kritische Studie), Stuttgart/Berlin 1942
- Tschira, Oskar Nochmals: Übertragung von Zuständigkeiten des Kreistags auf den Kreisausschuß, Bay.Bgm. 1965, 62
- Verband der deutschen Baugewerks-Berufsgenossenschaften (Hrsg.) 1885 - 1910 Fünfundzwanzig Jahre sozialer Mitarbeit. Zum Gedächtnis an das 25jährige Bestehen der Unfallversicherung, Berlin 1910; zit.: Verband der deutschen Baugewerks-Berufsgenossenschaften, 25 Jahre Unfallversicherung
- Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (Hrsg.) Kommentar zum Recht der Gesetzlichen Rentenversicherung Sozialgesetzbuch Viertes Buch - Sozialversicherung SGB IV, Loseblattausgabe, Weinheim/Bergstraße, Stand 06/2000; zit.: VDR SGB IV
- Viniol, Volker Die beschließenden Ausschüsse der §§ 27, 28 BetrVG im Vergleich mit den beschließenden Ausschüssen des Kommunalrechts, Dissertation, Freiburg 1978
- Volkman, Paul Die Zentralstelle für Unfallverhütung des Hauptverbandes der gewerblichen Berufsgenossenschaften in: FS Lauterbach, Berlin 1961, S. 271
- Wagner, Kurt Die Selbstverwaltung in der Sozialversicherung, Der Sozialrichter 1972, 33
- Wallenfang, Rainer Die Erledigungsausschüsse in der gesetzlichen Krankenversicherung, WzS 1987, 289
- Wallerath, Maximilian Strukturprobleme kommunaler Selbstverwaltung - Rat und Verwaltung im gemeindlichen Willensbildungsprozeß, DÖV 1986, 533
- Wannagat, Georg Die unfallversicherungsrechtliche Gefährdungshaftung im allgemeinen Haftungssystem, NJW 1960, 1597
- ders. Lehrbuch des Sozialversicherungsrechts Bd. I, 1. Aufl., Tübingen 1965; zit.: Wannagat, Sozialversicherungsrecht
- ders. Sozialgesetzbuch, Gemeinsame Vorschriften, Kommentar, Loseblattausgabe, Köln/Berlin/Bonn/München Stand 02/2000; zit.: Wannagat-Bearbeiter SGB IV
- Wentzel, Wolf Änderungen des Selbstverwaltungsrechts, BKK 1973, 241

- Wertenbruch, Wilhelm Zur Selbstverwaltung im Sozialrecht in: Soziale Sicherung durch soziales Recht, FS für Horst Peters, Stuttgart 1975, S. 203
- ders. Gibt es noch Selbstverwaltung im Sozialrecht ? SGB 1975, 261
- Wickenhagen, Ernst Geschichte der gewerblichen Unfallversicherung, Textband und Anlagenband, München/Wien 1980; zit.: Wickenhagen, Textband bzw. Wickenhagen, Anlagenband
- Widtmann, Julius /
Grasser, Walter Bayerische Gemeindeordnung, Kommentar, 5. Aufl., München, Stand 01.06.1999
- Wolber, Kurt Die Öffentlichkeit der Vertreterversammlung, WzS 1967, 353
- ders. Zur Haftung von Mitgliedern der Selbstverwaltungsorgane bei fiskalischem Handeln für den Versicherungsträger, Die Sozialversicherung 1978, 113
- Wolff, Hans-J. /
Bachof, Otto Verwaltungsrecht II (Organisations- und Dienstrecht), 4. Aufl., München 1976
- dies. Verwaltungsrecht III (Ordnungs- und Verwaltungsverfahrenrecht), 4. Aufl., München 1978
- Zacher, Hans F. Materialien zum Sozialgesetzbuch (SGB), Loseblattausgabe, Percha/Kempfenhausen am Stamberger See, Stand 01.04.1994; zit.: Zacher, Materialien

Abkürzungsverzeichnis

a.A.	anderer Ansicht
a.E.	am Ende
a.F.	alte Fassung; alte Folge
Abg.	Abgeordneter
Abl.EG	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften
Abs.	Absatz
AFG	Arbeitsförderungsgesetz
AG-KJHG	Gesetz zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes (Hessen)
AllgVerwR	Allgemeines Verwaltungsrecht
AllgVwR	Allgemeines Verwaltungsrecht
ALR	Allgemeines Landrecht für die preußischen Staaten od. Preußisches Allgemeines Landrecht
AN	Amtliche Nachrichten des Reichs-Versicherungsamts
ÄndG	Änderungsgesetz
Anl.	Anlage
Anm.	Anmerkung
AOK	Allgemeine Ortskrankenkasse
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts (Zeitschrift)
ArbVers	Die Arbeiter-Versorgung (Zeitschrift)
Art.	Artikel
Artt.	Artikel (Plural)
ASS I.....	Arbeitsschutzsystem Bd. I
Aufl.	Auflage
Bad.-Württ.....	Baden-Württemberg
BArbBl.	Bundesarbeitsblatt
BaWü	Baden-Württemberg
Bay.Bgm.	Der Bayerische Bürgermeister (Zeitschrift)
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
BayVGH	Sammlung von Entscheidungen des (k.) bayerischen (auch BayVGH a.F.) ... Verwaltungsgerichtshofes (1.1880 - 63.1943/44)

BayVGH n.F.	Sammlung von Entscheidungen des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs (1.1947/48 ff.)
BB	Betriebs-Berater (Zeitschrift)
Bd.....	Band
BDA	Bundesvereinigung Deutscher Arbeitgeberverbände
BdO	Bundesverband der Ortskrankenkassen
Beschl.	Beschluß
Betriebs-KK(en)	Betriebs-Krankenkasse(n)
Bes.VerwR	Besonderes Verwaltungsrecht (Lehrbuch, Ingo v. Münch (Hrsg.))
BetrVG	Betriebsverfassungsgesetz i.d.Bek.v. 23.12.1988
BfA	Bundesversicherungsanstalt für Angestellte
BG	Berufsgenossenschaft; Die Berufsgenossenschaft (Zeitschrift)
BG(en)	Berufsgenossenschaft(en)
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGG	Berufsgenossenschaftliche Grundsätze
BGBI. I	Bundesgesetzblatt Teil I
BGI.....	Berufsgenossenschaftliche Information
BGHSt	Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Strafsachen
BGR	Berufsgenossenschaftliche Regel für Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit (BG-Regel)
BG-Regel	Berufsgenossenschaftliche Regel für Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit
BGV	Berufsgenossenschaftliche Vorschrift für Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit (BG-Vorschrift)
BGZ	Berufsgenossenschaftliche Zentrale für Sicherheit und Gesundheit
BIA	Berufsgenossenschaftliches Institut für Arbeitssicherheit
BKK	Die Betriebskrankenkasse (Zeitschrift)
BKVO.....	Verordnung über Ausdehnung der Unfallversicherung auf gewerbliche Berufskrankheiten
Bl.	Blatt
BLB	Bundesverband der landwirtschaftlichen Berufsgenossenschaften
BLK	Bundesverband der landwirtschaftlichen Krankenkassen
BMA	Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung
Bran	Brandenburg
BReg	Bundesregierung
Brhv	Bremerhaven
BSG	Bundessozialgericht

BSGE	Entscheidungen des Bundessozialgerichts
BT-Drucks.	Bundestags-Drucksache
Buchst.	Buchstabe
BVA	Bundesversicherungsamt
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerfGG	Bundesverfassungsgerichtsgesetz
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
BWGZ	Zeitschrift für die Städte und Gemeinden, für Stadträte, Gemeinderat und Ortsbeiräte - Organ des Gemeindetags Baden-Württemberg, Hrsg.: Gemeindetag Baden-Württemberg
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
CDU	Christlich-Demokratische Union
CEN	Europäisches Komitee für Normung
CSU	Christlich-Soziale Union
d.	des
d.h.	das heißt
DAen	Durchführungsanweisungen
DAngVers	Die Angestellten-Versicherung (Zeitschrift)
ders.	derselbe
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
dies.	dieselben
DIN	Deutsches Institut für Normung
DJT	Deutscher Juristentag
DM	Deutsche Mark
DOK	Die Ortskrankenkasse (Zeitschrift)
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung (Zeitschrift)
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt (Zeitschrift)
DVZ	Deutsche Versicherungszeitschrift (Zeitschrift)
e.V.	eingetragener Verein
ebd.	ebenda
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
EG	Europäische Gemeinschaft(en)

EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft(en)
ehem.	ehemalig(er)
Eigen-UV	Eigen-Unfallversicherung
Einf.	Einführung
Entsch.	Entscheidung
Erl.	Erlaß; Erläuterung
ESVGH	Entscheidungssammlung des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs und des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg mit Entscheidungen der Staatsgerichtshöfe beider Länder
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften
EuM d. RVA	Entscheidungen und Mitteilungen des Reichs-Versicherungsamtes
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft
f.	und der/die folgende
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
ff.	und die folgenden
Fn.	Fußnote
FS	Festschrift
GBI.	Gesetzblatt
gem.	gemäß
GemO	Gemeindeordnung
GemO BaWü	Gemeindeordnung für Baden-Württemberg
GemO RhPf	Gemeindeordnung Rheinland-Pfalz
GeschO	Geschäftsordnung
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
GK-SGB IV	Gemeinschaftskommentar zum Sozialgesetzbuch - Gemeinsame Vorschriften für die Sozialversicherung
GLA.....	Gesamtverband der landwirtschaftlichen Alterskassen
GO Bay	Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern
GO BayLT	Geschäftsordnung des Bayerischen Landtags
GO Bran	Gemeindeordnung für das Land Brandenburg
GO LSA	Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt

GO NRW	Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen
GO NW	Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen
GO Sachsen	Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen
GO SchIH	Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein
GOBReg	Geschäftsordnung der Bundesregierung
GOBT	Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages
GO-LT	Geschäftsordnung des Hessischen Landtages
GSv	Gesetz über die Selbstverwaltung
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
GVG	Gerichtsverfassungsgesetz
h.M.	herrschende Meinung
Halbs.	Halbsatz
HandWO	Handwerksordnung
HessVGH	Hessischer Verwaltungsgerichtshof
HessVGRspr.	Rechtsprechung der Hessischen Verwaltungsgerichte
HessVGRspr.	Rechtsprechung der Hessischen Verwaltungsgerichte (= Beilage zum Staats-Anzeiger für das Land Hessen)
HGO	Hessische Gemeindeordnung
HHG	Hessisches Hochschulgesetz
HöV	Handbuch für die öffentliche Verwaltung
Hrsg.	Herausgeber
Hs.	Halbsatz
HV	Hessische Verfassung
HVBG	Hauptverband der gewerblichen Berufsgenossenschaften
HzS	Handbuch zum Sozialrecht
i.d.Bek.v.	in der Bekanntmachung vom
i.d.F.	in der Fassung
i.d.R.	in der Regel
insbes.	insbesondere
i.S.d.	im Sinne des/der
i.S.v.	im Sinne von
i.V.m.	in Verbindung mit
IAO	Internationale Arbeitsorganisation
infas	Institut für angewandte Sozialwissenschaft
Innungs-KK(en)	Innungs-Krankenkasse(n)

Kap.	Kapitel
KassKomm	Kasseler Kommentar Sozialversicherungsrecht
KK	Krankenkasse
Kommunalverf.	Kommunalverfassung
KSVG Saarl	Kommunaleselbstverwaltungsgesetz Saarland
KV M-V	Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern
lit.	Buchstabe
LKrO	Landkreisordnung
LVA(en)	Landesversicherungsanstalt(en)
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
MBI.	Ministerialblatt
MBI. NW	Ministerialblatt Nordrhein-Westfalen
Mio.	Million
n.F.	neue Fassung; neue Folge
Nds	Niedersachsen
NGO	Niedersächsische Gemeindeordnung
NJW	Neue Juristische Wochenschrift (Zeitschrift)
Nr.	Nummer
Nrn.	Nummern
NRW	Nordrhein-Westfalen
NZS.....	Neue Zeitschrift für Sozialrecht
o. Verf.	ohne Verfasser
o.ä.	oder ähnliche
od.	oder
Orts-KK(en)	Orts-Krankenkasse(n)
OVG	Oberverwaltungsgericht
OVGE	Entscheidungen der Oberverwaltungsgerichte für das Land Nordrhein-Westfalen in Münster sowie für die Länder Niedersachsen und Schleswig-Holstein in Lüneburg
OWIG	Gesetz über Ordnungswidrigkeiten
PrGS	Gesetz-Sammlung für die Königlich Preußischen Staaten
RdErl.	Runderlaß
Rdnr.	Randnummer
Rdnrn.	Randnummern
RGBl.	Reichsgesetzblatt 1871 - 1921

RGBI. I	Reichsgesetzblatt Teil I 1922 - 1945
RhPf	Rheinland-Pfalz
Rspr.	Rechtsprechung
RVA	Reichs-Versicherungsamt bzw. Reichs-Versicherungsamt
RVO	Reichsversicherungsordnung
Rz.	Randziffer
S.	Seite; Satz
s.i.s.	sicher ist sicher (Zeitschrift)
s.o.	siehe oben
Saarl	Saarland
SachsAn	Sachsen-Anhalt
SchlH	Schleswig-Holstein
SdL	Soziale Sicherheit in der Landwirtschaft (Zeitschrift)
SdO	Selbstverwaltung der Ortskrankenkassen (Zeitschrift)
SGb	Die Sozialgerichtsbarkeit (Zeitschrift)
SGB	Sozialgesetzbuch
SGB I	Sozialgesetzbuch Erstes Buch - Allgemeiner Teil
SGB III	Sozialgesetzbuch Drittes Buch - Arbeitsförderung
SGB IV	Sozialgesetzbuch Viertes Buch - Gemeinsame Vorschriften für die Sozialversicherung
SGB V	Sozialgesetzbuch Fünftes Buch - Gesetzliche Krankenversicherung
SGB VII	Sozialgesetzbuch Siebtes Buch - Gesetzliche Unfallversicherung
SGB VIII	Sozialgesetzbuch Achtes Buch - Kinder- und Jugendhilfe
SGB X	Sozialgesetzbuch Zehntes Buch - Verwaltungsverfahren
SGG	Sozialgerichtsgesetz
Sig.	Sammlung der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften
sog.	sogenannte
SozSich	Soziale Sicherheit (Zeitschrift)
SozSV	Soziale Selbstverwaltung (Zeitschrift)
SozVers	Die Sozialversicherung (Zeitschrift)
Sp.	Spalte
str.	streitig
SVwG	Selbstverwaltungsgesetz
SVWO	Wahlordnung für die Sozialversicherung

SVWO-ÄndV	Verordnung zur Änderung der Wahlordnung für die Sozialversicherung
SVwR	Selbstverwaltungsrecht der Sozialversicherung (Kommentar von Becher)
Thür	Thüringen
ThürKO	Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung
TÜV	Technischer Überwachungsverein
u.	und; unten
u.a.	und andere
Urt.	Urteil
usw.	und so weiter
UVEG	Unfallversicherungs-Einordnungsgesetz
UVG	Unfallversicherungsgesetz
UVNG	Unfallversicherungs-Neuregelungsgesetz
UVV	Unfallverhütungsvorschrift
UVVen	Unfallverhütungsvorschriften
v.	vom, von
VA	Verwaltungsakt
VBG	Unfallverhütungsvorschriften (interne (alte) Bezeichnung bei den gewerblichen Berufsgenossenschaften)
VDR	Verband Deutscher Rentenversicherungsträger
Verf.	Verfasser
Verf. Berlin	Verfassung von Berlin
Verf. Bremen.....	Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen
Verf. Brhv	Verfassung für die Stadt Bremerhaven
Verf. Hamburg.....	Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg
VerwArch	Verwaltungsarchiv (Zeitschrift)
VerwR	Verwaltungsrecht
VerwRspr.	Verwaltungsrechtsprechung in Deutschland
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
VO	Verordnung
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwV	Verwaltungsvorschrift(en)
VwV GemO	Verwaltungsvorschrift zur Gemeindeordnung Baden-Württemberg

WSA..... Wirtschafts- und Sozialausschuß
WzS Wege zur Sozialversicherung (Zeitschrift)
z.B. zum Beispiel
ZefU Zentralstelle für Unfallverhütung und Arbeitsmedizin
ZfS Zentralblatt für Sozialversicherung, Sozialhilfe und Versorgung
(Zeitschrift)
ZfSH/SGB Zeitschrift für Sozialhilfe und Sozialgesetzbuch
zit. zitiert
ZParl Zeitschrift für Parlamentsfragen
ZPO Zivilprozeßordnung
ZRP Zeitschrift für Rechtspolitik
ZSR Zeitschrift für Sozialreform

A. Fragestellung

Die Ausschüsse bei den Sozialversicherungsträgern sind - genauso wie die zwingend vorgeschriebenen Organe Vertreterversammlung und Vorstand - ein fester Bestandteil im Gefüge der dort anzutreffenden Selbstverwaltung.

Allerdings stellt sich bereits hier die Frage, ob im Bereich der Sozialversicherung überhaupt noch von Selbstverwaltung im eigentlichen Sinne - also der Verwaltung der eigenen Angelegenheiten durch die Betroffenen selbst - gesprochen werden kann. So wird festgestellt, die Selbstverwaltungskörperschaften stellten sich nur als verlängerter Arm der staatlichen Verwaltung dar, die Einräumung von Mitwirkungsrechten für gesellschaftliche Organisationen diene der Versicherung ihrer Kooperation¹. Diese These vom Fehlen einer demokratisch zu legitimierenden Selbstverwaltung spiegele die tatsächliche Situation sehr genau wieder, ohne diese Situation jedoch rechtfertigen zu können².

Welchen Stellenwert auch immer man der Selbstverwaltung beimessen mag: Ohne Ausschüsse wäre die Selbstverwaltung in ihrer heutigen Form nicht denkbar. Gewicht und Bedeutung der Arbeit in den Ausschüssen bei den Sozialversicherungsträgern lassen sich erst richtig ermessen, wenn man sich vor Augen führt, daß Vorstand und Vertreterversammlung, denen so wichtige Aufgaben wie die Aufstellung und Feststellung des Haushaltsplans oder - im Bereich der Unfallversicherung - der Erlass von Unfallverhütungsvorschriften obliegen, im Regelfall jeweils nur zu wenigen Sitzungen pro Jahr zusammenkommen. Während der Vorstand seine Sitzungen wegen der ständig anfallenden Beratungs- und Entscheidungsgegenstände in einem regelmäßig kürzeren Turnus abhält, tagt die Vertreterversammlung in aller Regel nur zweimal pro Jahr³ - abgesehen von eventuell erforderlich werdenden außerordentlichen Sitzungen (z.B. konstituierende Sitzungen nach einer Sozialwahl). Die Ausschüsse hingegen tagen zu meist erheblich häufiger als die Organe, insbesondere um eine Vielzahl der in den Organen zu treffenden Entscheidungen in enger Zusammenarbeit mit der Verwaltung des jeweiligen Sozialversicherungsträgers vorzubereiten.

Vergegenwärtigt man sich weiterhin, daß die von diesen Ausschüssen vorbereiteten Beschlüßvorlagen von den Organen in aller Regel unverändert und ohne größere vorherige Sachdiskussion angenommen bzw. sogar endgültige Entscheidungen, die eigentlich von den Organen selbst zu treffen wären, von Erledigungsausschüssen i.S.d. § 66 SGB IV getroffen werden (wobei die in § 36 a SGB IV genannten, mit ganz eng umrissenen Aufgaben versehenen besonderen Ausschüsse an dieser Stelle unberücksichtigt bleiben sollen), so muß es verwundern, daß die Tätigkeit von Ausschüssen

1 Schuppert S. 352 ff.

2 Haverkate, Verfassungslehre, S. 386.

3 Kruse/Kruse, SozVers 1990, 141; Wannagat-Rische SGB IV § 63 Rdnr. 10; o. Verf. SozSV 1993, 75 f.

Die Termine für die Sitzungen der Vertreterversammlung ergeben sich aus den beiden wiederkehrenden Aufgaben, nämlich den Haushaltsplan gem. § 70 Abs. 1 S. 2 SGB IV festzustellen und zum anderen die Jahresrechnung abzunehmen bzw. über die Entlastung des Vorstandes und des Geschäftsführers wegen der Jahresrechnung zu beschließen (§ 77 Abs. 1 S. 2 SGB IV). Hierfür sollen nach BDA, Soziale Selbstverwaltung, S. 74, und Estenfeld in: Maunz/Schraft, A. Einleitung, 1. Teil Bl. 169, die Monate November/Dezember (Feststellung des Haushaltsplans) und Mai/Juni (Abnahme der Jahresrechnung) in Betracht kommen. Vielfach werden diese beiden Tätigkeiten jedoch in den am Jahresende stattfindenden Vertreterversammlungen abgehandelt.

nur durch einen einzigen, sehr kurz gehaltenen Paragraphen der Gemeinsamen Vorschriften (Viertes Buch) des Sozialgesetzbuches, nämlich § 66 SGB IV, geregelt wird, der sich zudem ausschließlich auf die Erledigungsausschüsse und damit nur auf einen Teil - und zwar den zahlenmäßig geringeren Teil - der Ausschüsse bezieht. Die Verwunderung ist umso größer, als der Gesetzgeber in der Vergangenheit die Handlungsfreiheit der Sozialversicherung kontinuierlich eingeschränkt hat, ohne offensichtlich Regelungen für die Tätigkeit von Vorbereitungsausschüssen für erforderlich zu halten.

Die vorliegende Arbeit möchte den Versuch machen, die rechtlichen Grundlagen und Grenzen der Tätigkeit von Ausschüssen bei den Sozialversicherungsträgern - unter spezieller Betrachtung der Ausschußtätigkeit in der gesetzlichen Unfallversicherung - anhand allgemeiner Rechtsgrundsätze aufzuzeigen, insbesondere unter vergleichender Berücksichtigung kommunalverfassungsrechtlicher Regelungen. Diese vergleichende Betrachtung geschieht auch vor dem Hintergrund, daß das Selbstverwaltungsprinzip auf dem Gebiet des Kommunalrechts zwar nicht als Vorreiter und Vorbild für die Selbstverwaltung in anderen Bereichen und damit auch nicht für die Selbstverwaltung in der Sozialversicherung angesehen werden kann, es aber historisch bis heute als das am besten ausgebaute Modell angesehen werden kann. Hinzu kommt, daß auch im Gesetzgebungsverfahren zur Schaffung des SGB auf kommunalverfassungsrechtliche Regelungen Bezug genommen wurde⁴.

Wichtig ist die Frage der rechtlichen Grundlagen und Grenzen der Tätigkeit von Ausschüssen zunächst im Verhältnis zum Wahlvolk, das den Sozialversicherungsträgern über die Wahlen und daraus folgende politische Grundsatzentscheidungen das Recht zur Selbstverwaltung eingeräumt hat.

Wichtig ist die Frage der rechtlichen Grundlagen und Grenzen der Tätigkeit von Ausschüssen aber auch für die in der Selbstverwaltung unmittelbar tätigen Personen, zumal die Organmitglieder (Versicherte und Arbeitgeber) und damit auch die Ausschußmitglieder ehrenamtlich tätig sind und deren Tätigkeit bei den Sozialversicherungsträgern in der Regel nicht zu dem ihnen vertrauten beruflichen Tagesgeschäft gehört. Von Bedeutung ist die Frage der rechtlichen Grundlagen und Grenzen von Ausschußtätigkeit schließlich auch deshalb, weil die Sozialversicherungsträger "im Auftrag" der Betroffenen tätig werden. Es muß sichergestellt sein, daß die in der Selbstverwaltung tätigen Ausschüsse (wie natürlich auch die Organe) die ihnen übertragenen Machtbefugnisse im Namen und Interesse der Betroffenen so ausüben, daß diese in ausreichendem Umfang repräsentiert werden. Andererseits streben die Sozialversicherungsträger einen möglichst großen Handlungsspielraum an, um einen reibungslosen Lauf der Verwaltung zu gewährleisten. Bei ihrer Tätigkeit stehen die Ausschüsse also gewissermaßen in einem Spannungsverhältnis von Selbstverwaltungsdemokratie und Verwaltungseffizienz.

Es gilt daher festzustellen, in welchem Umfang die Organe bei der Bildung von Ausschüssen von ihrer Organhoheit Gebrauch machen können und welchen Regeln die Ausschüsse bei ihrer Tätigkeit unterliegen.

4 Ausweislich der BT-Drucks. 7/4122, S. 51 f. stellt die Bundesregierung in ihrer Gegenäußerung zu einer Stellungnahme des Bundesrates zum Entwurf eines Sozialgesetzbuches (SGB) - Gemeinsame Vorschriften für die Sozialversicherung (BT-Drucks. 7/4122, S. 46) zur Begründung ihrer Auffassung auf Regelungen in einigen Gemeindeordnungen ab.

Entscheidende Bedeutung kommt hierbei insbesondere folgenden Fragen zu:

- Welche Aufgaben dürfen Ausschüssen übertragen werden ?
- Wie muß die Aufgabenübertragung erfolgen ?
- Wie müssen die Ausschüsse personell besetzt sein ?
- Wie können die Ausschüsse von den Organen kontrolliert werden ?

Diese Fragen können nicht beantwortet werden, ohne auf das Spannungsverhältnis zwischen Selbstverwaltungsdemokratie und Verwaltungseffizienz einzugehen.

Um die Bedeutung der Selbstverwaltung und des damit verbundenen demokratischen Elements in der Sozialversicherung richtig einschätzen zu können, erscheint es zunächst sinnvoll, einen Blick zu werfen auf die Stellung von Selbstverwaltung und Ausschüssen in der geschichtlichen Entwicklung der Unfallversicherung.

B. Selbstverwaltung und Ausschüsse in der geschichtlichen Entwicklung der Unfallversicherung

Bereits in den Anfängen der Unfallversicherung spielte das Institut der Selbstverwaltung eine maßgebliche Rolle. Die Begriffe Unfallversicherung und Selbstverwaltung waren und sind eng miteinander verbunden.

Es soll versucht werden, die Entwicklung von Unfallversicherung und Selbstverwaltung einschließlich ihrer Ausschüsse in einem einheitlichen geschichtlichen Rahmen darzustellen.

I. Vorläufer der genossenschaftlichen Sicherung in der Unfallversicherung

Lange bevor es die Sozialversicherung im heutigen Sinne gegeben hat, existierten bereits Selbsthilfeeinrichtungen. Neben Fürsorge aus religiösen Motiven waren schon zum Beispiel in Griechenland Selbsthilfeeinrichtungen wie die Gilden und Vereine der Handwerker, Begräbnisgesellschaften und Krankenhilfsvereine zu finden. Auch in Rom gab es Krankenkassenvereine (*collegia tenuiorum*) und Sterbekassenvereine (*collegia fune-raticia*), in die die Mitglieder Beiträge zahlten, um bei Krankheit, Unfall oder Tod Leistungen zu erhalten. Im Mittelalter wurden Fürsorgemaßnahmen zunächst vornehmlich durch Kirchen und Städte ergriffen. Hinzu kamen dann Selbsthilfeeinrichtungen der Gilden, Zünfte⁵, Bruderschaften und das in den Bergordnungen⁶ niedergelegte Sozialrecht, die die gegenseitige Unterstützung bei Unglücksfällen, Erkrankungen, Siechtum oder Tod bezweckten und als die eigentlichen Vorläufer der genossenschaftlich verfaßten Sozialversicherung und ihrer Selbstverwaltung anzusehen sind. Die gemeinschaftliche Hilfe für die Knappen und die Angehörigen der Zünfte blieb auch in der Folgezeit erhalten, wobei das genossenschaftliche Element in den Vorschriften des Preußischen Allgemeinen Landrechts aus dem Jahre 1794, welches neben Vorschriften zur Armenpflege z.B. auch solche betreffend die Handwerker und Zünfte und das Bergwerkswesen enthielt, verblaßte.

II. Arbeiterschutz im Vorfeld der gesetzlichen Unfallversicherung

1. Von der Preußischen Gewerbeordnung 1845 bis zum Haftpflichtgesetz 1871

In der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts wurden erhöhte Anstrengungen in Richtung sozialer Schutz von Arbeitern gemacht. Beispielhaft erwähnt seien an dieser Stelle nur die bedeutendsten gesetzlichen Regelungen, die sich nach der Einführung des Jugendarbeitsschutzes im Jahre 1839 zunächst in der Preußischen Gewerbeordnung von 1845 niederschlugen, wonach die gewerblichen Unterstützungskassen beibehalten und ebensolche für Fabrikarbeiter gegründet werden konnten, ferner die Gemeinden ermächtigt wurden, durch Ortssatzung den Versicherungszwang für Gesellen und Gehilfen anzuordnen.

5 Die ersten Zünfte und Gilden entstanden wohl um das Jahr 1000, später nachgewiesen ab 1150; Wickenhagen, Textband, S. 19; Wannagat, Sozialversicherungsrecht, S. 44; Peters, Geschichte, S. 23 ff.

6 Die älteste deutsche Bergordnung, das Löwenberger Bergrecht, datiert aus dem Jahre 1250.

Am 09.02.1849 erließ die Preußische Staatsregierung eine Verordnung, mit der erstmalig eine Aufteilung der Beiträge zu den Unterstützungskassen auf Arbeitnehmer (2/3) und Arbeitgeber (1/3) vorgenommen wurde, wobei die Selbstverwaltungsorgane im gleichen Verhältnis besetzt wurden.

Das Preußische Knappschaftsgesetz vom 10.04.1854 (Preußisches Gesetz betreffend die Vereinigung der Berg-, Hütten- und Salinarbeiter in Knappschaften) führte die Versicherungspflicht für alle Bergarbeiter bei obligatorisch zu errichtenden Knappschaftskassen mit weitgehender Selbstverwaltung und einer Beitragspflicht für Versicherte und Arbeitgeber ein. Die spätere Sozialversicherungsgesetzgebung wurde durch die wesentlichen Elemente dieser Knappschaftsversicherung, d.h. die Versicherungspflicht, den Arbeitgeberbeitrag und die Selbstverwaltung, vorgeprägt⁷.

Das Preußische Allgemeine Berggesetz vom 24.06.1865, das die Grundzüge dieses Gesetzes im wesentlichen übernahm, räumte den Knappschaftsvereinen volle Selbstverwaltung ein. Es wurde zum Vorbild für den Versicherungszwang, für den öffentlich-rechtlichen, durch autonomes Satzungsrecht und Selbstverwaltungsgarantie gekennzeichneten Status der Sozialversicherung, für das System der Beteiligung von Arbeitnehmern und Arbeitgebern und die Pflicht der Arbeitgeber zur Abführung der Beiträge⁸.

Es folgte die Gewerbeordnung vom 21.06.1869, durch die die gewerblichen Unternehmer verpflichtet wurden, die notwendigen Sicherheitsmaßnahmen zu treffen und bei schuldhafter Unterlassung Schadensersatz zu leisten.

Schließlich machte das Haftpflichtgesetz vom 07.06.1871⁹ die Unternehmer für die in bestimmten Betrieben wie Eisenbahnen, Bergwerken und dergleichen durch ihr eigenes Verschulden oder das ihrer Angestellten sich ereignenden Unfälle haftpflichtig.

2. Entstehen einzelner Unfallversicherungsgenossenschaften ab 1873

Seit 1873 bestanden einzelne Unfallversicherungsgenossenschaften, die von Bauunternehmern ins Leben gerufen wurden. Dies geschah aufgrund des Gesetzes vom 04.07.1868 betreffend die privatwirtschaftliche Stellung der Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften, da Baubetriebe von dem zu dieser Zeit gültigen Reichshaftpflichtgesetz nicht erfaßt wurden.

Nachdem insbesondere in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts eine Reihe von Gesetzen zur Einführung bzw. Ausdehnung des allerdings immer noch schwachen Schutzes von Arbeitern geführt hatte, gab es im Jahre 1881 den entscheidenden Einschnitt.

7 Heffter S. 679; Köhler/Zacher, Ein Jahrhundert Sozialversicherung, S. 82.

8 Stolleis, Quellen, S. 32.

9 RGBl. S. 297; bis zum Erlaß dieses Gesetzes fanden für die Frage einer Unfallschädigung grundsätzlich nur die allgemeinen Bestimmungen des bürgerlichen Rechts Anwendung, welches das Gemeine (römische) Recht, das Preußische Allgemeine Landrecht und den Code civil bzw. Code Napoléon umfaßte; näher zum Geltungsbereich der verschiedenen Kodifikationen in den einzelnen Gebieten des Reiches und Preußens und deren Regelungen zur Haftpflicht siehe Christ/Stoffers, Einleitung, S. IX ff.

III. Die gesetzliche Regelung über die Unfallversicherung

1. Entwurf eines Gesetzes über die Unfallversicherung

Am 08.03.1881 legten die verbündeten Regierungen dem Reichstag einen Entwurf über die Unfallversicherung der Arbeiter in Form einer öffentlich-rechtlichen Zwangsversicherung vor¹⁰. Dieses Unfallversicherungsgesetz wollte Bismarck auch zur Stärkung des Reichsgedankens verwenden, was in der Kostentragungsregelung des 1. Entwurfes dieses Gesetzes - Leistung von 2/3 Versicherungsprämie durch die Arbeitgeber bei 1/3 Zuschuß aus öffentlichen Mitteln und Beteiligung der Arbeiter an der Prämie erst ab einem Jahresverdienst von mehr als 750 Mark - zum Ausdruck gekommen ist¹¹. Versicherungsgeberin sollte eine zu errichtende Reichsversicherungsanstalt werden.

Die zur Zeit des ersten Gesetzentwurfes bereits existierenden einzelnen Unfallversicherungsgenossenschaften wurden vom Entwurf nicht kategorisch abgelehnt, sondern es wurde eine Einbindung von Genossenschaften in das geplante Versicherungssystem für möglich und sogar sinnvoll gehalten.

Da sich der Reichstag gegen einen Reichszuschuß gewandt und die vorgesehene Reichsversicherungsanstalt durch Landesversicherungsanstalten ersetzt hatte, versagten die verbündeten Regierungen dem veränderten Entwurf am 25.06.1881 ihre Zustimmung.

2. Die Kaiserliche Botschaft von 1881

Am 17.11.1881 ließ Kaiser Wilhelm I. an den Reichstag bei dessen Eröffnung die "Kaiserliche Botschaft"¹² ergehen, die sozusagen die "Magna Charta der deutschen Sozialversicherung" darstellt, da sie die Richtlinien für den Aufbau der Arbeiterversicherung gab¹³. Ziel der Kaiserlichen Botschaft war neben der Gewährleistung des inneren Friedens die Sicherstellung eines ausreichenden Schutzes der Arbeiter gegen Unfälle, Krankheit und altersbedingte Folgen bei gleichzeitiger Ausdehnung staatlicher Fürsorge. Sie enthielt aber nicht nur das Programm für den Aufbau einer die Bereiche Unfall-, Kranken- und Rentenversicherung umfassenden Sozialversicherung, sondern markierte zugleich den Weg, der beschritten werden sollte. Sie sah einen engeren Anschluß an die realen Kräfte des Volkslebens und das Zusammenfassen dieser Kräfte in der Form kooperativer Genossenschaften unter staatlichem Schutz und staatlicher Förderung vor verbunden mit der Hoffnung, durch diese Genossenschaften auch solche Aufgaben lösen zu können, die vom Staat allein nicht gelöst werden könnten.

10 Drucksache des Reichstags 1881, Nr. 41, Anlage 1.

11 Wickenhagen, Textband, S. 35.

12 Abgedruckt in ZSR 1981, 730 (732 f.).

13 Peters, Geschichte, S. 50; Wannagat, Sozialversicherungsrecht, S. 63.

3. Der 2. Entwurf eines Gesetzes über die Unfallversicherung

Entsprechend dem Inhalt der Kaiserlichen Botschaft sah der 2. Entwurf eines Gesetzes über die Unfallversicherung die Einführung genossenschaftlich eingerichteter Betriebsverbände ("Betriebsgenossenschaften") vor, die nach örtlichen Bezirken gegliedert sein sollten. Nach dem 1. Entwurf mit einer "bureaukratisch zentralisierten Versicherung" griff dieser 2. Entwurf den Genossenschaftsgedanken auf und machte die Gleichheit der Unfallgefahr verschiedenartiger Betriebszweige zur Grundlage, so daß die Versicherung nach Betriebseinrichtungen gegliedert wurde¹⁴.

Eine weitere wichtige Änderung gegenüber dem 1. Entwurf stellte die vorgesehene Errichtung selbständiger Arbeiterausschüsse dar¹⁵. Beibehalten wurde im 2. Entwurf allerdings die Kostenbeteiligung des Reiches¹⁶ bei gleichzeitiger Abschaffung der Arbeiterbeiträge.

4. Die gesetzliche Regelung der Unfallversicherung - das Unfallversicherungsgesetz 1884

Nachdem Kaiser Wilhelm I. am 14.04.1883 in einer weiteren kaiserlichen Botschaft die unterbliebene Verabschiedung des Gesetzes über die Unfallversicherung der Arbeiter kritisiert hatte, was allerdings nicht das endgültige Scheitern des 2. Entwurfs nach weiteren Kommissionsberatungen verhindern konnte, und daraufhin am 15.06.1883 jedenfalls das Krankenversicherungsgesetz verabschiedet worden war¹⁷, wurde in der nachfolgenden Zeit der 3. Entwurf eines Gesetzes über die Unfallversicherung aufgestellt, der unter anderem den Reichsbeitrag bei der Finanzierung fallen ließ und die Bildung von Berufsgenossenschaften anstelle von Betriebsgenossenschaften vorsah. Diese Genossenschaften des öffentlichen Rechts sollten als selbstverwaltende Träger der Unfallversicherung und Unfallverhütung ausgestaltet werden. Die Arbeiter sollten in Schiedsgerichten und Arbeiterausschüssen vertreten sein, um vor allem bei der Aufstellung von Unfallverhütungsvorschriften mitzuwirken. Bismarck hatte die vom Volkswirtschaftsrat vorgeschlagenen gemischten Ausschüsse zugunsten reiner Arbeiterausschüsse abgelehnt, da er befürchtete, die Arbeiter würden gemischten Ausschüssen Mißtrauen entgegensetzen und damit die sozialpolitische Wirkung des Gesetzentwurfes beeinträchtigen¹⁸.

14 Reichs-Versicherungsamt FS, S. 37.

15 Wickenhagen, Textband, S. 44 m.w.N.

16 Tänzler S. 13.

17 RGBI. S. 73; korrekterweise müßte man noch vom "Gesetz betreffend die Krankenversicherung der Arbeiter" sprechen, da das Gesetz, das in der Folge eine Reihe von Änderungen erfahren hat, erst seit dem 10.04.1892 als "Krankenversicherungsgesetz" bezeichnet wurde.

18 Bismarck verfolgte mit der beabsichtigten Gesetzgebung politische Ziele, was unter anderem deutlich wurde durch die Äußerungen gegenüber Lohmann, Geheimer Regierungsrat des preußischen Handelsministeriums, dem er die Grundzüge für den 3. Entwurf darlegte. Bismarck erklärte, die Unfallversicherung an sich sei ihm Nebensache, die Hauptsache sei ihm, bei dieser Gelegenheit zu korporativen Genossenschaften zu gelangen, welche nach und nach für alle produktiven Volksklassen durchgeführt werden müßten, damit man eine Grundlage für eine künftige Volksvertretung gewinne, die anstatt oder neben dem Reichstag ein wesentlich mitbestimmender Faktor der Gesetzgebung werde, wenn auch äußerstenfalls durch das Mittel eines Staatsstreiches: Lohmann an Wyneken am 05.10.1883, vgl. Rothfels S. 63 ff.; inwieweit das von Bismarck formulierte Ziel allerdings ein ernsthafter Gedanke war, ist sehr umstritten.

Allerdings wurden die Arbeiterausschüsse, die als organisierte Körperschaften gedacht waren, auf Antrag der Kommission, der der Gesetzentwurf nach 1. Lesung überwiesen worden war, gestrichen¹⁹. Neben der alleinigen Mitgliedschaft der Betriebsunternehmer in den Organen sah der Entwurf in 3. Lesung in den §§ 41 - 45 folgende Vertretung der Arbeitnehmer als Versicherte vor:

- Der Rentenbescheid der Berufsgenossenschaft kann vor einem "Schiedsgericht" angefochten werden, das sich aus einem staatlichen oder städtischen Beamten als Vorsitzendem sowie aus 2 Arbeitgebern und 2 Arbeitnehmern zusammensetzt.

Damit waren die Versicherten an der Überprüfung der Renten zu beteiligen (vergleichbar den heutigen Widerspruchsausschüssen).

- Beim Erlass von Unfallverhütungsvorschriften sind zur Beratung und Beschlussfassung der Genossenschafts- oder Sektionsvorstände Vertreter der Arbeitnehmer zuzuziehen, die dabei volles Stimmrecht haben; bei Unfalluntersuchungen werden Arbeitnehmervertreter als Bevollmächtigte zugelassen.
- Das Reichsversicherungsamt als Aufsichtsbehörde der Unfallversicherungsträger besteht aus mindestens 3 ständigen Mitgliedern, einschließlich des Vorsitzenden, und aus 8 nichtständigen Mitgliedern (Amtsdauer 4 Jahre). Von den nichtständigen Mitgliedern werden 4 vom Bundesrat aus seiner Mitte und je 2 von den Genossenschaftsvorständen und von den Vertretern der Versicherten der Genossenschaften gewählt.

Am 06.07.1884 wurde dann das Unfallversicherungsgesetz²⁰ für die Industrie verabschiedet. Es trat am 01.10.1885 in Kraft und löste die bis dahin bestehende zivilrechtliche Haftpflicht des einzelnen Unternehmers ab, indem ein auf öffentlich-rechtlichem Zwang beruhender Haftungsverband aller Unternehmer (der "Genossen") geschaffen wurde, den eine vom Verschulden unabhängige öffentlich-rechtliche Haftung traf. Neben der Ablösung der Unternehmerhaftung wird im übrigen als zweiter Grundgedanke für die gesetzliche Unfallversicherung die Fürsorgepflicht des Arbeitgebers angesehen²¹.

Die Kaiserliche Botschaft machte also den Weg frei für die organisatorische Form der deutschen Sozialversicherung und damit auch der Unfallversicherung. Der Staat sah von vornherein die Selbstverwaltung der Sozialversicherungsträger auf genossenschaftlicher Basis in dem nach verschiedenen Versicherungszweigen gegliederten sozialen Sicherungssystem vor, dessen Charakteristikum der Aufbau nach gegebenen Interessengemeinschaften ist. Dies zeigt sich besonders in der Unfallversicherung, die nach Gewerbezeigen und in der Landwirtschaft regional gegliedert wurde.

19 Wickenhagen, Textband, S. 49.

20 RGBl. S. 69.

21 Wannagat, NJW 1960, 1597 (1601); Dassbach/Jung in FS Grüner, S. 111 (115); siehe auch Stolleis, Quellen, S. 34.

IV. Weitere Entwicklung in der Unfallversicherung bis zum Beginn des 20. Jahrhunderts

In den Folgejahren wurde unter anderem der Unfallversicherungsschutz auf weitere Personengruppen ausgedehnt²² und die Unfallversicherung erlangte steigende Bedeutung²³.

Unter Mitwirkung des Reichsversicherungsamtes gaben sich die Berufsgenossenschaften ihre ersten "Verfassungen" durch den Erlaß von Satzungen. Erstmals kamen hier bei den Berufsgenossenschaften Ausschüsse zum Einsatz, indem diesen von den Generalversammlungen nach § 14 UVG die Erstellung eines der Genossenschaftsversammlung vorzulegenden Statutenentwurfs übertragen wurde, wobei das RVA bereits ein den Ausschüssen als Muster dienendes Normalstatut ausgearbeitet hatte. Über geplante Abweichungen von diesem Normalstatut wurde zwischen den Ausschüssen und dem RVA in allen Fällen eine schnelle Einigung herbeigeführt²⁴.

Die Satzungen sahen im Rahmen des sog. Zwei-Kammer-Systems als Hauptorgane den Genossenschaftsvorstand und die Genossenschaftsversammlung vor, letztere bestand entweder aus sämtlichen Mitgliedern (sofern die betreffende Berufsgenossenschaft nur einzelne wenige Großbetriebe umfaßte) oder deren Delegierten.

Wesentliches Merkmal der Berufsgenossenschaften war die ihnen übertragene Selbstverwaltung, die in der Begründung des Unfallversicherungsgesetzes wie folgt beschrieben wurde:

"...die Organisation des Unfallversicherungswesens durch den Gedanken beherrscht wird, daß die daran interessierten Berufskreise diesen Zweig wirtschaftlicher Fürsorge nach thunlichst freier Selbstbestimmung zu übernehmen haben"²⁵.

Nach § 22 Abs. 1 UVG oblag die Verwaltung der Genossenschaft dem Genossenschaftsvorstand, soweit nicht einzelne Angelegenheiten gesetzlich oder statutarisch der Genossenschaftsversammlung vorbehalten oder anderen Genossenschaftsorganen

22 Dies geschah durch folgende Gesetze: Gesetz über die Ausdehnung der Unfall- und Krankenversicherung vom 28.05.1885 (RGBl. S. 159); Gesetz betreffend die Fürsorge für Beamte und Personen des Soldatenstandes in Folge von Betriebsunfällen vom 15.03.1886 (RGBl. S. 53); Gesetz betreffend die Unfall- und Krankenversicherung der in land- und forstwirtschaftlichen Betrieben beschäftigten Personen vom 05.05.1886 (RGBl. S. 132); Gesetz betreffend die Unfallversicherung der bei Bauten beschäftigten Personen vom 11.07.1887 (RGBl. S. 287) und Gesetz betreffend die Unfallversicherung der Seeleute und anderer bei der Seeschifffahrt beteiligter Personen vom 13.07.1887 (RGBl. S. 329); Änderungsgesetz der Unfallversicherung vom 05.07.1900 (RGBl. S. 573).

23 Die steigende Bedeutung der Unfallversicherung in den nachfolgenden Jahren läßt sich anhand weniger Zahlen vor Augen führen:

Im Jahre 1886 unterlagen bei 47 Millionen Einwohnern 3 Millionen der Unfallversicherung, 1906 waren es bei 61 Millionen Einwohnern schon 19 Millionen und 1910 bei 64 Millionen Einwohnern über 24 Millionen Versicherte. Die Zahlen stammen aus: Verband der deutschen Baugewerks-Berufsgenossenschaften, 25 Jahre Unfallversicherung, S. 28 f., unter Bezugnahme auf "Statistik der Arbeiterversicherung des Deutschen Reiches", bearbeitet von Dr. jur. G. U. Klein, Berlin 1906; Reichs-Versicherungsamt FS, S. 50.

24 Wickenhagen, Textband, S. 61.

25 Wickenhagen, Anlagenband, S. 47 (Aktenstück des Reichstags, 5. Legislatur-Periode, IV. Session 1884, Nr. 4 vom 06.03.1884, S. 17 ff.).

übertragen worden waren²⁶. Die Satzung konnte beispielsweise die Einsetzung von Vertrauensmännern als örtliche Genossenschaftsorgane anordnen, § 19 UVG. Die Berufsgenossenschaften waren zum Erlaß von Unfallverhütungsvorschriften befugt, wobei hierzu Arbeitervertreter hinzuzuziehen waren, die volles Stimmrecht besaßen (§§ 41, 79 UVG).

Die zunächst vorhandene Absicht, den Genossenschaftsvorständen Arbeiterausschüsse zuzuordnen, scheiterte am Unternehmereinfluß im Reichstag. Vorgesehen wurde lediglich eine Zuziehung gewählter Arbeiter für die Unfalluntersuchung und die Beratung der Unfallverhütungsvorschriften²⁷.

Stand also den Unternehmern als den alleinigen Beitragszahlern die Verwaltung "ihrer" Versicherung zu, so waren die Interessen der Versicherten doch - neben der zuvor erwähnten Hinzuziehung beim Erlaß von Unfallverhütungsvorschriften - in gewissem Umfang gewahrt durch ihre Beteiligung an Unfalluntersuchungen (§§ 45, 54 UVG) sowie ihre Beteiligung an der Rechtsprechung der Schiedsgerichte (diese hatten zu entscheiden über Berufungen gegen die Bescheide der Versicherungsträger, durch die eine Pflichtleistung (Rente, unter Umständen Kapitalabfindung, Heilmittel und Heilbehandlung) bewilligt oder abgelehnt, geändert oder eingestellt wurde) und des Reichsversicherungsamtes bzw. der Landes-Versicherungsämter²⁸.

Die meisten Berufsgenossenschaften waren zwecks Erleichterung der Verwaltung in Sektionen eingeteilt, deren innere Vertretung die Sektionsvorstände und deren äußere Vertretung die Sektionsversammlungen bildeten. Die Sektionen waren je nach den Satzungen teils nachgeordnete Organe der Berufsgenossenschaft, teils Organisationen mit einer größeren Selbständigkeit, welche die in ihren Bezirken aufkommende Rententlast bis zu 50 % oder sogar bis zu 75 % selbständig trugen. Die Baugewerks-Berufsgenossenschaften haben, bis auf die Bayerische und die Württembergische, von der Befugnis, die Verwaltung durch Einrichtung von Sektionen zu teilen, Gebrauch gemacht.

Zugelassen wurden durch das Unfallversicherungsgesetz auch die Bildung eines Ausschusses des Genossenschaftsvorstandes oder des Sektionsvorstandes sowie die Einsetzung besonderer Kommissionen, denen durch das Statut die Feststellung der Entschädigung übertragen werden konnte. Auch konnten die Berufsgenossenschaften Vertrauensmänner stellen, denen verschiedene öffentliche Aufgaben übertragen werden durften, unter anderem auch die vorerwähnte Feststellung der Entschädigungen.

Zur Bildung eines weiteren - vom Unfallversicherungsgesetz nicht vorgesehenen - "Ausschusses" kam es im Jahre 1886, als die Forderung nach einer Ermöglichung öfteren Zusammentreffens der Genossenschaftsvorstände zwecks Beratung gemeinsamer Angelegenheiten vorgetragen wurde. Man kam überein, eine "Zentralstelle" zu bilden, mit deren Vorbereitung und Organisation ein aus 5 Berufsgenossenschaften bestehender "Ausschuß der deutschen Berufsgenossenschaften" betraut wurde. Auf dem dann fol-

26 Die Bezeichnung der Organe war bei den verschiedenen Versicherungsträgern nicht einheitlich. Bei den Krankenkassen und bei den Landesversicherungsanstalten wurden neben dem Vorstand sog. Ausschüsse gebildet, die den Genossenschaftsversammlungen bei den Berufsgenossenschaften entsprachen und damit keine Ausschüsse im eigentlichen Sinne darstellten.

27 Köhler/Zacher S. 90.

28 Reichs-Versicherungsamt FS, S. 37.

genden ersten deutschen Berufsgenossenschaftstag in Frankfurt am Main wurde der "Verband der deutschen Berufsgenossenschaften" gegründet.

Neben dem gesetzlich vorgesehenen Ausschuß des jeweiligen Genossenschafts- bzw. Sektionsvorstandes wurde ab dem Jahre 1891 ein weiterer Ausschuß - auf der Ebene des 1887 gegründeten Verbandes der deutschen Berufsgenossenschaften - tätig. Ziel dieses Ausschusses war die Aufstellung sog. "Normal-Unfallverhütungsvorschriften", die gleiche Vorschriften für gleichartige Gefahren in den unterschiedlichen Gewerbezweigen bedeuteten. Die einzelnen Abschnitte dieser ersten Normal-Unfallverhütungsvorschriften wurden wiederum in Unterausschüssen bearbeitet, denen neben einer Reihe von berufsgenossenschaftlichen Aufsichtsbeamten auch je ein Vertreter der Gewerbeaufsicht und der Dampfkessel-Überwachungs-Vereine angehörten und an deren Sitzungen weiterhin zwei Vertreter des Reichsversicherungsamtes teilnahmen.

Später wurden im Verband der Deutschen Berufsgenossenschaften Fragen der Unfallverhütung von allgemeiner Bedeutung zunächst im geschäftsführenden Ausschuß und nach Bedarf in besonderen Kommissionen behandelt. Um auf dem Gebiet der Unfallverhütung eine möglichst umfassende Vereinheitlichung zu erzielen, wurde im Jahre 1901 beim Verband ein besonderer Ausschuß eingesetzt. Im Jahre 1920 wurde schließlich die Zentralstelle für Unfallverhütung beim Verband eingerichtet ²⁹.

In der Anfangszeit wurden die Aufgaben bei den Berufsgenossenschaften - wie bei anderen Sozialversicherungsträgern auch - vornehmlich von ehrenamtlich Tätigen wahrgenommen. Die steigende Arbeitsbelastung bei den laufenden Verwaltungsgeschäften machte die Einstellung hauptamtlicher, fachlich vorgebildeter Kräfte, erforderlich.

Dieser Prozeß der Professionalisierung war im übrigen auch in der kommunalen Selbstverwaltung zu beobachten. Während sich das Bild der kommunalen Selbstverwaltung durch die zunehmende Übertragung von Auftragsangelegenheiten grundlegend änderte mit der Folge, daß sich Staats- und Kommunalverwaltung schon vor Ende des 19. Jahrhunderts weitgehend ähnelten, bewahrten die Berufsgenossenschaften ihre Selbständigkeit im Verhältnis zum Staat nicht nur auf organisatorischem Gebiet, sondern vor allem in der Entwicklung differenzierter Heilverfahren und in Maßnahmen der Berufsfürsorge ³⁰.

V. Die Entwicklung bis 1933

1. Die Reichsversicherungsordnung (RVO) von 1911

Mit der Reichsversicherungsordnung vom 19.07.1911 ³¹ erfolgte dann zwar eine Zusammenfassung der einzelnen Sozialgesetze zu einer einheitlichen Kodifikation, am System der getrennten Versicherungszweige und an der Organisation der Versicherungsträger änderte sich aber nichts. Nach wie vor erfolgte die Verwaltung der Berufsgenossenschaften durch Vorstand und Genossenschaftsversammlung (§§ 685, 686, 975, 1146 RVO) sowie daneben durch hauptamtliches Personal. Zur Beratung und Beschluß-

²⁹ Zu dieser Entwicklung siehe Tänzler S. 58.

³⁰ Carganico/Spiecker S. 45 (51).

³¹ RGBl. S. 509.

fassung über die Unfallverhütungsvorschriften hatte der Genossenschaftsvorstand Vertreter der Versicherten in gleicher Zahl wie die beteiligten Vorstandsmitglieder hinzuzuziehen, wobei die Versichertenvertreter volles Stimmrecht hatten (§§ 853, 1030, 1203 RVO).

2. Die Unfallversicherung während des 1. Weltkrieges

Wenn auch die Arbeit in der Unfallversicherung, insbesondere auf dem Gebiet der Unfallverhütung, durch Personalmangel und die kriegsbedingten Auswirkungen auf die Betriebe behindert wurde, wirkte die Unfallversicherung während des 1. Weltkrieges relativ ungestört weiter.

3. Die Unfallversicherung nach dem 1. Weltkrieg

Vor allem aber hatte der 1. Weltkrieg keinen Einfluß auf die Struktur der Selbstverwaltung, vielmehr wurde diese noch im Rahmen der staatlichen Ordnung gestärkt. Die Weimarer Reichsverfassung 11.08.1919³² griff den Gedanken der Selbstverwaltung - ohne diesen Begriff zu verwenden - auf, was vor allem an Artikel 161 deutlich wird:

"Zur Erhaltung der Gesundheit und Arbeitsfähigkeit, zum Schutz der Mutterschaft und Vorsorge, gegen die wirtschaftlichen Folgen von Alter, Schwäche und Wechselfällen des Lebens schafft das Reich ein umfangreiches Versicherungswesen unter maßgebender Mitwirkung der Versicherten."³³

Die Sitze in den Organen wurden auch weiterhin nach der Aufbringung der Mittel verteilt. Während in der Rentenversicherung die Hälfte der Sitze, in der Krankenversicherung zwei Drittel und in der Reichsknappschaft drei Fünftel der Sitze auf die Versicherten fielen und der jeweilige Rest auf die Arbeitgeber, setzten sich die Organe in der Unfallversicherung nach wie vor ausschließlich aus Vertretern der Arbeitgeber zusammen, und dies trotz des starken Strebens der Arbeiterschaft nach wirtschaftlicher und sozialer Gleichberechtigung. Der Grund hierfür dürfte darin zu sehen sein, daß die rechtliche Wurzel der gesetzlichen Unfallversicherung in der Ablösung der Haftpflicht der Unternehmer gegenüber ihren Mitarbeitern lag und die Unternehmerschaft deshalb alleine beitragspflichtig war³⁴.

Die Besetzung der Organe ausschließlich mit Mitgliedern der Arbeitgeber bot auch deshalb kaum Anlaß zu Auseinandersetzungen, weil die Versicherten - wie oben bereits erwähnt - gemäß § 853 RVO bei der Beratung und Beschlußfassung über die Unfallverhütungsvorschriften paritätisch beteiligt waren und diese Beteiligung im Jahre 1925 durch § 1569 b RVO auch hinsichtlich der Rentenausschüsse eingeführt wurde. Diese mit Wirkung zum 01.07.1977 durch Art. II § 4 Nr. 1, § 40 Abs. 6 Sozialgesetzbuch - Verwaltungsverfahren - vom 18.08.1980³⁵ aufgehobene Vorschrift sah vor, daß bei jeder

32 RGBl. S. 1383.

33 Seffen S. 12, meint, dies komme einer institutionellen Garantie der sozialen Selbstverwaltung durch die Verfassung zwar nicht gleich, jedoch sehr nahe.

34 Carganico/Spiecker S. 45 (52).

35 BGBl. I S. 1469.

Berufsgenossenschaft Einrichtungen getroffen werden müssen, die sicherstellen, daß an der förmlichen Feststellung der Leistungen mindestens ein Vertreter der Versicherten beteiligt wird³⁶.

VI. Die Entwicklung von 1934 bis 1945

1. Das Aufbaugesetz von 1934

Die Selbstverwaltung in der Sozialversicherung wurde beseitigt durch das Gesetz über den Aufbau der Sozialversicherung vom 05.07.1934³⁷. Dies stand in Widerspruch zur offiziellen Begründung des Gesetzes, die ausdrücklich feststellte, daß den Versicherungsträgern "ihr Eigenleben, ihre Selbstverwaltung und ihre Selbstverantwortung" belassen werden sollte und die weiterhin hervorhob, den Versicherten sei durch das Aufbaugesetz die Möglichkeit eingeräumt worden, durch ihre Mitgliedschaft im - paritätisch besetzten - Beirat der Berufsgenossenschaften an allen Verwaltungsangelegenheiten beratend teilzunehmen³⁸. Ziel war es, die Sozialversicherung in die Staatsverwaltung einzubeziehen, ohne allerdings - was nicht allzu fern gelegen hätte - eine Einheitsversicherung zu schaffen³⁹.

Die Parafiskalität der Sozialversicherung wurde durch die nationalsozialistische Gesetzgebung nicht beseitigt. Die Sozialversicherung wurde in ihrem Bestand und in ihrer Gliederung beibehalten. In der Selbstverwaltung kam es während der Zeit des Nationalsozialismus zur Anwendung des Führerprinzips. Die Selbstverwaltungsorgane wurden aufgelöst, an ihre Stelle trat bei jedem Versicherungsträger ein vom Reichsversicherungsamt berufener und diesem gegenüber verantwortlicher ehrenamtlicher Leiter⁴⁰. Nach der amtlichen Begründung führte das Gesetz den "Führergrundsatz allgemein in der Sozialversicherung" ein⁴¹. Der Leiter wurde von einem (ebenfalls ernannten und nicht gewählten) Beirat unterstützt und beraten, bestehend aus Vertretern der Versicherten, der Arbeitgeber⁴², der Ärzteschaft und einem Vertreter der Gebietskörperschaft, für die der Versicherungsträger örtlich zuständig war. Zwar war der - demokratisch nicht legitimierte - Beirat kein Ersatz für die früheren Organe und sollte dies auch nicht sein, er hatte jedoch die Möglichkeit, an allen Verwaltungsangelegenheiten beratend teilzunehmen.

36 Im übrigen sollte die Satzung das Nähere bestimmen; bis zum Zustandekommen einer Satzungsbestimmung hatte der Genossenschaftsvorstand die erforderlichen Anordnungen zu treffen.

37 RGBI. I S. 577 und die hierzu erlassene 1. Verordnung vom 24.10.1934 (RGBI. I S. 1105).

38 Tänzler S. 30.

39 Dies war das Verdienst der Abteilung Sozialversicherung des früheren Reichsarbeitsministeriums, siehe hierzu Carganico/Spiecker S. 45 (53).

40 Abschnitt II, Art. 7 § 1 des Aufbaugesetzes lautet: "Jeder Träger der Sozialversicherung hat einen Leiter. Die in den Gesetzen über die Sozialversicherung vorgesehenen Organe der Versicherungsträger fallen weg. Der Leiter hat, vorbehaltlich des § 5, die Aufgaben und Befugnisse dieser Organe."; näher zum Aufbaugesetz Wickenhagen, Textband, S. 250 ff.; Köhler/Zacher, Ein Jahrhundert Sozialversicherung, S. 129; Knoll, BG 1935, 35.

41 Peters, Geschichte, S. 110.

42 Nach dem Gesetz bestand der Beirat unter anderem aus Versicherten und "Führem" von Betrieben, deren "Gefolgschaft" bei dem Versicherungsträger versichert ist; siehe hierzu Peters, Geschichte, S. 110.

Gleichzeitig wurden die Landesversicherungsämter aufgelöst, es erfolgte eine einheitliche Aufsicht durch das Reichsversicherungsamt, wobei die Staatsaufsicht nun auch eine Zweckmäßigkeitkontrolle umfaßte.

Gemäß § 24 Abs. 1 der 5. Verordnung zum Aufbau der Sozialversicherung vom 21.12.1934⁴³ konnte der Leiter für besondere Aufgaben Ausschüsse bilden und zu ihnen auch andere Personen als die Mitglieder des Beirates zuziehen. Die Ausschüsse hätten grundsätzlich nur die Aufgabe gehabt, "Diener und Helfer" des Beirates zu sein und z.B. dessen Arbeiten vorzubereiten. Die Zahl der Beiratsmitglieder sei jedoch absichtlich niedrig gehalten worden, um eine arbeitsfähige Körperschaft zu erhalten⁴⁴. Die Bildung eines Ausschusses für die Fragen der Krankenversicherung bei den Landesversicherungsanstalten wurde gem. § 24 Abs. 2 der vorgenannten 5. Verordnung zwingend vorgeschrieben.

Gleichfalls durch die 5. Verordnung (§ 25) wurde die Bildung von Rentenausschüssen in der Unfallversicherung zur förmlichen Feststellung der Leistungen vorgeschrieben. Die schon zuvor in § 1569 b RVO vorgesehene Mitwirkung eines Versicherten wurde dadurch sichergestellt, daß diese Ausschüsse aus einem Betriebsführer und einem Versicherten bestehen mußten. Konnten die beiden Mitglieder keine Einigung erzielen, hatte der Leiter oder der von ihm bestellte Stellvertreter zu entscheiden (Stichentscheid).

2. Die Unfallversicherung während des 2. Weltkrieges

Trotz der kriegsbedingten Einflüsse konnte die Unfallversicherung - wie auch schon während des 1. Weltkrieges - ihre Aufgaben im 2. Weltkrieg nahezu ungestört erfüllen, auftretende organisatorische und rechtliche Probleme wurden durch eine umfangreiche Gesetzgebung, begleitet durch entsprechende Verordnungs- und Erlaßtätigkeit, "gelöst"⁴⁵.

Entscheidend verändert - mehr als durch die vorangegangenen Änderungsgesetze - wurde die gesetzliche Unfallversicherung durch das Sechste Gesetz über Änderungen in der Unfallversicherung vom 09.03.1942⁴⁶. Das Gesetz brachte - nachdem der Kreis der vom Unfallversicherungsgesetz aus dem Jahre 1884 erfaßten Betriebe ständig ausgedehnt worden war⁴⁷ - den Übergang von der Betriebs- zur Personenversicherung und verließ damit das seit 1885 praktizierte Enumerationsprinzip⁴⁸.

43 RGBl. I S. 1274.

44 Knoll, BG 1935, 35 (38).

45 Siehe das ausführliche Gesetzesverzeichnis bei Wickenhagen, Textband, S. 447 (462 ff.).

46 RGBl. I S. 107.

47 Beispielsweise wurden die in der Land- und Forstwirtschaft beschäftigten Personen durch das Gesetz betreffend die Unfall- und Krankenversicherung der in land- und forstwirtschaftlichen Betrieben beschäftigten Personen vom 05.05.1886 (RGBl. S. 132) und diejenigen Bauarbeiter, die noch nicht unter dem Versicherungsschutz des Unfallversicherungsgesetzes oder späterer Änderungsgesetze standen, durch das Gesetz betreffend die Unfallversicherung der bei Bauten beschäftigten Personen vom 11.07.1887 (RGBl. S. 287) dem Schutz der gesetzlichen Unfallversicherung unterstellt.

48 Stolleis, Quellen, S. 41.

VII. Die Entwicklung von 1945 bis 1976

1. Die Wiederherstellung der Selbstverwaltung in der Sozialversicherung nach dem 2. Weltkrieg

Der Gesamtcharakter der Versicherung wurde auch in den Besatzungszonen nicht grundlegend verändert: Es gab nach wie vor getrennte Versicherungszweige und die bisherigen Sozialversicherungsgesetze blieben - mit Änderungen - aufrechterhalten. Ebenso blieb die Selbstverwaltung bei den Berufsgenossenschaften in den westlichen Zonen in der vom Aufbaugesetz geschaffenen Form bestehen. Der Grund für den weitgehenden Fortbestand der Sozialversicherung in ihrer früheren Form war die Tatsache, daß die Alliierten zwar in erster Linie das von nationalsozialistischem Geist geprägte Recht beseitigen wollten, das Sozialversicherungsrecht davon aber nur in begrenztem Umfange geprägt war⁴⁹. Als weitere Gründe für das Bestehenbleiben der traditionellen Unterteilung der einzelnen Sozialversicherungszweige kommen das Beharrungsmoment in den Einrichtungen der Sozialversicherung selbst und die restaurativen Tendenzen der Ära Adenauer in Frage⁵⁰.

1.1. Die Neuordnung in Bayern im Jahre 1948

Die Selbstverwaltung, die im Jahre 1934 so gut wie abgeschafft worden war, wurde zuerst wiederhergestellt in Bayern durch das Bayerische Gesetz über die Wiederherstellung der Selbstverwaltung in der Sozialversicherung, die Aufsicht über die Versicherungsträger, die Errichtung von Verbänden der Versicherungsträger und über Änderungen in der Unfallversicherung vom 31.12.1948⁵¹. Nach § 4 Abs. 1 dieses Gesetzes bestanden die Organe der Träger der Unfallversicherung zu zwei Dritteln aus Vertretern der Unternehmer und zu einem Drittel aus Vertretern der gegen Unfall versicherten Arbeitnehmer.

Außerhalb von Bayern wurden die Leiter und Beiräte der Sozialversicherungsträger zunächst ausgetauscht, da für deren Berufung eine der Voraussetzungen die "nationalsozialistische Zuverlässigkeit" gewesen war⁵².

1.2. Sozialversicherungsrechtliche Bezüge des Grundgesetzes

Durch das Grundgesetz vom 23.05.1949 wurde die Selbstverwaltung der Gemeinden durch Art. 28 Abs. 2 S. 1 und der Gemeindeverbände durch Art. 28 Abs. 2 S. 2 GG verfassungsrechtlich abgesichert, während die Sozialversicherung eine Absicherung nicht erfahren hat.

49 In der sowjetischen Zone wurde allerdings eine Einheitsversicherung geschaffen mit jeweils einer Sozialversicherungsanstalt als alleinigem Träger der Sozialversicherung in jedem Land der Besatzungszone; hierzu sowie zu den Regelungen in den anderen Zonen näher Peters, Geschichte, S. 135 f.

50 Stolleis, Quellen, S. 42 Rdnr. 42.

51 GVBl. 1949, 29.

52 Goetsch, Mitteilungsblatt für die Sozialversicherung 1948, 193 (194 ff.).

Allerdings findet die Sozialversicherung im Grundgesetz an vier Stellen Erwähnung, und zwar in den Abschnitten über die Gesetzgebung des Bundes, die Bundesverwaltung, die Rechtsprechung und in den Schlußbestimmungen:

- Nach Art. 74 Nr. 12 GG erstreckt sich die konkurrierende Gesetzgebung unter anderem auf die Sozialversicherung.
- Gemäß Art. 87 Abs. 2 GG werden diejenigen sozialen Versicherungsträger als bundesunmittelbare Körperschaften des öffentlichen Rechts geführt, deren Zuständigkeitsbereich sich über das Gebiet eines Landes hinaus erstreckt.
- Nach Art. 95 Abs. 1 GG errichtet der Bund für das Gebiet der Sozialgerichtsbarkeit als obersten Gerichtshof das Bundessozialgericht.
- Art. 120 Abs. 1 GG bestimmt, daß der Bund unter anderem die Zuschüsse zu den Lasten der Sozialversicherung trägt (was für die Unfallversicherungsträger allerdings keine praktische Bedeutung hat).

In diesen Vorschriften wird die Sozialversicherung als tragendes System der sozialen Sicherheit in der Bundesrepublik vorausgesetzt, aber nicht garantiert.

Auch weitere Vorschriften des Grundgesetzes sind für die Sozialversicherung von Bedeutung, z.B. der Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG).

1.3. Das Gesetz über die Selbstverwaltung (GSv) von 1951

Für das gesamte Bundesgebiet wurden das Leiterprinzip aufgehoben und die Selbstverwaltung wieder eingeführt durch das Gesetz über die Selbstverwaltung und über Änderungen von Vorschriften auf dem Gebiet der Sozialversicherung (GSv) vom 22.02.1951 i.d.F. des Änderungs- und Ergänzungsgesetzes vom 13.08.1952⁵³. Die durch das Aufbaugesetz vom 05.07.1934 eingeführte Verwaltungsreform wurde beseitigt. Erstmals tauchte mit dem Gesetz der Begriff "Organe der Selbstverwaltung" auf.

Entscheidende Neuerung dieses Gesetzes war in der Unfallversicherung die paritätische Besetzung der Organe⁵⁴ - Vertreterversammlung und Vorstand, § 1 Abs. 1 GSv - mit Vertretern der Arbeitgeber und der Versicherten, während bei den Ersatzkassen nur die Versicherten vertreten waren, denen im übrigen auch bei der Knappschaftsversicherung eine Vorrangstellung eingeräumt wurde, indem sie doppelt so stark wie die Arbeitgeber vertreten waren (2/3 Versicherte, 1/3 Arbeitgeber). Diese Ausdehnung der Selbstverwaltung brachte eine stärkere Selbständigkeit gegenüber dem Staat mit sich. Im

53 BGBl. I S. 427.

54 Nach v. Heinz S. 255 Fn. 134, brauche man zur Begründung der paritätischen Besetzung nicht in erster Linie auf die darin zum Ausdruck kommende veränderte Wertordnung der Wirtschafts- und Sozialverfassung mit der von dieser anerkannten Gleichwertigkeit von Arbeitgeber und Arbeitnehmer im Arbeitsprozeß (so Carganico/Spiecker S. 45 (54)) zurückzugreifen, die paritätische Besetzung rechtfertige sich vielmehr bereits aus der Tatsache, daß Arbeitgeber und Arbeitnehmer in gleicher Weise Versicherte darstellten, wobei die Arbeitgeber primär gegen Haftpflicht, die Arbeitnehmer primär gegen Unfall versichert seien.

Rahmen der neuen Sozialordnung sollte den Arbeitgebern und Versicherten in größerem Umfang Verantwortung übertragen werden, was naturgemäß eine Einschränkung des staatlichen Einflusses auf die Sozialversicherungsträger bedeuten mußte. In diesem Sinne sei auch das Wort des damaligen Bundeskanzlers Dr. Konrad Adenauer zu verstehen, die Selbstverwaltung der Sozialpartner müsse an die Stelle staatlicher Bevormundung treten⁵⁵.

Eine entscheidende Neuerung war der Übergang zu einer verbandlichen Selbstverwaltung. Leitprinzip war nicht mehr wie ursprünglich das genossenschaftliche Prinzip der Vertretung einzelner Mitglieder in den Organen, sondern das Prinzip der Vertretung der Versicherten und Arbeitgeber durch deren jeweilige Verbände⁵⁶.

Erstmals normiert wurde im GSv die Möglichkeit der Errichtung von Erledigungsausschüssen. Nach § 2 Abs. 14 GSv konnten die Organe die Erledigung einzelner Aufgaben Ausschüssen übertragen.

2. Die weitere Entwicklung bis zum Jahre 1976

2.1. Das Selbstverwaltungsgesetz (SVwG) von 1967 (7. ÄndG zum GSv)

Das Gesetz über die Selbstverwaltung auf dem Gebiet der Sozialversicherung (Selbstverwaltungsgesetz - SVwG) i.d.F. der Bekanntmachung vom 03.08.1967⁵⁷ brachte entscheidende Änderungen, so z.B. die Möglichkeit, daß den Organen als Vertreter der Versicherten auch Beauftragte der Gewerkschaften und der selbständigen Vereinigungen von Arbeitnehmern mit sozial- oder berufspolitischer Zwecksetzung (sonstige Arbeitnehmervereinigungen) und als Vertreter der Arbeitgeber auch Beauftragte der Vereinigungen von Arbeitgebern angehören können.

Der den Einsatz von Erledigungsausschüssen zulassende § 2 Abs. 14 GSv wurde aufgehoben und durch § 2 b Abs. 7 SVwG ersetzt, der wie folgt lautete:

„Die Organe können die Erledigung einzelner Aufgaben, die nicht Gegenstände der autonomen Rechtsetzung betreffen, Ausschüssen übertragen. Zu den Mitgliedern dieser Ausschüsse können nur Mitglieder des Organs bestellt werden. Die Organe können die Stellvertretung für die Ausschußmitglieder abweichend von § 2 a Abs. 2 regeln.“

55 Spiecker, DVZ 1953, 50 (51); vgl. auch Schraft, Wegweiser, S. 31.

56 Köhler/Zacher, Ein Jahrhundert Sozialversicherung, S. 139.

57 BGBl. I S. 845.

Durch das 8. ÄndG vom 07.08.1973⁵⁸ wurde § 2 b Abs. 7 SVwG durch § 4 Abs. 7 SVwG⁵⁹ abgelöst. Erstmals wurde die Möglichkeit vorgesehen, auch Stellvertreter von Mitgliedern des Organs in die Erledigungsausschüsse zu berufen, allerdings nur bis zur Hälfte der Mitglieder einer jeden Gruppe.

2.2. Das Sozialgesetzbuch (SGB) - Gemeinsame Vorschriften für die Sozialversicherung von 1976

Nachdem das Selbstverwaltungsgesetz zwischenzeitlich in einigen Punkten geändert worden war, wurde es im Jahre 1976 durch das Sozialgesetzbuch (SGB) - Gemeinsame Vorschriften für die Sozialversicherung vom 23.12.1976⁶⁰, das heute gültige Regelwerk, abgelöst.

§ 66 SGB IV übernahm die Regelung des § 4 Abs. 7 SVwG (1973) mit einigen kleineren sprachlichen Änderungen (insbesondere ist nunmehr von „Selbstverwaltungsorganen“ anstelle von „Organen“ und von „Rechtsetzung“ anstelle von „autonomer Rechtsetzung“ die Rede).

2.3. Das Sozialgesetzbuch VII von 1996

Mit dem Gesetz zur Einordnung des Rechts der gesetzlichen Unfallversicherung in das Sozialgesetzbuch (Unfallversicherungs-Einordnungsgesetz - UVEG) vom 07.08.1996 wurde die RVO als Grundlage für die Aufgaben der gesetzlichen Unfallversicherung abgelöst und durch das SGB VII ersetzt.

Das mit Ausnahme des Kapitels „Prävention“ (dieses trat am 21.08.1996 in Kraft) zum 01.01.1997 in Kraft getretene SGB VII hat die gesetzliche Unfallversicherung in ihren zuvor in der RVO geregelten Grundstrukturen bestätigt und fortgeschrieben und die Kompetenzen der gesetzlichen Unfallversicherung bei der Verhütung von Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten stabilisiert bei gleichzeitiger Betonung der Zusammenarbeit mit dem Staat auf dem Gebiet des Arbeitsschutzes⁶¹. Diese Zusammenarbeit zwischen Staat und gesetzlicher Unfallversicherung auf der Ebene der Überwachung des Arbeitsschutzes in Übereinstimmung mit dem SGB VII ist Gegenstand des am 21.08.1996 in Kraft getretenen Artikelgesetzes „Gesetz zur Umsetzung der EG-Rahmenrichtlinie Arbeitsschutz und weiterer Arbeitsschutz-Richtlinien“, das in Artikel 1 das Gesetz über die Durchführung von Maßnahmen des Arbeitsschutzes zur Verbesserung der Sicherheit

58 BGBl. I S. 957.

59 § 4 Abs. 7 SVwG (1973) lautete:

„Die Organe können die Erledigung einzelner Aufgaben, die nicht Gegenstände der autonomen Rechtsetzung betreffen, Ausschüssen übertragen. Zu Mitgliedern dieser Ausschüsse können bis zur Hälfte der Zahl der Mitglieder einer jeden Gruppe auch Stellvertreter von Mitgliedern des Organs bestellt werden. Die Organe können die Stellvertretung für die Ausschussmitglieder abweichend von § 3 Abs. 2 regeln.“

60 BGBl. I S. 3845.

61 Mehrhoff, Sozialer Fortschritt 1998, 279.

und des Gesundheitsschutzes der Beschäftigten bei der Arbeit (Arbeitsschutzgesetz) enthält.

Neu ist nach dem SGB VII die Erweiterung des Präventionsauftrages der Unfallversicherungsträger über die Verhütung von Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten hinaus auf die Abwehr arbeitsbedingter Gesundheitsgefahren, außerdem die Ausweitung der Gültigkeit der Unfallverhütungsvorschriften auf ausländische Unternehmen, die eine Tätigkeit im Inland ausüben, ohne einem Unfallversicherungsträger anzugehören.

2.4. Ausblick

Ob die Regelungen des SGB VII eine Stärkung oder eine Schwächung der Selbstverwaltung bedeuten, wird die weitere Entwicklung zeigen müssen. Jedenfalls in der Vergangenheit war in der Sozialen Selbstverwaltung die Tendenz zu beobachten, daß der Gesetzgeber grundsätzliche und materielle Fragen der Sozialversicherung immer mehr an sich gezogen und das Selbstverwaltungsrecht der Versicherungsträger durch detaillierte Normierung eingeschränkt hat⁶². Das Arbeitsschutzgesetz dürfte als weiterer Schritt in diese Richtung zu werten sein.

Ein Stück ungewisser geworden ist die Zukunft der deutschen Sozialversicherung auch durch den am 02.10.1997 unterzeichneten „Vertrag von Amsterdam“ zur Änderung des Vertrages über die Europäische Union (sog. „Maastrichter Vertrag“) und der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften (EG-Vertrag). Nach dem EG-Vertrag in seiner bisherigen Fassung lag die Zuständigkeit zur Ausgestaltung der nationalen Sozialversicherungssysteme ausschließlich bei den Mitgliedsstaaten. Der EG-Gesetzgeber konnte als sozialrechtliche Flankierung des Prinzips der Arbeitnehmerfreizügigkeit lediglich das Sozialversicherungsrecht der Wanderarbeitnehmer regeln. Der durch den Vertrag von Amsterdam geänderte EG-Vertrag⁶³ nennt nun als vom EG-Gesetzgeber zu regelnden Bereich „die Soziale Sicherheit der Arbeitnehmer“ schlechthin. Die auf das Sozialversicherungsrecht der Wanderarbeitnehmer beschränkte Befugnis des EG-Gesetzgebers wurde damit aufgehoben.

62 Ein Funktionswandel bei der sozialen Selbstverwaltung wurde schon im Bericht der Bundesregierung vom Jahre 1975 festgestellt; vgl. BT-Drucks. 7/4244, S. 4; siehe hierzu auch Lee S. 109 f.

63 BGBl. 1998 II S. 454 ff. und S. 465 ff.

C. Selbstverwaltung und Demokratie

Der Abriss der geschichtlichen Entwicklung von Selbstverwaltung und Unfallversicherung hat gezeigt, daß in diesem Bereich nach und nach - mit Ausnahme der Entwicklung im Dritten Reich - demokratische Elemente Einzug gefunden haben, so z.B. durch die Schaffung der paritätischen Besetzung von Selbstverwaltungsorganen durch das Gesetz über die Selbstverwaltung von 1951⁶⁴.

In diesen Zusammenhang der Demokratisierung gehören beispielsweise auch die geänderten Regelungen zur Öffentlichkeit von Sitzungen. Waren zunächst alle Organ-sitzungen nichtöffentlich, galt dies später (zur Zeit des SVwG) nur noch für den Vorstand und die Ausschüsse. Die heutige Regelung sieht Nichtöffentlichkeit nur noch für den Vorstand und dessen Erledigungsausschüsse vor, während die Vertreterversammlung und deren Erledigungsausschüsse grundsätzlich öffentlich tagen. Die gesetzlichen Regelungen geben allerdings keine Antwort auf die eingangs gestellten Fragen

- Welche Aufgaben dürfen Ausschüssen übertragen werden ?
- Wie muß die Aufgabenübertragung erfolgen ?
- Wie müssen die Ausschüsse personell besetzt sein ?
- Wie können die Ausschüsse von den Organen kontrolliert werden ?

Die Beantwortung dieser Fragen hängt nicht zuletzt davon ab, ob und in welchem Maße demokratische Grundsätze durch das derzeitige System der Selbstverwaltung in der Sozialversicherung verwirklicht sind. Hierbei spielt das Verhältnis von Selbstverwaltung und Demokratie eine Rolle sowohl im Innenverhältnis zu den Betroffenen als auch im Außenverhältnis zum Wahlvolk. Diese beiden Bereiche sollen deshalb nachfolgend einer Betrachtung unterzogen werden.

I. Selbstverwaltung und Demokratie im Innenverhältnis zu den Betroffenen

Es stellt sich die Frage, ob die Organe der Sozialversicherungsträger und ihre Ausschüsse, da Repräsentation Legitimation erfordert⁶⁵, demokratisch legitimiert sind.

1. Legitimationsstrang

Nur wenn die Organe demokratisch legitimiert sind, können sich auch die Ausschüsse bzw. deren Mitglieder auf eine demokratische Legitimation für die Ausschlußarbeit be-

64 Haverkate, Verfassungslehre, S. 300, weist darauf hin, eigentlich seien die Arbeitgeber an der sozialen Selbstverwaltung gar nicht zu beteiligen, weil keine eigenen Angelegenheiten der Arbeitgeber betroffen seien, und zwar auch nicht durch die Tatsache, daß die Arbeitgeber 50 % der Beiträge zur Renten-, Kranken- und Arbeitslosenversicherung bezahlen. Der Arbeitgeberanteil sei nämlich nur - wie der Arbeitnehmeranteil - Lohnbestandteil. Die fehlende Legitimation der Beteiligung der Arbeitgeber an der sozialen Selbstverwaltung bedeutet Haverkate zufolge Fremdverwaltung: „Soziale Selbstverwaltung“ auf den Chefetagen der Gewerkschaften und der Arbeitgeberverbände.

65 Achterberg, AllgVwR, S. 111 § 5 Rdnr. 33.

rufen, d.h. demokratische Legitimation setzt das Vorliegen eines sog. "Legitimationsstranges" voraus. Es muß also - ganz allgemein gesagt - von jedem einzelnen Amtswalter eine ununterbrochene Kette individueller Berufungsakte bis auf die Gruppe der Betroffenen, die Wähler, zurückzuführen sein. Auf Bundesebene etwa bedeutet dies, daß das Volk die Abgeordneten und damit das Parlament wählt und legitimiert, dieses dann den Regierungschef wählt und gleichfalls legitimiert, der Regierungschef wiederum die Minister als oberste Ressortchefs auswählt, von denen dann durch Weisungsabhängigkeit die nachgeordneten Organe legitimiert werden⁶⁶.

Eine ununterbrochene Kette individueller Berufungsakte ist auch in Bezug auf die Ausschüsse bei den Sozialversicherungsträgern vorhanden, da sie von den Organen eingesetzt werden, nachdem diese von den Betroffenen, den Versicherten und Unternehmern, gewählt worden sind.

Wenn auch formal eine ununterbrochene Legitimationskette vorliegt, stellt sich gleichwohl die weitere Frage, ob die gängige Praxis bei den "Sozialwahlen" den Vertreterversammlungen der Sozialversicherungsträger ausreichende demokratische Legitimation verschaffen kann.

2. Die Sozialwahlen in Zahlen

Für die Sozialwahlen der Jahre 1953 bis 1999 ergibt sich folgendes Bild⁶⁷:

	1953	1958	1962	1968	1974	1980	1986	1993	1999
<u>Wahlen mit Wahlhandlung</u>									
Orts-KKen	3	2	6	11*	12*	10	6	3	1
Betriebs-KKen	2	3	14	16	19	24	14	10	6
Innungs-KKen	-	-	-	-	-	-	-	3	-
Ersatzkassen	-	4	5	5	5	7	8	7	6
BGen	-	-	2	6	1	7	5	3	1****
Träger der Eigen-UV	-	1	-	1	-	-	-	-	-
LV/Aen	1	1*	3	5	-	-	1	-	-
BfA	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Knappschaften**	<u>2</u>	<u>7</u>	<u>7</u>	<u>7</u>	<u>-</u>	<u>-</u>	<u>-</u>	<u>-</u>	<u>-</u>
Gesamtzahl	9	19	38	52	38	49	35	27	15

66 Achterberg, HöV Bd. I, S. 107 Rdnr. 37; ders. AllgVwR S. 111 § 5 Rdnr. 33; nach Maunz/Dürig/Herzog/Scholz-Herzog GG Art. 20 Rdnm. 47 ff., müssen zwei Legitimationsstränge, ein materieller und ein persönlicher, vorliegen. Der materielle betrifft die regelmäßig wiederkehrende Wahl des Bundestages und der Landtage; sie vermittelt die demokratische Legitimität der Gesetze. Der persönliche Legitimationsstrang betrifft die einzelnen Amts- bzw. Organverwalter, die von Fall zu Fall berufen werden müssen.

67 Das Zahlenmaterial ist dem Schlußbericht der Wahlbeauftragten über die allgemeinen Wahlen in der Sozialversicherung im Jahre 1999 entnommen, S. 22 ff., die Angaben über die Gesamtzahl der Versicherungsträger für die Jahre 1953, 1958, 1962, 1968, 1974 u. 1980 finden sich bei Sülloß S. 148.

	1953	1958	1962	1968	1974	1980	1986	1993	1999
<u>Zahl der wahlberechtigten Personen und der Wahlberechtigungen***</u>									
Sie betrug (in Mio.)	5,2	10,3	16,7	28,9	23,0	32,8	35,3	45,6	46,9
<u>Gesamtzahl der Versicherungsträger</u>	ca. 2145	ca. 2200	ca. 2100	ca. 2088	ca. 1.800	ca. 1400	ca. 1300	1311	548
<u>Wahlbeteiligung in % nach Grenzwerten</u>	13-71	23-80	15-93	9-76	23-80	16-77	34-80	23-67	27-54
<u>durchschnittliche Wahlbeteiligung in %</u>	42,38	27,46	26,21	20,45	43,70	43,78	43,85	43,40	38,41*****

* Darunter bei einem Versicherungsträger Wahlen in der Gruppe der Arbeitgeber, d.h. bei den 9 Sozialwahlen haben bei den 282 Wahlen mit Wahlhandlung nur 3 Wahlhandlungen auf Arbeitgeberseite stattgefunden !

** jetzt Bundesknappschaft

*** Anzumerken ist, daß diese Zahlen Mehrfachzählungen von Wahlberechtigten enthalten: Vielfach sind die gleichen Personen sowohl in der Krankenversicherung wie auch in der Rentenversicherung oder auch noch in der Unfallversicherung wahlberechtigt. Es handelt sich also genau genommen um die Zahl der Wahlberechtigungen. Die Zahl der wahlberechtigten Personen dürfte 1986 bei etwa 25 Mio. gelegen haben und im Jahre 1993 bei ca. 30 Mio. Diese verhältnismäßig hohe Zahl an wahlberechtigten Personen wird allerdings durch die Tatsache relativiert, daß insgesamt nur bei 35 (27 im Jahre 1993) von etwas über 1.300 Versicherungsträgern eine Wahl mit Wahlhandlung stattgefunden hat.⁶⁸

**** Bei den 35 gewerblichen Berufsgenossenschaften kam es nur bei der Süddeutschen Metall-Berufsgenossenschaft auf Versichertenseite zu einer Wahl mit Wahlhandlung.

***** Bei der Süddeutschen Metall-Berufsgenossenschaft - einzige gewerbliche Berufsgenossenschaft mit Wahlhandlung - fiel die Wahlbeteiligung von 1993 um fast 10 % auf 32 % bei den Sozialwahlen 1999.

Während also bei der großen Mehrheit der Versicherungsträger sog. „Friedenswahlen“ ohne Wahlhandlung durchgeführt wurden, haben bei den Sozialwahlen 1999 lediglich bei 15 von insgesamt 548 Versicherungsträgern Wahlen mit Wahlhandlung stattgefunden (1993 noch bei 27 Versicherungsträgern). Diese Zahl bedarf allerdings noch einer gewissen Relativierung. Zwar sind die Wahlen mit Wahlhandlung im Hinblick auf die absolute Zahl weiter rückläufig, dies geht aber einher mit einer deutlich abnehmenden Zahl von Versicherungsträgern (als Folge zahlreicher Veränderungen im Bereich der gesetzlichen Krankenversicherung ist es seit den Sozialwahlen 1993 zu einer Vielzahl Vereinigungen von Krankenkassen und damit zu einem Konzentrationsprozeß in diesem Versicherungszweig gekommen). Fanden bei den Sozialwahlen 1993 bei rund 2 % der Versicherungsträger Wahlen mit Wahlhandlung statt, stieg diese Zahl bei den Sozialwahlen 1999 auf rund 2,5 % (wobei die Zahl der Wahlberechtigten von 45,6 Mio. im Jahre 1993 auf 46,9 Mio. im Jahre 1999 stieg⁶⁹).

68 Schlußbericht der Wahlbeauftragten über die allgemeinen Wahlen in der Sozialversicherung im Jahre 1986, S. 15 sowie Schlußbericht der Wahlbeauftragten über die allgemeinen Wahlen in der Sozialversicherung im Jahre 1993, S. 16.

69 Schlußbericht der Wahlbeauftragten über die allgemeinen Wahlen in der Sozialversicherung im Jahre 1999, S. 21 u. 31.

Trotz dieser leichten Steigerung bleibt festzuhalten, daß nur bei rund jedem vierzigsten Versicherungsträger Wahlen mit Wahlhandlung stattfinden. Hinzu kommt, daß die durchschnittliche Wahlbeteiligung von 43,40 auf 38,41 % abgenommen hat.

3. Sonderproblematik in der gesetzlichen Unfallversicherung

Ist die geringe Wahlbeteiligung schon unbefriedigend genug, kommt im Zusammenhang mit den Wahlen bei den gewerblichen Berufsgenossenschaften ein weiteres Problem hinzu. In der gesetzlichen Unfallversicherung werden - anders als in den übrigen Versicherungszweigen - die Wahlausweise für die Beschäftigten nach § 37 SVWO (§ 34 SVWO a.F.) grundsätzlich vom jeweiligen Arbeitgeber ausgestellt. Grund für diese Regelung ist, daß die Versicherungsträger im Normalfall nicht über die Namen und Anschriften der Versicherten verfügen.

Dieses Verfahren bei den gewerblichen Berufsgenossenschaften gab in der Vergangenheit immer wieder Anlaß zu schwerwiegenden Bedenken⁷⁰.

Die kritisierten Mißstände waren insbesondere dadurch gekennzeichnet, daß die Arbeitgeber zum Teil keine Wahlausweise ausgegeben oder diese nur auf besondere Anforderung, d.h. nicht von sich aus, zur Verfügung gestellt haben. Auch gab es kaum wirksame Sicherungen gegen eine mißbräuchliche Benutzung von Wahlunterlagen. Darüber hinaus haben eine Reihe von Arbeitgebern die Wahlausweise nicht unterschrieben und selbst Großbetriebe, die die Wahlausweise aufgrund spezieller Ermächtigung durch den Wahlausschuß (mit genereller Zustimmung des Bundeswahlbeauftragten) mit Hilfe der EDV ausstellten, haben anstatt einer persönlichen Unterschrift lediglich den Namen des Ausstellers eingedruckt.

Diese Mißstände veranlaßten den Bundeswahlbeauftragten für die Sozialwahlen 1993, Vorschläge für die Änderung der Wahlordnung (SVWO) zu unterbreiten, denen der Verordnungsgeber schließlich gefolgt ist.

Die geänderte Wahlordnung hat in § 37 Abs. 4 SVWO einen Satz 3 angefügt, wonach der Versicherungsträger nunmehr die Wahlausweise für Beschäftigte von Arbeitgebern, die nicht mehr als 10 Beschäftigte haben, die regelmäßig mindestens 20 Stunden im Monat tätig sind, selbst ausstellt und übermittelt. Nach der Begründung des Entwurfs der Verordnung soll mit dieser Regelung Mißständen insbesondere bei Arbeitgebern, die nur wenige regelmäßig Beschäftigte haben, begegnet werden.

Die Neuregelung wurde von der Süddeutschen Metall-Berufsgenossenschaft - einzige gewerbliche Berufsgenossenschaft mit Wahlhandlung bei den Sozialwahlen 1999 - sowie dem Hauptverband der gewerblichen Berufsgenossenschaften kritisiert mit dem Hinweis, daß dieses Verfahren den Verwaltungsaufwand erheblich erhöht hat, indem bei den Betrieben Abfragen erfolgen mußten, weil der Berufsgenossenschaft die Namen und Anschriften der Beschäftigten in den betreuten Betrieben nicht vorlagen. Die Änderung

70 Schlußbericht der Wahlbeauftragten über die allgemeinen Wahlen in der Sozialversicherung im Jahre 1993, S. 36 ff.

der Wahlordnung habe weder eine spürbare Verbesserung des Wahlablaufs noch der Wahlbeteiligung bewirkt⁷¹.

Der Bundeswahlbeauftragte für die Sozialwahlen 1999 hat sich der Kritik der Süd-deutschen Metall-Berufsgenossenschaft sowie des Hauptverbandes der gewerblichen Berufsgenossenschaften angeschlossen.

Der Umstand, daß bei den Sozialwahlen 1999 lediglich noch bei einem einzigen Versicherungsträger in der gesetzlichen Unfallversicherung eine Wahl mit Wahlhandlung stattfand und die Anzahl der Versicherungsträger der gesetzlichen Unfallversicherung, bei denen Wahlen mit Wahlhandlungen stattgefunden haben, von 1980 bis 1999 kontinuierlich bei jeder Sozialwahl um 2 auf nunmehr 1 Wahl mit Wahlhandlung gesunken ist, läßt die Befürchtung zu, daß etwaige Bemühungen des Verordnungsgebers zur Änderung der Wahlordnung für den Bereich der gesetzlichen Unfallversicherung vergeblich sein könnten.

4. Mögliche Gründe für die geringe Wahlbeteiligung bei den Sozialwahlen

Die geringe Wahlbeteiligung wird zumindest auch auf die Unzulänglichkeiten und festgestellten Mißstände bei der Durchführung des Wahlverfahrens zurückgeführt werden müssen.

In der Literatur werden weitere Gründe für die geringe Wahlbeteiligung diskutiert. So habe sich der Rückgang der Wahlbeteiligung bei den Sozialwahlen 1999 in den Trend eingereiht, der sich bereits bei der kurz vor dem Wahltag für die Sozialwahlen 1999 stattgefundenen Europawahl abgezeichnet hatte und sich bei den folgenden Landtagswahlen fortsetzte. Ursache für die geringe Wahlbeteiligung bei den Sozialwahlen 1993 sei eine gewisse allgemeine Politik- und Wahlverdrossenheit⁷². Andererseits ist bei den Bürgern aber auch eine zunehmende Tendenz feststellbar, sich mit einem näher umschriebenen Lebensraum zu identifizieren. Trotz der teilweise gegebenen Mobilität findet eine weitgehende Identifikation des Bürgers mit der Gemeinde statt, was zu einem steigenden Interesse an der Entwicklung der öffentlichen Angelegenheiten führt⁷³ und damit speziell die Selbstverwaltung der Gemeinden berührt⁷⁴.

Daß diese Situation - Identifizierung des Wählers mit seiner Gemeinde - nicht vergleichbar in der Sozialversicherung gegeben ist, wird teilweise darauf zurückgeführt, daß der „Sozialleistungskonsument“ heute gerade vielfach in eine sehr anonyme und damit zwangsläufig zugleich herrschaftslose Beziehung zu den Sozialverwaltungs-Apparaturen mit ihren materiellen Diensten treten wolle⁷⁵.

71 Schlußbericht der Wahlbeauftragten über die allgemeinen Wahlen in der Sozialversicherung im Jahre 1999, S. 57 f.

72 Kerwat, DAngVers 1993, 321 (322).

73 Bork in: Püttner, Handbuch, § 60 S. 328.

74 Thieme, Verwaltungslehre, § 25 Rdnr. 146, spricht davon, daß die Menschen politischer geworden seien und zum guten Teil ein Stück Sinnverwirklichung ihrer eigenen Existenz durch politische Aktivität, d.h. durch Partizipation, erstrebten.

75 Bogs in: Bogs/v. Ferber/infas, S. 39.

Der Schlußbericht der Wahlbeauftragten über die allgemeinen Wahlen in der Sozialversicherung im Jahre 1999 beklagt, daß die Situation durch die Berichterstattung der Medien verstärkt worden sei. Zwar hätten die Sozialwahlen ein breites Echo gefunden, neben den sachlichen Informationen hätten aber vor allem sehr viele kritische, zum Teil sogar destruktive Artikel überwogen, die die von fachkundiger Seite mitgeteilten Auskünfte und Fakten nicht berücksichtigt, aus dem Zusammenhang gerissen oder falsch dargestellt sowie Leserbriefe oder Gegendarstellungen nicht abgedruckt hätten. Hingegen sei eine positive Berichterstattung die Ausnahme gewesen, wobei nur in wenigen Artikeln zum Wählen und zur Wahrnehmung der demokratischen Rechte aufgefordert und die Sozialwahl als Mittel zur Stärkung der Demokratie betrachtet worden sei.

So greift der Schlußbericht einige besonders negativ wirkende Überschriften und Schlagzeilen von Presseartikeln heraus, etwa „Machtlose Parlamente“, „Die Skandalwahl“, „Teures Ritual“, „Eine ziemlich geheime Wahl“, „80 Mio. Mark für eine bedeutungslose ‚Sozialwahl‘“, „Unverhältnismäßig teuer“, „100 Mio. für den schönen Schein“ und schließlich einen Artikel, der von einer Karikatur begleitet wurde, die die Frage aufgriff, wohin der Wahlbrief gehöre - in den Briefkasten oder in die Mülltonne? Auch der Schlußbericht über die Sozialwahlen 1993 war bereits zum Ergebnis gekommen, daß bei der Presse ein Desinteresse an den Sozialwahlen herrsche und diese sich überwiegend destruktiv geäußert habe (z.B. „Sozialklimbim“) ⁷⁶.

In anderen Presseartikeln wurden Informationsdefizite beklagt, z.B. unter der Überschrift „Zu wenig Informationen über Sinn und Ablauf der Sozialwahl“, wieder andere Beiträge stellten die Frage nach den Einflußmöglichkeiten der Versichertenvertreter, etwa unter der Überschrift „Viele Wahlbriefe sind längst im Papierkorb gelandet“, „Abnicker ohne Einfluß“ und „Richtig, wichtig und ein bisschen überholt“ ⁷⁷.

Auch wenn im Jahre 1993 bei einer Umfrage des Wickert-Instituts 78 % der Befragten die Frage „Finden Sie es gut, daß Sozialwahlen stattfinden?“ bejaht haben, während nur 16 % diese Frage verneinten und die übrigen Befragten keine Angaben machten, wobei interessanterweise die positive Einstellung zu den Sozialversicherungswahlen in der jüngsten Altersgruppe von 18 - 29 Jahre mit 81 % Ja-Antworten am stärksten ausgeprägt war ⁷⁸, läßt sich allgemein sagen, daß die Selbstverwaltung in der Sozialversicherung im Bewußtsein der Versicherten nicht sehr stark verankert ist ⁷⁹ - eine Erkenntnis, die bereits der Bericht der Bundesregierung zu Fragen der Selbstverwaltung in der Sozialversicherung aus dem Jahre 1975 in seiner Anlage 1: "Die Selbstverwaltung in der Sozialversicherung/ihre Bedeutung für die Versicherten", einem Bericht über eine demoskopische Untersuchung, zutage gefördert hat ⁸⁰. Anlässlich zweier auf Veranlassung des DGB vor den Sozialwahlen 1980 und 1986 durchgeführten Meinungsumfragen erklärten mehr als 90 % der Wahlberechtigten, nichts über die Funktionen der Selbstverwaltung in

76 Schlußbericht der Wahlbeauftragten über die allgemeinen Wahlen in der Sozialversicherung im Jahre 1993, S. 22.

77 Schlußbericht der Wahlbeauftragten über die allgemeinen Wahlen in der Sozialversicherung im Jahre 1999, S. 32 f.

78 Glombik, Verwaltungsrundschau 1999, 152 (155); Kerwat, DAngVers 1993, 321 (324).

79 Kruse/Kruse, SozVers 2000, 200; Schmidt, SozSich 1983, 129.

80 BT-Drucks. 7/4244, S. 24 (25).

der gesetzlichen Sozialversicherung, das Funktionieren der Sozialwahlen und auch nichts darüber zu wissen, was überhaupt bei den Sozialwahlen gewählt wird⁸¹.

Obwohl es sich bei einer Reihe von Sozialversicherungsträgern um relativ überschaubare Verwaltungseinheiten handelt - gedacht sei etwa im Bereich der Unfallversicherung an die sachlich und zum Teil zusätzlich noch regional gegliederten Berufsgenossenschaften - steht der einzelne Betroffene - bezeichnenderweise wird gelegentlich auch von der "Selbstverwaltung der Betroffenen" gesprochen - "seinem" Sozialversicherungsträger offenbar fremd und zugleich auch ohnmächtig gegenüber. Die Probleme moderner Sozial- und Gesundheitsverwaltung entziehen sich schon oft wegen ihres hohen Schweregrades einem auch nur groben Verständnis eines Laien⁸².

Die geschilderte Situation hat der Gesetzgeber zum Anlaß genommen, die Wahlordnung (SVWO) zu überarbeiten⁸³ und zahlreiche Möglichkeiten vorzusehen, die Versicherten über die Wahlen zu informieren, ihr Interesse hieran zu wecken und die Wahlbeteiligung dadurch zu erhöhen.

Diese Neuregelungen betreffen allerdings nur die Versicherungsträger, bei denen Wahlen mit Wahlhandlung stattfinden, bei den Sozialwahlen 1999 also ganze 2,5 %. Wie groß das Desinteresse der Wahlberechtigten selbst in den Fällen ist, in denen Wahlen mit Wahlhandlung stattgefunden haben, läßt sich an den Zahlen der Wahlbeteiligung in % nach Grenzwerten ablesen. Danach lag die Wahlbeteiligung im schlechtesten Fall bei ganzen 27 % und im besten Fall bei lediglich 54 %. An dieser Situation konnten auch die umfangreichen Werbemaßnahmen der BfA sowie verschiedener Ersatzkassen nichts ändern⁸⁴. So kommt der Schlußbericht zu den Sozialwahlen 1999 zum Ergebnis, daß die Sozialversicherungsträger ihre Möglichkeiten zur Information ausgeschöpft hätten, so daß es nunmehr gemeinsame Aufgabe der Politik, der Sozialversicherungsträger und ihrer Selbstverwaltung sowie der sie tragenden Organisationen sei, den Versicherten, aber auch den Medien, die Selbstverwaltung näherzubringen, und zwar bereits im Zeitraum zwischen den Wahlen und nicht erst anläßlich einer kurz bevorstehenden Wahl⁸⁵.

Die beschriebene Erscheinung - weitgehende Passivität und Desinteresse der Versicherten - ist um so bemerkenswerter, wenn man sich vor Augen führt, daß die Sozialversicherung einen Lebensbereich von wesentlicher, ja existentieller Bedeutung darstellt, daß sie zum Zentralpfeiler gesellschaftlicher Stabilität geworden ist⁸⁶ und als Sicherungsinstitution das unentbehrliche soziale Rückgrat einer freiheitlichen Markt- und

81 Engelen-Kefer, DOK 1993, 377 (379).

82 Bogs in: Bogs/v. Ferber/Infans, S. 53; allerdings weist Thieme in seinem Beitrag „Der Sinn der organisatorischen Gliederung“ anläßlich der 4. Sozialrechtslehrtagung 1988 in Freiburg darauf hin, daß der kleinere Sozialversicherungsträger dem Leistungsberechtigten näher steht mit der Folge einer stärkeren Sensibilisierung gegenüber neuen Bedürfnissen und aufkommenden Gefahren, womit sich der kleinere Träger als wesentlich innovativer und kreativer und damit zugleich als leistungsfähiger erweise.

83 SVWO vom 28.07.1997, BGBl. I S. 1946 in Verbindung mit der Verordnung zur Änderung der Wahlordnung für die Sozialversicherung (SVWO-ÄndV) vom 22.07.1998 (BGBl. I S. 1894).

84 Schlußbericht der Wahlbeauftragten über die allgemeinen Wahlen in der Sozialversicherung im Jahre 1999, S. 37.

85 Schlußbericht der Wahlbeauftragten über die allgemeinen Wahlen in der Sozialversicherung im Jahre 1999, S. 37 f.; zustimmend Lee S. 158; Kerwat, DAngVers 1993, 321 (323).

86 Stolleis, SGB 1984, 378.

Wettbewerbsordnung darstellt⁸⁷. Welche Bedeutung die Sozialversicherung hat, läßt sich bereits aus der Tatsache ablesen, daß ihre Aufwendungen (ohne Arbeitslosenversicherung) im Jahre 1998 über DM 700 Milliarden betragen haben, während der Bundeshaushalt für 1999 mit „lediglich“ DM 488 Milliarden veranschlagt ist⁸⁸.

Es spricht einiges dafür, daß die weitgehende Passivität und das zu beobachtende Desinteresse der Versicherten ihre maßgebliche Ursache in dem derzeit praktizierten Friedenswahlsystem⁸⁹ - Wahlen ohne Wahlhandlung - haben, das immerhin bei rund 97,5 % aller Sozialversicherungsträger praktiziert wird.

Bei Friedenswahlen kann nämlich in der jeweiligen Gruppe - Arbeitnehmer (Versicherte) oder Arbeitgeber - auf eine Wahlhandlung verzichtet werden, wenn sich eine Verständigung der Kandidaten (Listenträger) über die anteilige Aufgliederung der Organsitze ihrer Gruppen erreichen läßt. Eine solche Einigung kann zur Einreichung einer Einheitsliste führen oder aber zu der Einreichung mehrerer Vorschlagslisten, in denen aber insgesamt nicht mehr Bewerber benannt sind, als Mitglieder zu wählen sind (§ 46 Abs. 3 SGB IV)⁹⁰.

In einer Vielzahl von Fällen bedarf es einer solchen Einigung noch nicht einmal, wenn etwa nur eine Gewerkschaft als Vereinigung der Arbeitnehmer überhaupt eine Liste einreicht.

Das System der Friedenswahl bedeutet also, daß der einzelne Betroffene (Arbeitnehmer oder Arbeitgeber) keinerlei Möglichkeit hat, im Wege einer echten Abstimmung auf das Wahlergebnis Einfluß zu nehmen. Damit stellt sich die Sozialwahl als Wahl dar, bei der die Betroffenen keine Wahl haben.

5. Zulässigkeit von Friedenswahlen ?

Im Hinblick auf die erforderliche demokratische Legitimation der Organe und der Ausschüsse bei den Sozialversicherungsträgern stellt sich die Frage, ob das Friedenswahlsystem als zulässig angesehen werden kann.

Diese Frage wird in Rechtsprechung und Literatur unterschiedlich beantwortet.

a) Rechtsprechung des BSG

Trotz des schon auf den ersten Blick als unbefriedigend erscheinenden "Wahlsystems", das einen Mangel wahlförmiger Legitimation in sich birgt, das auf der anderen Seite aber auch die Wahlhandlung und damit Kosten erspart⁹¹, hat das BSG⁹² das Friedenswahl-

87 Bogs/v. Ferber/infas, S. 14.

88 Leopold, ZfS 1999, 106 (107).

89 Bogs, Sozialversicherung, S. 170, spricht im Zusammenhang mit den Friedenswahlen von einem „Grundsatz der subsidiären Sozialwahl“.

90 Leopold, ZfS 1999, 106.

91 Glombik, BG 1986, 67 (68); nach dem Schlußbericht der Wahlbeauftragten über die allgemeinen Wahlen in der Sozialversicherung im Jahre 1999, S. 27, sind für die bei 15 Versicherungsträgern durchgeführten Wahlen mit Wahlhandlung Kosten von insgesamt rund DM 98 Mio. angefallen.

system als mit dem GG vereinbar erklärt. Der von Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG aufgestellte, vom BVerfG⁹³ bekräftigte Grundsatz des Hervorgehens kommunaler Volksvertretungen aus Wahlen könne für die Wahlen zu den Vertreterversammlungen der Sozialversicherungsträger keine Anwendung finden, da es sich bei den Vertreterversammlungen um Verwaltungseinrichtungen handle, die ohne räumliche Grundlagen für bestimmte Gruppen der Bevölkerung geschaffen seien⁹⁴.

b) Meinungen in der Literatur

Verschiedene Stimmen in der Literatur halten das System der Friedenswahl ebenfalls für mit dem GG vereinbar.

So stelle sich die Friedenswahl als eine mittelbare Wahl dar, die bei Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen zulässig sei, wobei eine Wahl mit Wahlhandlung in diesen Fällen als bloße Förmlichkeit anzusehen wäre⁹⁵. Auch sei das gängige Friedenswahlsystem trotz des Mangels einer wahlförmigen Legitimation durch die "Wahlen" zu den Vertreterversammlungen ausreichend, da die Legitimation der Selbstverwaltung indirekt als Legitimation sozialpolitischer Grundsatzentscheidungen über das Parlament und damit aufgrund echter Wahlen erfolge⁹⁶. Der einzelne Betroffene habe darüber hinaus eine hinreichende Chance, die Geschicke der Sozialversicherungsträger als seinen sozialen Sicherungsinstitutionen dadurch mitzugestalten, daß er einer Organisation (z.B. Gewerkschaft, sonstige Arbeitnehmervereinigung, freie Versichertengruppierung etc.)

Teilt man diesen auf den ersten Blick sehr hoch erscheinenden Betrag durch die Zahl der ausgestellten Wahlausweise (46.910.301), also die Zahl der Wahlberechtigten, ergeben sich Kosten je Wahlberechtigtem in Höhe von lediglich DM 2,09 (wobei Glombik, Verwaltungsrundschau 1999, 152 (155) zu Recht darauf hinweist, daß nur alle 6 Jahre gewählt wird und demokratische Legitimation nicht mit Preisen auszuzeichnen ist). Im Vergleich dazu sind bei den 533 Versicherungsträgern, bei denen keine Wahlhandlung stattgefunden hat, Kosten in Höhe von ca. DM 2,5 Mio. entstanden.

92 BSGE 36, 242 (244).

93 BVerfGE 13, 1 (17 f.).

94 Die sog. Friedenswahl - wenn auch nicht im Bereich der Sozialversicherung, sondern im Zusammenhang mit den Wahlen zur Vollversammlung der Handwerkskammer (Anlage C zur Handwerksordnung) - als Verstoß gegen das Demokratieprinzip (Artt. 20 Abs. 2, 28 Abs. 1 S. 1 GG) ansehend hat der VGH Baden-Württemberg mit Aussetzungs- und Vorlagebeschluß vom 02.12.1997 (ESVGH 48, 118 (124 ff.)) dem Bundesverfassungsgericht die Frage vorgelegt, ob die Wahlvorschriften zur Vollversammlung der Handwerkskammer - jedenfalls, soweit sie die Wahlen der Arbeitgeberseite betreffen - mit dem Grundgesetz vereinbar sind. Der VGH Baden-Württemberg vertritt die Auffassung, daß die sog. Friedenswahl der Vollversammlung der Handwerkskammern in bestimmten Fallgestaltungen wegen eines Verstoßes gegen das Demokratieprinzip verfassungswidrig sei, wobei er insbesondere kritisiert, daß die Wahlzugangshürden für denkbare Minderheitsgruppen innerhalb der Handwerkskammer zu hoch seien.

Der Aussetzungs- und Vorlagebeschluß des VGH Baden-Württemberg hatte zwar keine Präjudizwirkung im Hinblick auf die Durchführung der Sozialwahlen 1999, jedoch werden die weitere Entwicklung dieser Frage und mögliche Auswirkungen auf die Sozialwahlen abzuwarten bleiben, zumal weiterer Diskussionsstoff durch ein Urteil des Verfassungsgerichtshofes Nordrhein-Westfalen vom 29.09.1994 (OVGE 44, 301) zum Kommunalwahlrecht - im Zusammenhang mit der 5 %-Sperrklausel, die für die Sozialwahlen in § 45 Abs. 2 S. 3 SGB IV verankert ist - geliefert wurde (Schlußbericht der Wahlbeauftragten über die allgemeinen Wahlen in der Sozialversicherung im Jahre 1999, S. 32).

95 Glombik, Verwaltungsrundschau 1999, 152 (153).

96 Muhr in FS Brackmann, S. 37 (43).

aktiv angehöre. Über eine aktive Mitgliedschaft könne bereits auf die Vorverhandlungen um die Besetzung der Gruppenbank in den Sozialversicherungsträgern Einfluß genommen werden⁹⁷. Tatsächlich erreichen immer wieder auch freie Listen Sitze in den Sozialparlamenten⁹⁸. Die ehrenamtlichen Sachwalter müßten also nicht von der Basis her legitimiert sein, sondern könnten ihre Legitimation zur befristeten mitbestimmenden Teilhabe an der Ausübung hoheitlicher Verwaltungskompetenzen (Verwaltungsdemokratie) ebensogut ausschließlich der Präsentation durch die Interessenverbände des Arbeitslebens verdanken⁹⁹.

Nach einer vom Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung in Auftrag gegebenen infas-Untersuchung aus dem Jahre 1975¹⁰⁰ seien die Sozialwahlen zur Zeit kein gut funktionierendes "Verfahren", um das Legitimationspotential der Selbstverwaltung zu stabilisieren. Eine Verbesserung der Informationen über Kandidaten und Themen könne wahrscheinlich die Rationalität dieser Wahlen erhöhen (was durch die jüngsten Beobachtungen widerlegt sein dürfte). infas führt weiter aus, daß die Partizipation in den Verbänden oder Organisationen für die Legitimität und Effizienz der Selbstverwaltung wahrscheinlich relevanter als die Beteiligung an den Sozialwahlen sei. Deshalb schein die Legitimationsbasis der Selbstverwaltung in der Sozialversicherung vor allem von der Legitimität der Verbände und Organisationen abzuhängen. Es müsse daher gefragt werden, ob diese Organisationen die Versichertengruppen ausreichend repräsentieren oder aber durch Begrenzung auf bestimmte Gruppen die Bedürfnisse nicht organisierter Gruppen abfiltern¹⁰¹. Auch nach anderer Ansicht¹⁰² stelle die in weiten Bereichen der Sozialversicherung üblich gewordene interessenverbandliche "Bestellung" der Organmitglieder eine vertretbare Form der Verwirklichung von Verwaltungsdemokratie dar, so daß demokratische Legitimation der Selbstverwaltung in der Sozialversicherung in ausreichendem Maße vorhanden sei, vorausgesetzt natürlich, die Interessenverbände selbst würden ihrem eigenen Legitimationszwang gerecht, wobei insbesondere die innere Organisation, speziell eine demokratische Verfassung und die Öffentlichkeit des Verbandsgeschehens, legitimierend für das Tätigwerden des Verbandes wirkten.

Wer seine Mitbestimmungschance über die soeben erwähnten Organisationen nicht nutze, habe keinen Anspruch darauf, daß ihm das Selbstverwaltungssystem der Sozialversicherung eine zusätzliche, individualistische und damit dem auf Gruppeninteressen bezogenen, insofern kollektivistischen Charakter der modernen Sozialversicherungsorganisation zuwiderlaufende Mitbestimmungschance in Gestalt eines unmittelbaren Wahlrechts zu den Sozialversicherungsorganen einräume¹⁰³.

97 Bogs in: Bogs/v. Ferber/infas, S. 25.

98 Glombik, Verwaltungsrundschau 1999, 152 (153).

99 Bogs in: Bogs/v. Ferber/infas, S. 49.

100 Abgedruckt bei Bogs/v. Ferber/infas, S. 203 ff.

101 infas in: Bogs/v. Ferber/infas, S. 255.

102 Thieme, Verwaltungslehre, § 27 Rdnr. 163.

103 Bogs in: Bogs/v. Ferber/infas, S. 25 u. 49; Bogs (S. 16) spricht weiter davon, daß die Selbstverwaltung in der Sozialversicherung durch die verbandlichen Formationen der Arbeitnehmerschaft und Arbeitgeberschaft eine einzigartige Weite erhalte und schlechthin zu einem staatspolitisch wertvollen Faktor der Integration werde.

Schließlich wird verschiedentlich auch ein allgemeiner arbeits- und sozialrechtlicher Gedanke darin gesehen, daß die Interessenverbände der Betroffenen im Gefüge eines koalitionsfreiheitlichen Gemeinwesens aus sich heraus, gleichsam als verfassungsmäßig geborene Sachwalter der Interessen auch der Sozialversicherten zur Bestimmung der Ehrenamtswalter in den Sozialversicherungsorganen befugt seien¹⁰⁴.

Ein anderer Teil der Literatur hält Friedenswahlen für unzulässig¹⁰⁵. Demokratische Legitimation könne sich nur aus wirklichen, nicht aus fiktiven Wahlen ergeben, so daß die sogenannten "Friedenswahlen" als fiktive Wahlen in der Sozialversicherung nichts legitimierten¹⁰⁶. Es müsse dem einzelnen Betroffenen die Chance eingeräumt werden, seine Vorstellungen per Sozialwahl in die Sozialversicherung einzubringen. Allein die Betroffenen als Wahlbürger könnten demokratische Legitimation verschaffen, nicht hingegen interne Diskussionen in den Verbänden, deren Vertreter gerade durch die Sozialwahlen legitimiert werden sollen¹⁰⁷.

Auch könne angesichts der Realitäten von Sozialwahlen nicht ernsthaft die Rede davon sein, daß die sozialrechtliche Selbstverwaltung einen demokratischen Mehrwert in dem Sinne garantiere, daß eine solidarische Risikogemeinschaft ihre Repräsentanten wähle und deren Handeln eine Basislegitimation verleihe¹⁰⁸. Vielmehr seien im Laufe der Zeit aus den selbstverwalteten Anfängen der Sozialversicherung versichertenferne Großbürokratien entstanden, bei denen die der Selbstverwaltung verbleibenden Spielräume der Willensbildung von den im späten 19. Jahrhundert entstandenen Verbänden der Tarifpartner besetzt wurden¹⁰⁹.

Dieser Auffassung ist zu folgen. Weil die Sozialwahlen demnach zur Zeit kein taugliches Verfahren darstellen, um das Legitimationspotential der Selbstverwaltung zu stabilisieren, sollte über eine Veränderung des Sozialwahlsystems nachgedacht werden¹¹⁰, auch wenn Zweifel gehegt werden, ob Urwahlen im Bereich der sozialen Selbstverwaltung zu einer stärkeren Identifikation der Versicherten mit der Selbstverwaltung führen können¹¹¹.

Solange allerdings das derzeitige Sozialwahlssystem praktiziert wird, muß besonderes Augenmerk auf Art und Weise der Willensbildung in den Organen bei den Sozialversicherungsträgern gerichtet werden.

104 Bogs in: Bogs/v. Ferber/Infas, S. 26; Dagtoglou S. 42 ff.; zur Einfluß- und Mitgestaltungsrolle in der Staatsverwaltung im weiteren Sinne etwa Martens, Öffentlich als Rechtsbegriff, 1969, S. 159 (160 f.; 163 f.).

105 Leopold, BB 2000, Heft 15 „Die Erste Seite“; Köbl, ZfSH/SGB 1996, 292 (301); Lee S. 139 ff.

106 Haverkate, VVDStRL Band 46, 217 (238) m.w.N.; siehe in diesem Zusammenhang auch Haverkate, ZRP 1984, 217 (221), Fn. 47, wonach auch das Wahlrecht für die Selbstverwaltung der Sozialversicherungsträger dringend der Reform bedürfe, wenn man die genossenschaftliche Verfassung der Sozialversicherung ernst nehme.

107 Haverkate, Verfassungslehre, S. 302

108 Stolleis in FS Zacher, S. 1081 (1097).

109 Stolleis in Eiler/Kaufmann, Handwörterbuch zur deutschen Rechtsgeschichte, Stichwort: Selbstverwaltung S. 1623.

110 Haverkate, ZRP 1984, 217 (221), Fn. 47.

111 Holler, SozSich 1974, 257 (259).

Weil die Organe allenfalls im Wege mittelbarer Demokratie tätig werden, indem sie die ihnen durch Wahlen eines Teilvolkes - und zwar im allgemeinen durch sog. "Friedenswahlen" ohne jegliche Wahlhandlung - übertragenen Befugnisse für dieses Teilvolk, die Betroffenen, ausüben, muß darüber hinaus - da sich die Ausschüsse als von den Betroffenen erst recht nicht unmittelbar gewählte "nachgeordnete" Glieder darstellen - sichergestellt sein, daß sich die Ausschußarbeit in dem rechtlich zulässigen Rahmen bewegt, wobei das SGB IV zwar für die Tätigkeit der Organe eine Reihe von Vorschriften enthält, die Tätigkeit von Ausschüssen aber nur in einer Vorschrift - § 66 SGB IV - regelt. Allerdings befaßt sich diese Vorschrift nur mit der Tätigkeit von Erledigungsausschüssen, während die Tätigkeit der Vorbereitungsausschüsse, die - wie noch zu zeigen sein wird - einen ganz maßgeblichen Anteil am Willensbildungsprozeß in den Organen hat, nicht geregelt ist. Wenn auch die so gut wie einhellige Meinung in der Literatur - die Rechtsprechung hatte sich mit Fragen von Ausschußtätigkeit bisher ganz offensichtlich noch nicht zu beschäftigen - den Vorbereitungsausschüssen einen absoluten Freiraum zuspricht, muß gerade wegen der fehlenden "Orientierungshilfe" im Gesetz um so mehr sichergestellt sein, daß die Ausschüsse die ihnen zur Verfügung stehenden Machtbefugnisse so ausüben, daß der Wille der Betroffenen in ausreichendem Umfang repräsentiert wird.

Steht damit auf der einen Seite das Erfordernis der "Gesetzmäßigkeit" der Ausschußarbeit, so hat die Arbeit der Ausschüsse auf der anderen Seite aber auch - wie die Arbeit sämtlicher anderer Stellen innerhalb der Selbstverwaltung - dem Gesichtspunkt der Verwaltungseffizienz Rechnung zu tragen, nicht zuletzt deshalb, weil die Bildung von Ausschüssen an sich bereits eine gewisse verwaltungsmäßige Erschwernis bedeutet¹¹². Dieses Spannungsverhältnis zwischen Selbstverwaltungsdemokratie und Verwaltungseffizienz gilt es im Rahmen dieser Arbeit zu lösen.

II. Selbstverwaltung und Demokratie im Außenverhältnis zum Wahlvolk

Auch wenn festgestellt wird, daß das Verhältnis zwischen Demokratie und Selbstverwaltung noch keine befriedigende Klärung gefunden habe¹¹³ und die Ansätze zur Klärung des Verhältnisses von Selbstverwaltung und Demokratie vielfältiger Natur sind - die Selbstverwaltung stelle beispielsweise eine Ausformung des Gedankens des Minderheitenschutzes dar¹¹⁴ oder der Selbstverwaltungsgedanke erfahre insofern „eine innere Abstützung durch das Demokratieprinzip“, als das „Verwaltungsorganisationsprinzip ‚Selbstverwaltung‘ ... auch im Gedanken individueller Teilhabe an kollektiver Entscheidungs- und Ordnungsmacht verankert“ sei¹¹⁵ -, gehört es zu den geläufigen staatsrechtlichen Lehrensätzen, daß das Prinzip der Selbstverwaltung im demokratischen Prinzip wurzelt¹¹⁶ bzw. ein (wesentliches) Element der Demokratie ist¹¹⁷. Nach

112 Thieme, Verwaltungslehre, § 71 Rdnr. 398; Landron, VerwArch 49 (1958), 297 (310 f.); Vinioli S. 30; Haas, VerwArch 49 (1958), 14 (15).

113 Obermayer S. 28.

114 Peters, Grenzen, S. 43; Leibholz, DVBl. 1973, 715; v. Unruh in: v. Münch, Bes.VerwR, S. 185.

115 Bogs in: Bogs/v. Ferber/Infas, S. 30; Süllow S. 132.

116 BVerfGE 33, 125 (159) = NJW 1972, 1504 (1506) - sog. Facharztentscheidung.

117 F. Mayer, Verwaltungsrecht, S. 62; Maunz/Zippelius § 11 III 5.

der Rechtsprechung des BVerfG¹¹⁸ folgt zum einen die Selbstverwaltung aus dem Demokratieprinzip, zum anderen erfordert Selbstverwaltung das Demokratieprinzip.

Gleichzeitig bedeutet Selbstverwaltung aber auch eine Einschränkung von Demokratie, indem die in die Selbstverwaltung einbezogenen Personen verstärkte Mitwirkungsrechte erlangen, während das allgemeine demokratische Mitwirkungsrecht der nicht in der betreffenden Selbstverwaltungseinheit organisierten Personen im gleichen Maße geschmälert wird, da sie in diesem auch zum Gesamtstaatsgefüge gehörenden Bereich von einer Mitwirkung ausgeschlossen sind. Die von einem Selbstverwaltungsbereich Betroffenen bilden praktisch einen politischen Sonderwillen (Partikularwillen), der zum politischen Willen des Gesamtvolkes (Popularwillen) hinzutritt¹¹⁹. Diese Einschränkung von Demokratie ist allerdings unbedenklich, als grundsatzpolitische Entscheidungen des Wahlvolkes, bestimmte Materien aus der allgemeinen Verwaltung auszugliedern, respektiert werden müssen. Dies gilt um so mehr, als ein nicht unerheblicher Teil des Wahlvolkes identisch ist mit dem Kreis der Betroffenen, die ihre Angelegenheiten in Selbstverwaltung regeln sollen.

Es erscheint deshalb als ausreichend, das Gesamtvolk insoweit mitwirken zu lassen, daß es durch die Wahl des Parlaments sozialpolitische Grundsatzentscheidungen etwa zugunsten einer Selbstverwaltung in einzelnen Bereichen trifft. Über die jederzeitige Möglichkeit sozialpolitischer Grundsatzentscheidungen wird verhindert, daß sich die Sozialversicherung vom parlamentarisch-politischen Prozeß abkoppelt und zu einer „stillen Insel der Seligen im ansonsten stürmischen Meer der politischen Auseinandersetzung“ wird¹²⁰. Die Möglichkeit, jederzeit sozialpolitische Grundsatzentscheidungen treffen zu können, ändert nichts daran, daß das Mitwirkungsrecht der nicht in der Selbstverwaltungseinheit organisierten Personen beschnitten wird, so daß sich auch insoweit die im Rahmen dieser Arbeit zu behandelnde Frage stellt, welchen Regelungen und Einschränkungen Ausschüsse bei ihrer Arbeit unterworfen sind - beispielsweise im Hinblick auf eine mögliche Kontrolle der Ausschußarbeit durch das Prinzip der Öffentlichkeit - und welche Spielräume unter Berücksichtigung des Erfordernisses der Verwaltungseffizienz gegeben sind.

III. Bestandsgarantie für die Sozialversicherungsträger und die Selbstverwaltung ?

Nachdem die vorstehenden Ausführungen zum Ergebnis geführt haben, daß es sowohl die Interessen des Wahlvolkes, als den Sozialversicherungsträgern Selbstverwaltung zubilligt, als auch die Interessen der Betroffenen (Versicherte und Arbeitgeber) gebieten, daß die Tätigkeit der Ausschüsse das Erfordernis der „Gesetzmäßigkeit“ der Ausschußarbeit erfüllt, sich die Tätigkeit der Ausschüsse also im rechtlich zulässigen Rahmen bewegt, stellt sich noch die weitere Frage, ob nicht auch den Sozialversicherungsträgern selbst an der Beachtung des rechtlich zulässigen Rahmens bei der Ausschußtätigkeit gelegen sein muß.

118 BVerfGE 33, 125 (159) = NJW 1972, 1504 (1506) - sog. Facharztentscheidung.

119 Hendlar S. 305; Hennecke S. 931 (941).

120 Siehe Haverkate, 100 Jahre gesetzliche Unfallversicherung, S. 10.

Zwar erwecken die historische Entwicklung der Selbstverwaltung und deren offensichtlich recht reibungsloses Funktionieren den Anschein, als sei das Organisationsprinzip "Selbstverwaltung" in der Sozialversicherung selbstverständlich und mittlerweile „zementiert". Dieser Schein trägt jedoch.

Immer wieder gibt es Bestrebungen, den Handlungsfreiraum der Selbstverwaltung in der Sozialversicherung zugunsten eines Mehr an staatlicher Kontrolle einzuengen¹²¹ oder gar die Institution der Selbstverwaltung ganz in Frage zu stellen. Im Schrifttum wird teilweise die Auffassung vertreten, die Selbstverwaltung habe ihren ursprünglichen Sinn verloren¹²², lasse sich nur noch bedingt als solche bezeichnen¹²³ bzw. sei eigentlich gar nicht mehr existent¹²⁴. Die Selbstverwaltung leide an Blutarmut, ihr stehe zu wenig sozialpolitischer Gestaltungsstoff zur Verfügung und sie beschränke sich im wesentlichen auf eine Mitwirkung der Koalitionen des Arbeitslebens an Sozialorganisationen der Marktwirtschaft. Die Entwicklung der Sozialversicherung einschließlich Prävention und Rehabilitation werde weitgehend ohne die Selbstverwaltung, also ohne Partizipation des Sozialstaatsbürgers betrieben¹²⁵.

So schwebt denn auch trotz des den Sozialversicherungsträgern eingeräumten bzw. im Laufe der Zeit noch verbliebenen Handlungsfreiraums ständig wie ein Damoklesschwert die Entscheidungsfreiheit des Gesetzgebers über ihnen. Das BVerfG hat in mehreren Entscheidungen festgestellt, daß die gegenwärtige organisatorische Ausgestaltung der Sozialversicherungsträger nicht gesichert sei¹²⁶. Konsequenz dieser Sichtweise wäre, daß es weder eine Bestandsgarantie für die Sozialversicherungsträger noch eine solche für die Selbstverwaltung gäbe. Soweit einzelne Länderverfassungen einen Bestandschutz der Selbstverwaltung in der Sozialversicherung enthalten (Art. 57 Abs. 4 Bremen; Art. 35 Abs. 1 Hessen; Art. 53 Abs. 4 Rheinland-Pfalz und Art. 46 Saarland), wird wegen Art. 31 GG, wonach Bundesrecht Landesrecht bricht, eine Bindung des Bundesgesetzgebers allerdings nicht erzeugt¹²⁷.

121 Nach Rehn, Städte- und Gemeindebund 1978, 157 (158) m.w.N., leide auch die kommunale Selbstverwaltung an einer "schleichenden Aushöhlung" und "fortschreitenden Auszehrung", was unter anderem auf die Vergesetzlichung und den Wanderungsprozeß der Aufgaben von unten nach oben zurückzuführen sei.

122 Wertenbruch, SGB 1975, 261, stellt fest, von einer "in der gesellschaftlichen Wirklichkeit wurzelnden Selbstverwaltung" für die Sozialversicherung könne nicht die Rede sein.

123 Krause, Rspr. RVA / BSG S. 575 (577).

124 Wertenbruch, SGB 1975, 261 (264); ders. in FS Horst Peters S. 203 (214 ff.)

125 Grundreferat von Bogs zum Thema „Grundstrukturen der Selbstverwaltung" anläßlich der Abschlußveranstaltung des von v. Maydell geleiteten Seminars „Betriebsverfassung, Unternehmensmitbestimmung und Soziale Selbstverwaltung" in der Berufsgenossenschaftlichen Akademie in Hennef am 15./16.07.1988, referiert von Oehme, BG 1989, 40.

126 BVerfGE 21, 362 (371) für die gesetzliche Rentenversicherung; BVerfGE 36, 383 (393) für die gesetzliche Unfallversicherung; BVerfGE 39, 302 (315) für die gesetzliche Krankenversicherung; a.A. etwa Rohwer-Kahlmann, NJW 1969, 1641 (1645).

127 Stößner S. 26.

Inbesondere soll eine Garantie der Selbstverwaltung der Sozialversicherungsträger auch nicht aus Art. 87 Abs. 2 GG hergeleitet werden können¹²⁸. Auch das Gebot des sozialen Rechtsstaates in Art. 20 Abs. 1 GG enthalte keinen Anspruch auf Sozialleistungen durch ein mit dem Recht zur Selbstverwaltung ausgestattetes Sozialversicherungssystem¹²⁹. Dagegen hat die kommunale Selbstverwaltung in Art. 28 Abs. 2 GG eine ausdrückliche und damit eindeutige verfassungsrechtliche Absicherung erfahren.

Allerdings unterliegt der Gesetzgeber bei der Gestaltung des Sozialrechts - wie in anderen Bereichen auch - gewissen Schranken, insbesondere vor dem Hintergrund von Art. 3 GG. Die Gestaltungsfreiheit findet dort ihre Schranke, wo für eine vom Gesetzgeber getroffene Differenzierung sachlich einleuchtende Gründe schlechterdings nicht mehr erkennbar sind, so daß ihre Aufrechterhaltung als willkürlich beurteilt werden müßte¹³⁰. Der Gesetzgeber soll also nur einer Willkürschränke unterliegen¹³¹. In der Diskussion darüber, ob und welche Möglichkeiten der Gesetzgeber zur Einschränkung des Sozialversicherungssystems und seiner Selbstverwaltung besitzt, wird etwa vertreten, die Selbstverwaltung als Organisationsform der Sozialversicherung habe aufgrund ihrer langen Tradition und ihrer Bewährung in der sozialen Wirklichkeit faktisch eine institutionelle Garantie erreicht, die hinter einer formalen verfassungsmäßigen Garantie kaum zurückstehen dürfte¹³². Nach anderer Ansicht würde eine ersatzlose Beseitigung der Sozialversicherung zur Verfassungswidrigkeit führen, da ansonsten die Kompetenznorm Art. 74 Nr. 12 GG ins Leere liefe¹³³.

128 BVerfGE 21, 362 (371); 39, 302 (315); a.A. etwa Salzwedel, SozSich 1963, 204; Fichtmüller S. 297 (334), ihm im Ergebnis folgend Schuppert S. 353; Rode, BKK 1967, Sp. 321 (419 u. 423) läßt offen, ob eine Herleitung aus Art. 87 Abs. 2 GG möglich ist, sieht die Selbstverwaltung allerdings als durch Art. 20 Abs. 1 GG verfassungsrechtlich garantiert an; die Frage der institutionellen Garantie der Selbstverwaltung durch die Verfassung offenlassend Siebeck in FS Jantz, S. 129 (136); ebenso Wagner, Der Sozialrichter 1972, 33.

129 Krause, Rspr. RVA / BSG S. 575 (576 f.) unter Hinweis auf BVerfGE 39, 302 (314 f.); a.A. etwa Rode, BKK 1967, 321 (419).

130 BVerfGE 50, 142 (162). Nach BVerfGE 12, 354 (367) ermächtigt auch das Sozialstaatsprinzip nicht zu beliebiger Sozialgestaltung, die das Gebot der Gleichheit auflösen würde. Zu fordern sind legitime Unterscheidungskriterien bei der Förderung einzelner Gruppen. Ungeachtet dieser Schranken führt das BVerfG in BVerfGE 81, 156 (205) unter anderen aus:

„Auf dem Gebiet des Sozialrechts ist wegen der fortwährenden schnellen Veränderungen des Arbeits-, Wirtschafts- und Soziallebens dem Gesetzgeber eine besonders weite Gestaltungsfreiheit zugestehen. Diese unterliegt nur einer eingeschränkten verfassungsrechtlichen Kontrolle (vgl. BVerfGE 77, 84 (106) m.w.N.). Das Bundesverfassungsgericht kann insbesondere nicht prüfen, ob der Gesetzgeber im einzelnen die zweckmäßigste, vernünftigste oder gerechteste Lösung gefunden hat (vgl. BVerfGE 71, 255 (271) m.w.N.).“;

siehe auch Leibholz/Rinck/Hesselberger GG Art. 3 Rdnr. 65.

131 Siehe hierzu auch Seewald, Organisationsprobleme, S. 31 f.; weiterhin Haverkate, Leistungsstaat, S. 123 ff., der sich mit der Frage der Verbindlichkeit gesetzgeberischer Zwecksetzungen für den Gesetzgeber (Stichwort „Konsequenzgebot“ bzw. „Gebot der Systemgerechtigkeit“) auseinandersetzt und zum Ergebnis gelangt, daß der Gesetzgeber nicht gehindert ist, von „Maßstabnormen“ abweichende Regelungen zu treffen, es sei denn, das Vertrauen auf die Beachtung der Maßstabnormen sei ausnahmsweise - weil Verfassungsgüter berührt sind - höher zu veranschlagen als das Prinzip freier Veränderbarkeit des Gesetzesrechts.

132 BDA, Soziale Selbstverwaltung, S. 16.

133 Schnapp, BG 1978, 525 (526).

Wenn man sicherlich auch nicht sagen kann, die Sozialversicherung erfahre allein durch das genossenschaftlich verfaßte Eigentum bei den Sozialversicherungsträgern eine Bestandsgarantie, wird man aber anerkennen müssen, daß die Sozialversicherung dadurch, daß der Gesetzgeber sie geregelt hat, eine Absicherung über Art. 14 GG erfährt. Das Bundesverfassungsgericht hat entschieden, daß sozialversicherungsrechtliche Positionen (Renten und Rentenanwartschaften) unter dem Eigentumsschutz von Art. 14 GG stehen¹³⁴. Neben der freiheitssichernden Funktion der Renten im vermögensrechtlichen Bereich ist das andere wesentliche Merkmal zur Begründung einer Eigentumsposition der Renten der vom Versicherten entrichtete Beitrag, also eine eigene vermögenswerte Leistung¹³⁵.

Allein dieser letztgenannte Punkt reicht aus, um die Renten und Rentenanwartschaften unter den Schutz von Art. 14 GG zu stellen. Somit ist der Eigentumsschutz auf alle beitragsfinanzierten Lohnersatzleistungen wie z.B. Krankengeld, Arbeitslosengeld und Unfallrente auszudehnen¹³⁶.

Für den Bereich der gesetzlichen Unfallversicherung ist in diesem Zusammenhang ohne Belang, daß die Beiträge nur von Arbeitgeberseite und nicht auch von Versichertenseite erbracht werden. Die Beitragszahlung durch den Arbeitgeber stellt sich als die Leistung eines Dritten dar, die zugunsten des Arbeitnehmers als dem Versicherten erfolgt und damit als dessen Leistung angesehen werden muß¹³⁷.

So wie die Rentenversicherung als genossenschaftlicher Zusammenschluß der früheren und jetzigen Beitragszahler als den aktuell oder potentiell Grundrechtsberechtigten aus Art. 14 GG anzusehen ist mit der Folge, daß die Träger der Rentenversicherung zwecks Wahrung der Eigentumsbelange ihrer Mitglieder selbst Grundrechtsberechtigte sind, gilt dies auch für die Träger der anderen Sozialversicherungen¹³⁸, also auch für die Berufsgenossenschaften.

Nach Haverkate hat dies zur weiteren Folge, daß die körperschaftlich-mitgliedschaftliche Verfassung der Sozialversicherungen sowie deren Selbstverwaltung ihre Erklärung in der Grundrechtsberechtigung der Versicherten finden und darüber hinaus durch diese

134 BVerfG NJW 1980, 692 (693) u. BVerfGE 58, 81 (109) = NJW 1982, 155 für Ansprüche aus der Rentenversicherung; BVerfGE 69, 272 (304) für Ansprüche aus der Unfallversicherung.

135 Siehe in diesem Zusammenhang BVerfGE 58, 81 (109) = NJW 1982, 155, wonach der Schutz der gesamten Renten und Rentenanwartschaften gem. Art. 14 GG gegeben ist, obwohl sich die Rente nicht nur nach den individuellen Beiträgen bemißt; Haverkate, ZRP 1984, 217 (220) und Verfassungslehre, S. 300 f., weist zutreffend darauf hin, daß auch der Beitrag des Arbeitgebers eine eigene Leistung des Versicherten darstellt, da sie zugunsten des Versicherten geleistet wird und letztlich ein Lohnbestandteil ist, der nur einer anderen Auszahlungsmodalität - Zahlung an die Sozialversicherung anstelle von Auszahlung an den Versicherten (Arbeitnehmer) - unterliegt.

136 Stolleis, Verhandlungen 55. DJT, S. N9 (N39); Haverkate, ZRP 1984, 217 (220); siehe auch die Zusammenstellung der von der Rechtsprechung mit Eigentumsschutz versehenen sozialen Rechtspositionen bei Stober S. 43 ff.

137 Haverkate, ZRP 1984, 217 (220) m.w.N.; ders. Verfassungslehre, S. 300 f.

138 Haverkate, ZRP 1984, 217 (221) m.w.N. unter Ablehnung der Auffassung des BVerfG, wonach die Sozialversicherungsträger als nicht grundrechtsfähige Glieder mittelbarer Staatsverwaltung anzusehen seien - BVerfGE 21, 362 (373), für die Landesversicherungsanstalten und BVerfGE 39, 302 (314) für die Allgemeinen Ortskrankenkassen; ders. Verfassungslehre, S. 302 f.

Grundrechtsberechtigung verfassungsrechtlich zwingend gemacht werden¹³⁹. Die gegenteilige Auffassung wird von Stolleis¹⁴⁰ vertreten.

Eine andere Frage im Zusammenhang mit dem Bestand der Sozialversicherung in ihrer derzeitigen Form stellt sich allerdings unter wettbewerbsrechtlichen Aspekten aufgrund Art. 86 EGV (Art. 90 EGV a.F.). Der EuGH hat mit seiner Entscheidung vom 14.02.1993¹⁴¹ zu der Frage Stellung genommen, ob die gesetzlichen Vorschriften, die die zwangsweise Mitgliedschaft in der gesetzlichen Sozialversicherung vorsehen, gegen die Wettbewerbsvorschriften des EG-Vertrages verstoßen und entschieden, daß der Staat, wenn er eine obligatorische Sozialversicherung schaffe und aufrechterhalte, die einem sozialen Zweck diene und auf dem Grundsatz der Solidarität beruhe, nicht unternehmerisch im Sinne des Art. 86 Abs. 1 EGV (Art. 90 Abs. 1 EGV a.F.) handele. Ein weiteres Urteil in diesem Sinne hat der EuGH am 22.01.2002 betreffend die staatliche italienische Pflichtversicherung gegen Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten gefällt¹⁴².

Im Ergebnis hält der EuGH eine Zwangsversicherung für unabdingbar, weil der Staat umverteilen wolle. In diese Rechtsprechung fügt sich scheinbar eine weitere Entscheidung des EuGH vom 16.11.1995¹⁴³ ein, wonach die Betätigung von Sozialversicherungsträgern auf dem Gebiet der freiwilligen Versicherung unternehmerisches Handeln im Sinne der Artt. 81 ff. EGV (Artt. 85 ff. EGV a.F.) darstelle. Haverkate¹⁴⁴ weist zu Recht auf eine gewisse Inkonzistenz der Rechtsprechung des EuGH hin, indem die obligatorische Sozialversicherung von den Regeln des Wettbewerbsrechts freigestellt sein soll, weil der Staat umverteilen wolle, während die freiwillige Versicherung in der Sozialversicherung von den wettbewerbsrechtlichen Vorschriften erfaßt werden soll, obwohl auch in diesem Bereich eine Umverteilung stattfindet. Es bleibt abzuwarten, wie die Rechtsprechung diesen Widerspruch in Zukunft lösen wird. Haverkate/Huster stellen in diesem Zusammenhang fest, es gebe kein historisches Legitimationsargument, wonach etwas kraft Alters und Herkommens sachlich begründet sei. Insbesondere sei eine Trennung von Unfallversicherung - die auch von privaten Unternehmen erfüllt werden könnte - und Unfallverhütung - eine genuin öffentlich-rechtliche Aufgabe einer vorverlagerten Gefahrenabwehr - denkbar¹⁴⁵. Das Monopol der gesetzlichen Sozialversicherung und damit auch der gesetzlichen Unfallversicherung steht also auf dem Prüfstand.

Abseits der wettbewerbsrechtlichen Problematik wird verschiedentlich festgestellt, die Zeit der großen sozialen Sicherungssysteme sei vorbei. Stolleis zufolge seien sie nach Art der Saurier zu groß, zu teuer oder zu „dumm“ geworden, um den veränderten Bedingungen Rechnung zu tragen, was die Forderung nach einer (Re-)„Privatisierung“ und

139 Haverkate ZRP 1984, 217 (221).

140 Stolleis, Verhandlungen 55. DJT, S. N9 (N27) unter Berufung auf BVerfGE 36, 383 (393) u. 42, 191 (205).

141 Fall Poucet/Pistre, Slg. 1993, I-637.

142 Fall Cisal, Slg. 2002, I-691

143 Fall Fédération française, Slg. 1995, I-4013.

144 Haverkate in: Casebook zum Arbeits- und Sozialrecht der EU, S. 267 (285 f.); Haverkate/Huster S. 304 Rdnr. 497.

145 Haverkate/Huster S. 314 Rdnr. 527 u. S. 344 Rdnr. 592.

Verschlangung der Staatsapparate erzeuge¹⁴⁶. Die Zukunft der sozialen Sicherungssysteme sei ungewiß, insbesondere gebe es keinen Erfahrungssatz, wonach Einrichtungen, die 100 Jahre funktioniert haben, dies auch künftig tun werden¹⁴⁷.

Angesichts der Ungewißheit der Zukunft der Sozialversicherungsträger ist es im Sinne ihrer Erhaltung um so wichtiger, daß die Organe und deren Ausschüsse bei ihrer Tätigkeit die rechtlichen Grenzen einhalten. Diese Grenzen gilt es nachfolgend aufzuzeigen, wobei zunächst festgestellt werden soll, was unter einem Ausschuß zu verstehen ist und welche Arten von Ausschüssen anzutreffen sind.

146 Stolleis in FS Zacher, S. 1081 (1090) m.w.N.

147 Stolleis in FS Zacher, S. 1081 (1096).

D. Begriff des Ausschusses - Erscheinungsformen - rechtliche Einordnung

In nahezu allen Lebensbereichen ist die sich verstärkende Tendenz zu beobachten, zur Durchführung von Aufgaben Ausschüsse, Unterausschüsse, Fach-, Arbeits- und Projektgruppen, Arbeitsgemeinschaften und -kreise, Beiräte, Komitees, Kommissionen und andere derartige Gremien ins Leben zu rufen¹⁴⁸.

Diese Tendenz hat bereits Churchill im Jahre 1940 in einem Moment der Verbitterung veranlaßt, auf eine Anfrage, ob nicht für ein bestimmtes Vorhaben ein Ausschuß gebildet werden sollte, zu antworten: "We are overrun by them like the Australians were by the rabbits."¹⁴⁹

I. Der Begriff "Ausschuß"

Zunächst stellt sich die Frage, was unter einem "Ausschuß" zu verstehen ist. Von einem Ausschuß kann etymologisch nur dann die Rede sein, wenn die Ausschußmitglieder, die zusammen ein Kollegialorgan bilden, zugleich einem größeren Kollegium von noch integrierender Kraft angehören¹⁵⁰ und sozusagen ein verkleinertes Abbild des "Mutterorgans" darstellen¹⁵¹.

Ein Kollegialorgan setzt sich zusammen aus mehreren gleichberechtigten Organwaltern, die zu einer "institutionellen Funktionseinheit" zusammengefaßt sind und den Organwillen nach Beratung durch Abstimmung ermitteln¹⁵².

Alle Ausschußmitglieder haben im Ausschuß die gleiche Rechtsstellung, so daß das Mutterorgan nicht festlegen kann, daß im Falle eines beschließenden Ausschusses ein Teil der Ausschußmitglieder nur beratend mitwirkt¹⁵³.

148 Thieme, Verwaltungslehre, § 42 Rdnr. 250, spricht denn gar von "Ausschuß(un)wesen", welches ein altes Problem darstelle.

Allerdings gibt es auch Ausnahmen von der zu beobachtenden steigenden Tendenz beim Tätigwerden von Ausschüssen. Eine solche Ausnahme gilt beispielsweise hinsichtlich der Zahl der Bundestagsausschüsse. Sie wurde von 48 zu Beginn des I. Deutschen Bundestages über 41 am Ende der 1. Legislaturperiode auf 21 ständige Ausschüsse im XI. Deutschen Bundestag zurückgeführt (siehe die Aufstellung der Ausschüsse bei Schramm/Dobiesy Anhang I S. 14 f.) und beträgt im XIV. Deutschen Bundestag 23 (siehe die Aufstellung in: Amtliches Handbuch des Deutschen Bundestages, III. S. 23 ff.). Die anfänglich hohe Zahl von Ausschüssen läßt sich wohl mit den besonderen Aufgaben Deutschlands beim Wiederaufbau und bei der Verankerung der Demokratie erklären (so Rau S. 442 (443 f.)). Mit der wachsenden Spezialisierung, Interessenorientierung und zunehmenden Kompetenzkonflikten als Begleiterscheinung habe sich eine permanente Verringerung der Zahl der Bundestagsausschüsse auf das international geltende Mittelmaß durchgesetzt (Röhring/Sontheimer S. 37).

149 Zit. bei: von der Groeben, VerwArch 49 (1958), 231 (236).

150 Bremer S. 4 unter Berufung auf Wolff, VerwR II, 1. Aufl., 1962, S. 56; Brockhaus Enzyklopädie, wonach ein Ausschuß (im staatsrechtlichen Sinne) ein aus größeren Gremien, insbes. aus Vertretungskörperschaften gewählter engerer Kreis (Komitee) mit besonderen Aufgaben ist; Meyers Enzyklopädisches Lexikon, wonach Ausschuß die Bezeichnung ist für eine aus einem größeren Organ gewählte Arbeitsgruppe zur Beratung und auch zur Erledigung bestimmter Aufgaben, die das größere Organ in seiner Gesamtheit nicht wahrnehmen kann.

151 BayVGh n.F. 8, 5; 8, 97 (102 f.); Bauer/Böhle/Masson/Samper GO Bay Art. 39 Rdnr. 3.

152 Eggers S. 14 m.w.N. zum Begriff des Kollegialorgans in Fn. 5.

Die Terminologie in bezug auf von einem übergeordneten Organ (Mutterorgan) "abgeleitete" Kollegialorgane ist keineswegs einheitlich. Verschiedenartige Kollegialorgane werden oft gleich und gleichartige häufig verschieden bezeichnet¹⁵⁴. Neben dem Begriff "Ausschuß" finden am häufigsten die Begriffe Beirat, Kommission, Deputation, Kammer und Senat Verwendung.

Beiräte sind in aller Regel beratende Kollegialorgane, die sich aus "externen Personen" zusammensetzen und vereinzelt auch über Entscheidungsbefugnisse verfügen. Die Bezeichnungen "Senat" oder "Kammer" stehen für ein Kollegium als Teil einer Behörde, das in einem gerichtlichen Verfahren entscheidet¹⁵⁵. "Kommissionen" werden gebildet zur Durchführung einzelner Aufgaben, z.B. der Untersuchung besonderer Vorkommnisse und zur Erstattung von Gutachten¹⁵⁶.

Soweit allerdings für einen Ausschuß im oben genannten Sinne vereinzelt der Begriff "Unterausschuß"¹⁵⁷ verwendet wird, ist diese Bezeichnung unzutreffend¹⁵⁸. Von einem Ausschuß könnte als Unterausschuß allenfalls dann gesprochen werden, wenn Vorstand und Vertreterversammlung selbst als Ausschüsse des Sozialversicherungsträgers angesehen werden müßten. Bei diesen Gremien handelt es sich jedoch um Selbstverwaltungsgane, § 31 Abs. 1 S. 1 SGB IV.

Für den gemeindlichen Bereich würde die Bezeichnung der Ausschüsse der Organe als Unterausschüsse bedeuten, daß die Gemeindevertretung bzw. der Gemeinderat als kommunale Vertretungskörperschaft selbst als Ausschuß der Gemeindebevölkerung angesehen werden müßte¹⁵⁹.

153 Für den kommunalrechtlichen Bereich Widmann/Grasser GO Bay Art. 33 Anm. 2 d; offengelassen vom BayVGH BayVBl. 1976, 498 (499).

Trotz der formalen Gleichstellung aller Mitglieder, durch die ein Kollegialorgan regelmäßig gekennzeichnet ist, kommt es faktisch nicht selten zu unterschiedlichem Einfluß der einzelnen Mitglieder auf die Ausschußarbeit, beispielsweise durch unterschiedlichen Informationsgrad. Häufig stelle auch der Vorsitzende eines Kollegialorgans eine starke Persönlichkeit dar, so daß seine Meinung maßgeblichen Einfluß auf den Entscheidungsprozeß habe (Thieme, Verwaltungslehre, § 71 Rdnr. 396; siehe auch § 41 Rdnr. 248); außerdem können selbstverständlich gesetzliche Regelungen vorsehen, daß beschließenden Ausschüssen bestimmte Personen od. Personengruppen mit beratender Stimme angehören können. Solche Regelungen sind etwa in einer Reihe von Gemeindeordnungen enthalten, die z.B. sachkundigen Bürgern oder Fraktionen, die im Ausschuß keinen Sitz erhalten haben, eine Ausschußmitgliedschaft mit beratender Stimme ermöglichen.

154 Eggers S. 13; vgl. Bachof, AöR 83 (1958), 208 (241); zu weiteren Benennungen siehe Dagtoglou, Kollegialorgane, S. 43.

155 Vgl. allerdings das bayerische Kommunalrecht, wo die beschließenden Ausschüsse des Gemeinderates gem. Art. 32 Abs. 2 S. 1 GO Bay als "Gemeindesenate" bezeichnet werden, wobei es für die Anwendung der Bezeichnung "Senat" unschädlich ist, wenn der Ausschuß außerdem noch vorbereitend tätig wird, Widmann/Grasser GO Bay Art. 32 Anm. 1 b.

156 Eggers S. 13.

157 Dagtoglou, Kollegialorgane, S. 40.

158 Bremer S. 5.

159 Nach Triepel S. 98, sind Volksvertretungen eben nur "in gewissem Sinne Ausschüsse" des Volkes; vgl. auch BayVGH VerwRspr. 13, 963 (970 f.), der der Gesamtheit der wahlberechtigten Gemeindebürger dementsprechend auch keine Organstellung zuerkennt.

Von einem Unterausschuß kann also nur dann die Rede sein, wenn dessen Mitglieder selbst wieder einem Ausschuß angehören¹⁶⁰. So sieht etwa § 55 Abs. 1 S. 1 GO BT vor, daß jeder Ausschuß zur Vorbereitung seiner Arbeiten aus seiner Mitte Unterausschüsse mit bestimmten Aufträgen einsetzen kann¹⁶¹.

II. Erscheinungsformen der Ausschüsse

Die Bildung von Ausschüssen ist in nahezu allen Rechtsbereichen zu beobachten.

1. Ausschüsse außerhalb der Sozialversicherung

1.1. Ausschüsse im Bereich des Privatrechts

Im Bereich des Privatrechts sind Ausschüsse vorwiegend im Vereinswesen anzutreffen. Neben den gesetzlich vorgeschriebenen Vereinsorganen, der Mitgliederversammlung (§ 32 BGB) und dem Vorstand (§ 26 BGB), existiert vielfach ein weiteres (fakultatives), oft als "Ausschuß" bezeichnetes "Organ"¹⁶², das Bindeglied zwischen Vorstand und Mitgliederversammlung und zugleich Kontrollorgan sein soll. Darüber hinaus werden in Vereinen häufig auch noch weitere Ausschüsse gebildet, so z.B. ein Rechtsausschuß oder ein Schlichtungsausschuß.

1.2. Ausschüsse im Bereich des öffentlichen Rechts

a) Ausschüsse auf Parlamentsebene

Ausschüsse sind auf allen Ebenen des Parlamentsrechts anzutreffen, also auf Europa-, Bundes- und Landesebene¹⁶³.

Daneben ergibt sich aufgrund des föderalistischen Aufbaus der Bundesrepublik Deutschland noch die Besonderheit gemeinsamer Ausschüsse von Bundesrat und Bundestag. Als gemeinsame Ausschüsse existieren der Vermittlungsausschuß (Art. 77 Abs. 2 GG) und der Gemeinsame Ausschuß (Art. 53 a GG).

160 Bremer S. 5.; Adamovich S. 195 ff.

161 Löwer, Staats- und Kommunalverwaltung 1975, 35, kommt zum Ergebnis, daß Unterausschüsse auf der gemeindlichen Ebene - anders als im Parlamentsrecht - unter keinem denkbaren Gesichtspunkt ohne gesetzliche Ermächtigung - also nicht etwa durch eine Regelung in der Geschäftsordnung - errichtet werden dürfen; siehe auch Adomovich, S. 195 ff.

162 Sauter/Schweyer Rdnr. 308; Stöber Rdnr. 377; Reichert Rdnr. 1583 f.

163 Für den Bereich des Europarechts siehe Artt. 150 ff. Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments; für den Bereich des Bundesrechts siehe Artt. 43 ff. GG u. §§ 54 ff. GOBT; für den Bereich des Landesrechts siehe Art. 92 f. HV und §§ 14 ff. GO-LT;

Eine gewisse Sonderstellung neben den sonstigen parlamentarischen Ausschüssen nehmen beispielsweise Untersuchungsausschüsse - siehe für die Bundesebene Art. 44 GG, für die Landesebene z.B. Art. 92 HV - und ständige Ausschüsse - siehe z.B. Art. 93 HV (dort als Hauptausschuß bezeichnet) - ein; zu den parlamentarischen Ausschüssen des Bundestages auch Frost, AöR 95 (1970), 38.

b) Ausschüsse auf Kommunalebene

Dem Parlamentsrecht ähnlich ist das Recht der kommunalen Vertretungskörperschaften. Auch in diesem Bereich bilden die Organe Ausschüsse. So enthalten alle Gemeindeordnungen - zum Teil sehr unterschiedliche - Regelungen über die Bildung und Tätigkeit von Ausschüssen¹⁶⁴.

c) Ausschüsse im Bereich der Verwaltung

Die im Bereich der Verwaltung angesiedelten Ausschüsse gehen im Gegensatz zu den zuvor erwähnten parlamentarischen Ausschüssen nicht aus einem Plenum hervor, es handelt sich bei diesen Ausschüssen vielmehr um verwaltende Ausschüsse, die rechtlich als relativ selbständige Unterorgane einer Verwaltungsbehörde anzusehen sind¹⁶⁵. Als Beispiele derartiger Ausschüsse lassen sich auf Bundesebene der Ausschuß für technische Arbeitsmittel¹⁶⁶ und auf Landesebene die Jugendhilfeausschüsse¹⁶⁷ nennen.

d) Ausschüsse bei den Körperschaften des Öffentlichen Rechts

In den hessischen Universitäten beispielsweise können durch den Senat vorbereitende und beschließende Ausschüsse nach § 40 HHG eingesetzt werden, die Fachbereiche bilden Studienausschüsse (§ 53 Abs. 2 HHG) und können nach § 53 Abs. 3 HHG weitere Ausschüsse und Kommissionen bilden, so z.B. Promotionsausschüsse (siehe § 31 Abs. 4 HHG). Die Handwerkskammern können aus der Mitte der Vollversammlung Ausschüsse bilden und sie mit besonderen regelmäßigen oder vorübergehenden Aufgaben betrauen (§ 110 HandWO).

Neben der Möglichkeit der Bildung von Ausschüssen bei einer Reihe weiterer Körperschaften des öffentlichen Rechts besteht diese Möglichkeit auch bei den Sozialversicherungsträgern.

164 §§ 39 ff. GemO BaWü; Artt. 32 f. GO Bay; Artt. 44 ff. Verf. Berlin; § 50 f. GO Bran; Art. 105 Verf. Bremen; §§ 34 ff. Verf. Brhv; Artt. 23 u. 25 ff. Verf. Hamburg; §§ 62 f. HGO; §§ 35 f. KV M-V; §§ 51 ff. NGO.; §§ 41, 57 ff. GO NRW; §§ 44 ff. GemO RhPf; § 48 KSVG Saari; §§ 41 ff. GO Sachsen; §§ 45 ff. GO LSA; §§ 45 ff. GO SchH; §§ 26 f. ThürKO.

165 Wolff/Bachof, VerwR II § 75 I e 1, S. 67 f.

166 Nach § 8 Abs. 1 S. 1 des Gesetzes über technische Arbeitsmittel (Gerätesicherheitsgesetz) vom 24.06.1968 i.d.F. der Bekanntmachung vom 23.10.1992 (BGBl. I S. 1793) wird beim Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung ein Ausschuß für technische Arbeitsmittel eingesetzt. Das Gesetz über technische Arbeitsmittel ist unter anderem die Folge des von der Internationalen Arbeitsorganisation im Jahre 1963 angenommenen Übereinkommens 119 über den Maschinenschutz, das die Mitgliedsstaaten verpflichtet, durch gesetzgeberische oder andere ebenso wirksame Maßnahmen zu gewährleisten, daß Maschinen nicht verkauft, vermietet oder auf andere Weise überlassen werden, bei denen bestimmte Vorrichtungen zur Unfallverhütung fehlen. Auch die auf den Abbau von Handelshemmnissen zielenden Harmonisierungstendenzen der EG haben zum Erlaß des Gesetzes beigetragen; siehe hierzu Doetsch/Schnabel, Vorwort S. 8; insbesondere wird der Ausschuß vor Erlaß von Rechtsvorschriften angehört, so z.B. auch vor Erlaß von Rechtsverordnungen bei der Umsetzung internationaler Richtlinien in deutsches Recht.

167 § 70 SGB VIII i.V.m. § 8 AG-KJHG.

2. Die Ausschüsse bei den Sozialversicherungsträgern

2.1. Ausschüsse bei den Sozialversicherungsträgern allgemein

Bei den Sozialversicherungsträgern sind vier Arten von Ausschüssen anzutreffen, von denen ein Teil gesetzlich geregelt und der andere Teil gesetzlich nicht geregelt ist.

a) Gesetzlich geregelte Ausschüsse

aa) Besondere Ausschüsse - § 36 a SGB IV

Gemäß dem rückwirkend zum 01.07.1977 in Kraft getretenen, in das SGB IV eingefügten § 36 a¹⁶⁸ können durch Satzung

- der Erlaß von Widerspruchsbescheiden
- in der Unfallversicherung ferner Entscheidungen betreffend Renten, Abfindungen, Beihilfen etc.

besonderen Ausschüssen übertragen werden. Bei diesen Ausschüssen handelt es sich - auch wenn sie anstelle des Organs Entscheidungen treffen und damit Aufgaben endgültig erledigen - nicht um Erledigungsausschüsse i.S.d. § 66 SGB IV¹⁶⁹.

aaa) Widerspruchsausschuß

Die Sozialversicherungsträger können einen Widerspruchsausschuß errichten. Dieser entscheidet nach § 85 Abs. 2 Nr. 2 SGG als die von der Vertreterversammlung bestimmte Stelle über die Widersprüche gegen die Verwaltungsakte etwa der Berufsgenossenschaften, d.h. über Widersprüche gegen Bescheide der Rentenausschüsse und gegen Bescheide der Verwaltung. Dieses Vorverfahren nach Erhebung eines Widerspruches gegen einen Verwaltungsakt ist nach § 78 Abs. 1 S. 1 SGG grundsätzlich Voraussetzung für eine Klage vor dem Sozialgericht.

Die Vertreterversammlung kann durch Satzungsbestimmung die Befugnisse der Verwaltungsbehörde (§ 69 Abs. 3 OWiG) - diese reichen von der Rücknahme des Bußgeldbescheides bis zur Versendung der Akten an die Staatsanwaltschaft - bei einem Einspruch gegen Bußgeldbescheide (§ 112 Abs. 2 SGB IV) ebenfalls „besonderen Ausschüssen“ übertragen. § 36 a SGB IV sieht diese Möglichkeit zwar nicht ausdrücklich vor, hierbei soll es sich jedoch nur um ein Redaktionsversehen handeln, da der Gesetzgeber eine Einschränkung der organisationsrechtlichen Befugnisse der Vertreterver-

¹⁶⁸ Gem. Art. II § 29 Nr. 1 Sozialgesetzbuch - Verwaltungsverfahren - SGB X - vom 18.08.1980 (BGBl. I S. 1469); nach der Gesetzesbegründung (BT-Drucks. 8/2034, S. 43 zu § 27) sollten durch die Rückwirkung die Unklarheiten beseitigt werden, die mit dem Inkrafttreten der Gemeinsamen Vorschriften für die Sozialversicherung (01.07.1977) entstanden waren. In der gesetzlichen Unfallversicherung war unklar, ob die Rentenausschüsse nach Inkrafttreten des SGB IV noch eine ausreichende Rechtsgrundlage besaßen.

¹⁶⁹ Hauck in Hauck, SGB IV, K § 36 a Rz. 6 und § 66 Rz. 1.

sammlung nicht gewollt habe. Deshalb gelte § 36 a SGB IV analog¹⁷⁰. Inwieweit tatsächlich eine analoge Anwendung in Betracht zu ziehen ist, mag im Rahmen dieser Arbeit dahinstehen. Die Beachtung der von § 36 a SGB IV formulierten Regelungen auch im Zusammenhang mit den Einspruchsausschüssen würde jedenfalls die demokratische Legitimation dieser Ausschüsse stärken.

Die Praxis der Berufsgenossenschaften geht verschiedentlich dahin, die in § 112 Abs. 2 SGB IV angesprochene Einspruchsstelle mit dem Widerspruchsausschuß zu einer organisatorischen Einheit zusammenzulegen.

Die Bestimmung der zuständigen Stelle ist in beiden Fällen Sache der Vertreterversammlung, wie es sich ausdrücklich aus § 112 Abs. 2 SGB IV für die Einspruchsstelle und aus § 85 Abs. 2 Nr. 2 SGG für den Widerspruchsausschuß ergibt.

bbb) Rentenausschüsse

§ 36 a Abs. 1 Nr. 2 SGB IV betrifft die sog. Rentenausschüsse. Diesen können nach § 36 a Abs. 2 SGB IV die erstmalige Entscheidung über Renten, Entscheidungen über Rentenerhöhungen, Rentenherabsetzungen und Rententziehungen wegen Änderung der gesundheitlichen Verhältnisse sowie Entscheidungen über Abfindungen mit Gesamtvergütungen, Renten als vorläufige Entschädigungen, laufende Beihilfen und Leistungen bei Pflegebedürftigkeit übertragen werden.

Ursprünglich hatten die Rentenausschüsse ihre Rechtsgrundlage in den §§ 1568, 1569 RVO, wonach die Berufsgenossenschaften die Feststellung von Leistungen auf besondere Kommissionen übertragen konnten. Nachdem diese beiden Vorschriften der RVO gemäß Art. II § 1 Nr. 1 b Sozialgesetzbuch - Gemeinsame Vorschriften für die Sozialversicherung - vom 23.12.1976 mit Wirkung zum 01.07.1977 außer Kraft getreten waren, gab es für das (Weiter-)Bestehen von Rentenausschüssen keine eindeutige Rechtsgrundlage mehr. In ihrem Bericht zu Fragen der Selbstverwaltung in der Sozialversicherung¹⁷¹ hat die Bundesregierung den auch nach Inkrafttreten der Gemeinsamen Vorschriften (SGB IV) fortbestehenden - mittlerweile aber ebenfalls (durch Art. II § 4 Nr. 1, § 40 Abs. 6 Sozialgesetzbuch - Verwaltungsverfahren vom 18.08.1980), und zwar rückwirkend zum 01.07.1977 außer Kraft getretenen - § 1569 b RVO¹⁷² als Rechtsgrundlage für die Rentenausschüsse angesehen.

Der Hinweis auf § 1569 b RVO als Rechtsgrundlage für den Fortbestand von Rentenausschüssen war bei genauer Betrachtung des Wortlauts dieser Vorschrift jedoch nicht zwingend, da die dort vorgesehene notwendige Beteiligung mindestens eines Vertreters der Versicherten an der förmlichen Feststellung der Leistungen nicht unbedingt in einem

170 KassKomm-Maier SGB IV § 36 a Rdnr. 5; Wannagat-Kreikebohm/Marschner § 36 a SGB IV Rdnr. 5.

171 BT-Drucks. 7/4244, S. 17.

172 § 1569 b RVO lautete:

"Bei jeder Berufsgenossenschaft müssen Einrichtungen getroffen werden, die sicherstellen, daß an der förmlichen Feststellung der Leistungen mindestens ein Vertreter der Versicherten beteiligt wird. Die Satzung bestimmt das Nähere. Bis zum Zustandekommen einer Satzungsbestimmung erläßt der Genossenschaftsvorstand die erforderlichen Anordnungen."

Rentenausschuß erfolgen mußte. Vielmehr hätte diese Beteiligung auch durch die Bildung eines Beirats oder eines ähnlichen Gremiums mit beratender Funktion erfolgen können, wenn dies auch wegen der Stellung des § 1569 b RVO unter der Überschrift "Entscheidung der Versicherungsträger" eher unwahrscheinlich gewesen wäre und mit der Beteiligung der Versichertenvertreter eine echte Mitentscheidungsbefugnis gemeint gewesen sein dürfte. Diese Auslegung wäre auch eher dem Gedanken der paritätischen Interessenwahrung der Sozialpartner und der Idee einer materiellen Selbstverwaltung gerecht geworden.

Die nicht eindeutige Gesetzeslage wurde jedoch schließlich durch Einfügung des bereits erläuterten § 36 a in das SGB IV bereinigt. Die Vorschrift trat rückwirkend zum 01.07.1977 in Kraft.

bb) Wahlausschuß - § 53 Abs. 1 S. 1 SGB IV

Ein Ausschuß besonderer Art, aber nicht ein besonderer Ausschuß i.S.d. § 36 a SGB IV, ist der zur Durchführung der Sozialversicherungswahlen (§ 45 SGB IV; oft auch kurz als "Sozialwahlen" bezeichnet) gem. § 53 Abs. 1 S. 1 SGB IV als eines der Wahlorgane bestellte Wahlausschuß. Dieser wird gem. § 3 Abs. 1 S. 1 SVWO vom Vorstand jedes Versicherungsträgers bestellt, ist aber kein (Hilfs-)Organ des Vorstandes, so daß seine Mitglieder diesem nicht angehören müssen¹⁷³. Der Wahlausschuß hat die Aufgabe, die alle 6 Jahre stattfindenden Sozial(versicherungswahlen) vorzubereiten und durchzuführen, und zwar von der Wahlausschreibung bis zur Veröffentlichung der Wahlergebnisse.

cc) Erledigungsausschüsse - § 66 SGB IV

Nach § 66 Abs. 1 S. 1 SGB IV können die Selbstverwaltungsorgane - d.h. Vorstand und Vertreterversammlung - die Erledigung einzelner Aufgaben, mit Ausnahme der Rechtsetzung, Ausschüssen übertragen. Dieses Recht steht dem Geschäftsführer und den besonderen Ausschüssen nach § 36a SGB IV nicht zu, da diese Beteiligten keine Selbstverwaltungsorgane i.S.v. § 31 Abs. 1 Satz 1 SGB IV sind¹⁷⁴, auch wenn man ihnen Organeigenschaft (Geschäftsführer; str. für die besonderen Ausschüsse nach § 36 a SGB IV) bzw. eine organähnliche Stellung (h.M. in Bezug auf besondere Ausschüsse nach § 36 a SGB IV) zubilligt.

Diese Regelung hat § 4 Abs. 7 SVwG abgelöst, der den Organen die gleiche Befugnis einräumte, wobei dort von "autonomer Rechtsetzung" die Rede war. Vor Geltung des § 4 Abs. 7 SVwG sah schon § 2 Abs. 14 GSv vor, daß die Organe die Erledigung einzelner Aufgaben Ausschüssen übertragen konnten.

173 Kiemann, DOK 1962, 97; Leopold, WzS 1973, 202 (203).

174 Specht S. 21

b) Gesetzlich nicht geregelte Ausschüsse

aa) Vorbereitungsausschüsse

Während die Erledigungsausschüsse (§ 66 SGB IV), die besonderen Ausschüsse (§ 36 a SGB IV) sowie der Wahlausschuß (§ 53 Abs. 1 S. 1 SGB IV und § 3 Abs. 1 S. 1 SVWO) einer gesetzlichen Regelung zugeführt wurden, fehlt eine solche für Vorbereitungsausschüsse. Gleichwohl machen die Vorbereitungsausschüsse den Hauptanteil der bei den Berufsgenossenschaften - und auch bei den anderen Sozialversicherungsträgern - gebildeten Ausschüsse aus¹⁷⁵. Sie werden von der Vertreterversammlung und dem Vorstand gebildet und sollen für diese Organe Entscheidungen vorbereiten, in der Regel durch Erarbeitung sog. Beschlußvorlagen¹⁷⁶. Endgültige Entscheidungen mit Wirkung für und gegen den Versicherungsträger treffen die Vorbereitungsausschüsse aber - im Gegensatz zu den Erledigungsausschüssen - nicht.

Entsprechend wird eine Ermächtigungsnorm in Bezug auf Vorbereitungsausschüsse auch nicht für erforderlich gehalten¹⁷⁷. Begründet wird dies damit, daß keine Zuständigkeitsübertragung und auch keine Änderung der gesetzlich vorgeschriebenen Verfahrensweise für die Selbstverwaltungsorgane vorliege, so daß es jedem Selbstverwaltungsorgan überlassen bleibe, bei Bedarf und nach eigenem Befinden beratende Ausschüsse einzurichten.

bb) Gemischte Ausschüsse mit vorbereitender und beschließender Funktion

In der Praxis kommt es hin und wieder vor, daß ein Ausschuß sowohl vorbereitende als auch beschließende Funktionen besitzt¹⁷⁸. Dies ist etwa dann der Fall, wenn ein Aus-

175 Kruse/Kruse, SozVers 1990, 141 (142); Kruse/Kruse, SozVers 2000, 200 (203), weisen darauf hin, die Beratungsausschüsse seien wegen ihrer großen, aber durchaus nicht überall erkannten Bedeutung für die Arbeit der Selbstverwaltung „durchaus erwähnenswert“. Dortants, DOK 1992, 176 (178) stellt fest, die Bedeutung der Beratungsausschüsse stehe keineswegs hinter der von Erledigungsausschüssen zurück, sondern übersteige diese mitunter sogar. Dieser Umstand werde häufig übersehen, weil der Rechtsstellung von Erledigungsausschüssen offensichtlich zu große Bedeutung beigemessen werde, während die weitreichenden tatsächlichen Folgen der Tätigkeit von Beratungsausschüssen gewöhnlich verkannt würden.

176 Die Bezeichnungen "vorbereitend" (für Vorbereitungsausschüsse) und "beschließend" (für Erledigungsausschüsse) sind nicht streng wörtlich zu nehmen, denn auch in einem beschließenden Ausschuß wird vor der Beschlußfassung beraten und auch ein vorbereitender Ausschuß kann einen Beschluß - in der Regel in Form eines Beschlußvorschlages für das Mutterorgan - fassen.

177 BT-Drucks. V/1674, S. 18; Koch/Hartmann-Casselmann SGB IV § 66 Rdnr. 7; Krauskopf-Bairer SGB IV § 66 Rdnr. 1; Peters SGB IV § 66 Anm. 3; Wannagat-Marschner SGB IV § 66 Rdnr. 4.

178 KassKomm-Maier § 66 SGB IV Rdnr. 2; im Kommunalverfassungsrecht sind gemischte Ausschüsse hingegen teilweise der Regelfall. So sieht etwa § 62 Abs. 1 S. 3 HGO vor, daß den Ausschüssen - in S. 1 ist die Rede davon, daß die Gemeindevertretung zur Vorbereitung ihrer Beschlüsse Ausschüsse bilden kann - bestimmte Angelegenheiten oder bestimmte Arten von Angelegenheiten widerruflich zur endgültigen Beschlußfassung übertragen werden können. Entsprechend weisen Schneider/Dreßler/Lüll HGO § 62 Erl. 1, darauf hin, daß das Gesetz eine scharfe Trennung zwischen vorbereitenden und beschließenden Ausschüssen nicht kennt und im Regelfall Vorbereitung und Beschlußfassung ein und demselben Ausschuß übertragen. Während also ein Teil der Gemeindeordnungen zwischen beschließenden und vorbereitenden Ausschüssen nicht trennt, finden sich in anderen Gemeindeordnungen getrennte Regelungen für die genannten Ausschußarten. So sind beispielsweise in der baden-württembergischen Gemein-

schuß Angelegenheiten nur in einem gewissen Umfang (z.B. betragsmäßige Begrenzung bei Ausgaben) selbständig entscheiden darf, im übrigen aber nur vorbereitend tätig werden kann (z.B. ein Bauausschuß). Ein solcher Ausschuß wird in der Regel als sog. ad-hoc-Ausschuß tätig werden, dessen Aufgaben mit Abschluß der jeweiligen Maßnahme (z.B. Errichtung eines Bauvorhabens) erfüllt sind. Die Einrichtung eines "gemischten Ausschusses" erfolgt teilweise aber auch in genereller Form, wie es z.B. bei der Bildung von Personalausschüssen vielfach üblich ist¹⁷⁹.

Derzeit gibt es in der berufsgenossenschaftlichen Praxis bei einer Vertreterversammlung einen solchen Ausschuß, ferner einen gemischten Ausschuß, der gleichzeitig ein gemeinsamer Ausschuß von Vorstand und Vertreterversammlung ist. Bei den Vorständen sind gemischte Ausschüsse in rund 40 Fällen anzutreffen.

cc) Zulässigkeit des Tätigwerdens von gesetzlich nicht geregelten Ausschüssen

aaa) Vorbereitungsausschüsse

In Bezug auf die verbreitete Praxis, im SGB IV nicht erwähnte Vorbereitungsausschüsse zu bilden, stellt sich die Frage nach der Zulässigkeit dieser Verfahrensweise.

Während die beschließenden Ausschüsse - in § 66 SGB IV als Erledigungsausschüsse bezeichnet - einer gesetzlichen Ermächtigungsnorm bedürfen, weil ihnen von den Mutterorganen Entscheidungskompetenzen übertragen werden, zu deren Übertragung diese Organe aus eigenem Recht nicht befugt sind¹⁸⁰, wird aus der Tatsache, daß Vorbereitungsausschüsse keine eigene Entscheidungsbefugnis, also keine Organqualität besitzen¹⁸¹ bzw. keine Zuständigkeitsübertragung und auch keine Änderung der gesetzlich vorgeschriebenen Verfahrensweise für die Selbstverwaltungsorgane vorliege¹⁸², gefolgert, ihre Tätigkeit bedürfe keiner besonderen Ermächtigung. Dies ist auch der Grund dafür, daß sie im Gesetz nicht besonders erwähnt sind¹⁸³. Peters¹⁸⁴ weist darauf hin, eine besondere Rechtsgrundlage sei für das Tätigwerden von Vorbereitungsausschüssen nicht erforderlich, die Rechtsgrundlage ergebe sich aus der Verpflichtung der Verwaltung zur Aufgabenbewältigung innerhalb der gesetzlichen Grenzen. Ein Teil der Literatur nimmt ohne Begründung an, das Recht der Selbstverwaltungsorgane, Beratungsausschüsse zu bestellen, bedürfe keiner gesetzlichen Ermächtigung¹⁸⁵.

deordnung die beschließenden Ausschüsse in § 39 und die beratenden Ausschüsse in § 41 geregelt.

179 o. Verf. SozSV 1978, 29 (30).

180 Dagtoglou, Kollegialorgane, S. 42; Siebeck, Sitzungen, S. 156 Rdnr. 30; Wolff/Bachof, VerwR II § 72 IV a 2, S. 24.

181 Dagtoglou, Kollegialorgane, S. 40; Grünenwald, WzS 1969, 46 (47); Leopold, Selbstverwaltung, S. 253; Schulz-Lüke S. 101 Anm. 1.1; o. Verf. SozSV 1978, 29.

182 Wannagat-Marschner SGB IV § 66 Rdnr. 4.

183 Vgl. BT-Drucks. Nr. V/1674, S. 18; Grüner/Dalichau SGB IV § 66 Anm. I weisen darauf hin, der Gesetzgeber habe die Frage der Bildung von Beratungsausschüssen - wie schon zu Zeiten der Geltung des SVwG - bewußt offengelassen.

184 Peters SGB IV § 66 Anm. 3.

185 Leopold, Selbstverwaltung, S. 256.

Insbesondere sollen die Vorbereitungsausschüsse nicht von der gesetzlichen Regelung über die Erledigungsausschüsse erfaßt sein¹⁸⁶. Die gesetzliche Regelung über die Erledigungsausschüsse beziehe sich nämlich nur auf solche Ausschüsse, deren Beschlüsse an die Stelle der an sich von dem Organ selbst zu fassenden Beschlüsse treten sollen. Dies ergebe sich aus der Entstehungsgeschichte des § 2 Abs. 14 GSv (der zwar nicht gleichlautend, aber - abgesehen von der in § 66 SGB IV vorhandenen Ausklammerung der Rechtsetzungsmaterie - gleichbedeutend ist mit dieser Vorschrift), ferner aus seinem Wortlaut ("Erledigung") und aus allgemeinen Erwägungen. Daß die Organe zur Vorbereitung ihrer Beschlüsse alle ihnen nach pflichtgemäßem Ermessen notwendig erscheinenden Maßnahmen treffen und sich insbesondere auch des Rates von Einzelpersonen und von Arbeitsgruppen bedienen könnten, verstehe sich von selbst.

So kommt das BMA in seinem Bescheid vom 25.07.1953 zu dem zutreffenden Ergebnis, daß das, was für die Ausschüsse i.S.d. § 2 Abs. 14 GSv gelte, nicht ohne weiteres Geltung auch für die "Ausschüsse" beanspruchen könne, die nur vorbereitende oder beratende Aufgaben haben.

Obwohl die gleichen Argumente - keine eigene Entscheidungsbefugnis und keine Zuständigkeitsübertragung - für Vorbereitungsausschüsse auf kommunaler Ebene Geltung beanspruchen könnten, sind Bildung und Tätigkeit von vorbereitenden Ausschüssen im Kommunalrecht gesetzlich geregelt, und zwar ausnahmslos in allen Gemeindeordnungen¹⁸⁷ - allerdings in recht unterschiedlicher Weise.

Allerdings ist festzustellen, daß die in den Gemeindeordnungen enthaltenen Bildungsermächtigungen an sich verzichtbar und damit lediglich deklaratorischer Natur sind¹⁸⁸. Jedes unabhängige Organ besitzt nämlich Selbstorganisationsrecht¹⁸⁹. Die Möglichkeit der Bildung vorbereitender Ausschüsse ist im Grunde Strukturprinzip jeder beschließenden Kollegialkörperschaft und damit auch der Organe der Sozialversicherungsträger¹⁹⁰, wobei dies nicht einfach aus einer Parallele oder Übernahme aus dem Parlamentsrecht folgen soll¹⁹¹.

Während also die Tätigkeit kommunaler Ausschüsse in den Gemeindeordnungen durchweg detailliertere Regelungen erfahren hat - möglicherweise eine Folge des dort größeren politischen Konfliktpotentials und des bereits erwähnten stärkeren Interesses der betroffenen Bürger an ihrer Selbstverwaltung -, dürfte die Tatsache, daß die Selbst-

186 Schreiben des BMA vom 25.07.1953 - IV a 7-6390/53, abgedruckt in BArbBl. 1953, S. 482.

187 § 41 Abs. 1 S. 1 GemO BaWü; Art. 32 Abs. 1 GO Bay; Art. 44 Abs. 1 Verf Berlin; § 50 Abs. 1 GemO Bran; Art. 105 Verf. Bremen; § 34 Abs. 1 Verf. Brhv; Art. 23 Verf. Ham; § 62 Abs. 1 S. 1 HGO; § 36 Abs. 1 S. 1 KV M-V; § 51 Abs. 1 NGO; § 57 Abs. 1 GO NRW; § 44 Abs. 1 S. 1 GemO RhPf; § 48 Abs. 1 S. 1 KSVG Saarl.; § 41 Abs. 1 S. 1 u. 2 GO Sachsen; § 45 Abs. 1 S. 1 GO LSA; § 45 Abs. 1 GO SchlH; § 26 Abs. 1 S. 1 ThürKO.

188 Bremer S. 34; Schmidt-Jortzig Rdnr. 215.

189 Bremer S. 34 unter Bezugnahme auf Wolff, VerwR II, 1. Aufl. 1962, S. 101.

190 Schmidt-Jortzig Rdnr. 215.

191 Schröder, S. 427, weist darauf hin, daß von einer Geschäftsordnungsautonomie des Rates im parlamentarischen Sinne nicht die Rede sein könne, da die parlamentarische Geschäftsordnungsautonomie vom Gedanken der politischen, von anderen staatlichen Gewalten unabhängigen Selbstkonstituierung der Volksrepräsentation getragen sei, während die Gemeinden erst vom Staat verfaßt worden seien. Entsprechend habe man etwa das Recht zur Bildung von - auch beratenden - Ausschüssen minutiös geregelt.

verwaltung im Bereich der Sozialversicherung im großen und ganzen reibungslos funktioniert¹⁹², ohne nennenswerter öffentlicher Kritik ausgesetzt zu sein, mit dazu beigetragen haben, daß die die Ausschüsse betreffenden, lediglich knappen früheren gesetzlichen Regelungen des Gesetzes über die Selbstverwaltung (GSv) und des Selbstverwaltungsgesetzes (SVwG) ohne wesentliche Änderungen in das Sozialgesetzbuch - Gemeinsame Vorschriften (SGB IV) eingeflossen sind und wohl auch als ausreichend angesehen wurden und werden.

Auch das - soweit ersichtlich - weitgehende Fehlen von Rechtsprechung über die Tätigkeit von Ausschüssen scheint zu dokumentieren, daß speziell in diesem Bereich auftretende Probleme einem "Selbstreinigungsprozeß" bei den Sozialversicherungsträgern unterliegen.

Schließlich: Sähe man - überspitzt ausgedrückt - die Selbstverwaltung mit H.J. Wolff an als "das Recht, auf eigene Kosten Dummheiten zu machen"¹⁹³, wäre die knappe gesetzliche Regelung von Ausschußtätigkeit durch das Sozialgesetzbuch vor dem Hintergrund eines mangelnden Bedürfnisses nach staatlicher Regelung und Kontrolle verständlich.

Festzuhalten bleibt, daß die Selbstverwaltungsorgane aufgrund ihres Selbstorganisationsrechts Vorbereitungsausschüsse bilden können, ohne hierzu einer gesetzlichen Ermächtigung zu bedürfen.

bbb) Gemischte Ausschüsse

Gegen die Zulässigkeit gemischter Ausschüsse mit vorbereitender und beschließender Funktion bestehen keine Bedenken¹⁹⁴, sofern solche Ausschüsse nicht gleichzeitig gemeinsame Ausschüsse von Vorstand und Vertreterversammlung darstellen.

Im Kommunalverfassungsrecht enthält § 39 Abs. 4 S. 1 GemO BaWü eine ausdrückliche Regelung der Tätigkeit von gemischten Ausschüssen, wonach Angelegenheiten, deren Entscheidung dem Gemeinderat vorbehalten ist, den beschließenden Ausschüssen innerhalb ihres Aufgabengebiets zur Vorberatung zugewiesen werden sollen.

Bei gemischten Ausschüssen müssen allerdings für den Geschäftsgang beider Arten von Ausschüssen dieselben Bestimmungen gelten¹⁹⁵. Außerdem muß aus Gründen der Rechtssicherheit und Klarheit der Kompetenzabgrenzung schon im Zeitpunkt der Aufgabenzuweisung an den Ausschuß feststehen, in welcher Funktion - als beschließender oder vorbereitender Ausschuß - er jeweils tätig sein soll. Die Aufgabenzuweisung oder

192 Krasney, NZS 1993, 89 (91) weist darauf hin, daß das BSG der Selbstverwaltung der Berufsgenossenschaften den ihr und der Sache zukommenden freien Gestaltungsraum gelassen hat und es kaum Rechtsstreitigkeiten auf diesem Gebiet gab und gibt.

193 Wolff/Bachof, VerwR II § 84 IV b 2 B, S. 182; ihm folgend Salzwedel, VVDStRL 22 (1965), 206 (227).

194 Bremer S. 19 m.w.N. in Fn. 15; o. Verf. SozSV 1978, 29 (30); Seeger/Wunsch S. 187.

195 Für das Kommunalrecht Widtmann/Grasser GO Bay Art. 55 Anm. 3 c.

Funktion darf also z.B. nicht davon abhängig gemacht werden, mit welcher Mehrheit der Ausschuß eine Sache im Einzelfall behandeln wird¹⁹⁶.

Auch wenn festgestellt werden kann, daß sowohl vorbereitende als auch gemischte Ausschüsse zulässigerweise ohne gesetzliche Ermächtigung (für den „beschließenden Teil“ gilt selbstverständlich § 66 SGB IV) gebildet werden können, ist noch nicht die Frage beantwortet, welchen Regeln die Tätigkeit dieser Ausschüsse unterworfen ist.

2.2. Die einzelnen Ausschüsse bei den Berufsgenossenschaften

Bevor die Frage beantwortet werden soll, welchen Regeln Ausschußtätigkeit unterliegt, ist zunächst zu untersuchen, welche Ausschüsse bei den Berufsgenossenschaften gebildet sind.

Die Frage der Ausschußbildung ist Ermessenssache¹⁹⁷ und damit eine Frage der Zweckmäßigkeit. Während jede Berufsgenossenschaft eine Vertreterversammlung, einen Vorstand und einen Geschäftsführer haben muß, steht es den Selbstverwaltungsorganen Vorstand und Vertreterversammlung frei, Ausschüsse zu bilden¹⁹⁸. Die einzelnen Berufsgenossenschaften machen von der Möglichkeit, Ausschüsse zu bilden, in höchst unterschiedlicher Art und Weise Gebrauch.

a) Anzahl der Ausschüsse

Bei einer Berufsgenossenschaft haben Vorstand und Vertreterversammlung insgesamt nur 3 Ausschüsse gebildet. In der Höchstzahl sind 16 Ausschüsse anzutreffen - die Widerspruchs- und die Rentenausschüsse jeweils nicht mitgerechnet. Die Anzahl der Ausschüsse bei den meisten Berufsgenossenschaften ist unabhängig davon, ob die jeweilige Berufsgenossenschaft bundesweit oder nur regional zuständig ist.

Keine allgemeingültige Feststellung läßt sich dahingehend treffen, welches Organ (Vorstand oder Vertreterversammlung) in der Regel mehr Ausschüsse bildet. Feststellen läßt sich nur, daß bei den meisten Berufsgenossenschaften durchschnittlich 6 - 8 Ausschüsse insgesamt von beiden Organen gebildet werden.

b) Arten der Ausschüsse

So unterschiedlich wie die Zahl der Ausschüsse sind auch deren Arten.

196 Hölzl/Hien GO Bay Art. 32 Anm. I.1; vgl. auch BayVGH BayVBl. 1982, 536 f. für beschließende Ausschüsse des Kreistags.

197 Siehe den Gesetzestext des § 66 Abs. 1 SGB IV: "Die Selbstverwaltungsorgane können die Erledigung einzelner Aufgaben, mit Ausnahme der Rechtsetzung, Ausschüssen übertragen".

198 Als Ausnahme hat lediglich der obligatorische Wahlausschuß nach § 53 Abs. 1 S. 1 SGB IV zu gelten.

aa) Ausschüsse des Vorstandes

Folgende Ausschüsse sind auf Vorstandsebene am häufigsten anzutreffen:

- Personalausschuß (z.B. Entscheidungen über Einstellungen und Höhergruppierungen, Entlassung und Versetzung in den Ruhestand von Angestellten, Überlegungen zur Erweiterung des Stellenplans oder des Technischen Aufsichtsdienstes);
- Finanz- oder Haushaltsausschuß (z.B. Beratungen über die Jahresrechnung, den Haushaltsplan und dessen Nachträge, Neufestsetzung des Mindestbeitrags);
- Ständiger Ausschuß (vereinzelt auch als geschäftsführender Ausschuß bezeichnet; z.B. Erledigung unaufschiebbarer Angelegenheiten und Vorbereitung aller anderen vom Vorstand zu entscheidenden Angelegenheiten; Personalangelegenheiten in bestimmtem Umfang, sofern nicht ein gesonderter Personalausschuß besteht; Beschlußfassung über die Gewährung von Belohnungen für Rettung aus Unfallgefahren und für gute Unfallverhütung; Beschlußfassung über die Auferlegung von Kosten nach § 17 Abs. 4 SGB VII; Benennung von Bediensteten der Berufsgenossenschaft zur Bestellung als Vollstreckungs- oder als Vollziehungsbeamte; teilweise Erlaß von Bußgeldbescheiden und Beschlußfassung über Rückgriffe nach §§ 110, 111 SGB VII, soweit nicht ein gesonderter Bußgeld- oder Rückgriffsausschuß besteht; Beratung von Finanzangelegenheiten);

Verallgemeinernd kann festgestellt werden, daß die ständigen oder geschäftsführenden Ausschüsse diejenigen Aufgaben wahrnehmen (entweder im Wege einer Vorberatung oder einer abschließenden Entscheidung), die nicht vom Vorstand selbst - etwa wegen deren grundsätzlicher Bedeutung - oder von speziellen Ausschüssen erledigt werden, d.h. je weniger gesonderte Ausschüsse bestehen, umso größer ist in der Regel die Bedeutung des ständigen Ausschusses.

- Unfallverhütungsausschuß (zum Teil auch Präventionsausschuß, Sicherheitsausschuß oder Ausschuß für Arbeitssicherheit und Gesundheitsschutz genannt; Beratung und Vorbereitung von (neuen) Unfallverhütungsvorschriften; zum Teil auch Beschlußfassung über Ausnahmeanträge für Sicherheitsmaßnahmen, die von den Unfallverhütungsvorschriften abweichen, sofern hierfür nicht ein besonderer Ausschuß gebildet wurde);
- Bußgeld- oder Ordnungswidrigkeitenausschuß (Verhängung von Bußgeldern; dieser Ausschuß beschließt bei verschiedenen Berufsgenossenschaften gleichzeitig über Rückgriffsmaßnahmen gegen Unternehmer und Betriebsangehörige (Versicherte), bei anderen Berufsgenossenschaften existiert ein gesonderter Ausschuß für die Entscheidung über Rückgriffsansprüche).

Auf Vorstandsebene sind ferner folgende Ausschüsse anzutreffen:

- Sitzungsausschuß
- Grundsatzausschuß
- Gefahrtarifausschuß
- Ausbildungsausschuß
- Bauausschuß (bei Neubauten von Verwaltungsgebäuden oder berufsgenossenschaftlichen Kliniken)
- Ausschuß "Arbeitsmedizinischer Dienst/Ausschuß für Arbeitsmedizin"
- Klinik-Ausschuß (betr. berufsgenossenschaftliche Kliniken)
- Rückgriffsausschuß
- Ausschuß für Rehabilitation und Heilverfahren
- Beitragsnachlaßausschuß
- Ausschuß für Öffentlichkeitsarbeit
- Organisationsausschuß
- Datenverarbeitungsausschuß

bb) Ausschüsse der Vertreterversammlung

Die von den Vertreterversammlungen am häufigsten gebildeten Ausschüsse sind:

- Unfallverhütungsausschuß (auch Präventionsausschuß, Sicherheitsausschuß oder Ausschuß für Arbeitssicherheit und Gesundheit genannt; Vorbereitung neuer Unfallverhütungsvorschriften; Beratung von Gesundheitsprogrammen etc.)
- Rechnungsprüfungsausschuß (Prüfung der Jahresrechnung und Vorbereitung der Abnahme durch die Vertreterversammlung)
- Finanz- oder Haushaltsausschuß (teilweise kombiniert mit Rechnungsprüfungsausschuß)
- Gefahrtarifausschuß (Vorbereitung des Gefahrtarifs)

Weiterhin existieren beispielsweise folgende Ausschüsse:

- Sitzungsausschuß (auch Grundsatzausschuß genannt)
- Geschäftsführender Ausschuß (auch als "Hauptausschuß" bezeichnet; Vorbereitung der Sitzungen der Vertreterversammlung; Vorbereitung von Vorlagen an die Vertreterversammlung)

cc) Gemeinsame Ausschüsse

Neben den jeweils von Vorstand und Vertreterversammlung separat gebildeten Ausschüssen sind vereinzelt sog. "gemeinsame Ausschüsse" anzutreffen, und zwar

- gemeinsamer Gefahrtarifausschuß
- gemeinsamer Satzungsausschuß
- gemeinsamer Unfallverhütungsausschuß
- gemeinsamer Haushalts- oder Finanzausschuß

Von diesen gemeinsamen Ausschüssen zu unterscheiden sind die jeweils auf Vertreterversammlungs- und Vorstandsebene getrennt gebildeten Ausschüsse, die dann aber gemeinsam tagen und beraten (insbesondere Unfallverhütungsausschüsse; obwohl der Erlaß von Unfallverhütungsvorschriften Sache der Vertreterversammlung ist, befassen sich die Vorstände häufig auch mit deren Vorbereitung).

Außerdem gibt es Besonderheiten insoweit, als vereinzelt die Vorstände zweier Berufsgenossenschaften gleichartige Ausschüsse gemeinsam tagen und gemeinsame Beschlüsse fassen lassen, wobei es sich bei diesen Ausschüssen um Erledigungsausschüsse handelt. Außerdem lassen in einem Fall die Vertreterversammlungen zweier Berufsgenossenschaften ihre Unfallverhütungsausschüsse (Vorbereitungsausschüsse) gemeinsam tagen, aber getrennt abstimmen.

Die bei den Berufsgenossenschaften anzutreffenden Ausschüsse sind nachfolgend der besseren Übersicht wegen nochmals in einer Aufstellung zusammengefaßt.

Ausschüsse bei den Berufsgenossenschaften

Vorstand

- **Unfallverhütungsausschuß (Präventionsausschuß, Sicherheitsausschuß, Ausschuß für Arbeitssicherheit und Gesundheitsschutz)**
- **Finanz- u. Haushaltsausschuß**
- Wirtschaftsausschuß
- Finanz- und Klinik-Ausschuß
- Ausschuß für Haushalt und Dienstrecht
- Finanz- und Bauausschuß
- Gefahrarifausschuß
- Satzungsausschuß
- Satzungs- und Gefahrarifausschuß
- **Ständiger Ausschuß (vereinzelte auch Geschäftsführender Ausschuß)**
- Beschluß-Ausschuß des Vorstands
- Arbeitsausschuß des Vorstands
- **Personalausschuß**
- Personal- und Finanz-Ausschuß
- Personal- und Verwaltungs-Ausschuß
- Dienstordnungs- und Stellenplan-Ausschuß
- **Bußgeld- od. Ordnungswidrigkeiten-ausschuß**
- Bußgeld- und Belohnungs-Ausschuß
- Ausbildungsausschuß
- Datenverarbeitungsausschuß
- Beitragsnachlaß-Ausschuß
- Verwaltungsausschuß
- Grundsatzausschuß
- Ausschuß für Rechts- und Grundsatzfragen
- **Bauausschuß**
- Ausschuß für Rehabilitation und Heilverfahren
- Arbeitsmedizinischer Ausschuß
- Klinikausschuß
- Rückgriffsausschuß
- Straf- und Regreß-Ausschuß
- Ausschuß für Öffentlichkeitsarbeit
- Koordinierungsausschuß der Verwaltungsgemeinschaft zweier BGen
- Ausschuß für Sicherheitswerbung und Öffentlichkeitsarbeit

Vertreterversammlung

- **Unfallverhütungsausschuß (Präventionsausschuß, Sicherheitsausschuß, Ausschuß für Arbeitssicherheit und Gesundheitsschutz)**
- **Finanz- u. Haushaltsausschuß** (auch Haushalts- und Rechnungsprüfungs-Ausschuß)
- **Rechnungsprüfungsausschuß** (auch Rechnungsprüfungs- und Finanz-Ausschuß)
- **Gefahrarifausschuß**
- **Satzungsausschuß**
- Gefahrarifa- und Unfallverhütungs-Ausschuß
- Satzungs- und Gefahrarifausschuß
- Satzungs- und Dienstordnungs-Ausschuß
- Rechts- und Satzungsausschuß
- Rechts- und Finanz-Ausschuß
- Ausschuß für Rechts- und Grundsatzfragen
- Geschäftsführender Ausschuß
- Arbeitsausschuß der Vertreterversammlung
- Ständiger Ausschuß zur Vorbereitung der Vertreterversammlung
- Ausschuß für Öffentlichkeitsarbeit
- Beitragsnachlaß-Ausschuß

Gemeinsame Ausschüsse

- **Gefahrtarifausschuß oder -kommission (auch Ausschuß Gefahrtarif 2001)**
- Ausschuß für Gefahrtarif und Beitragsangelegenheiten
- Sitzungsausschuß
- **Unfallverhütungsausschuß (auch Präventionsausschuß, Ausschuß für Arbeitssicherheit und Gesundheitsausschuß)**
- **Haushalts- und Finanzausschuß**
- Gemeinsamer Ausschuß
- Ständiger Ausschuß für gemeinsame Angelegenheiten der Vertreterversammlung und des Vorstands
- Gemeinsamer Ausschuß der Vertreterversammlung und des Vorstands für besondere Angelegenheiten
- Bauausschuß
- Filmkommission
- Unterausschuß für Fischereifragen
- Schiffsbesatzungs-Ausschuß
- diverse weitere Gemeinsame Ausschüsse

Anmerkung: Die fett gedruckten Ausschüsse sind die am häufigsten anzutreffenden.

III. Rechtliche Einordnung der Ausschüsse bei den Sozialversicherungsträgern

Es stellt sich die Frage, ob die Ausschüsse Organe des jeweiligen Versicherungsträgers sind.

Gemäß § 31 Abs. 1 S. 1 SGB IV werden bei jedem Versicherungsträger als Selbstverwaltungsorgane eine Vertreterversammlung und ein Vorstand gebildet¹⁹⁹. Daneben existiert als weiteres Organ der Geschäftsführer (§ 36 SGB IV), der allerdings kein Selbstverwaltungsorgan darstellt²⁰⁰. Dies ergibt sich im Umkehrschluß aus § 31 Abs. 1 Satz 1 SGB IV²⁰¹.

Die Ausschüsse und insbesondere die Erledigungsausschüsse, die in § 66 SGB IV eine eigene Regelung erfahren haben, sind vom Gesetz dagegen nicht als Organe angesprochen²⁰².

199 Wertenbruch in FS Peters, S. 203 (210) spricht insoweit von „Laien-Organen“.

200 GK-SGB IV-Krause § 31 Rdnm. 1, 12 u. 13; Grüner/Dalichau SGB IV § 31 Anm. I 1; a.A. Kittner/Krasney, Einf. S. 20.

201 Specht S. 12.

202 Gleiches gilt im übrigen im Gemeinderecht, wo als Organe je nach Art der Gemeindeverfassung lediglich die Gemeindevertretung bzw. der Gemeinderat und der Gemeindevorstand bzw. der Bürgermeister genannt sind (z.B. § 9 HGO oder § 28 Abs. 1 GemO RhPf.).

Anders ist dies etwa in Bezug auf die Ausschüsse der Handwerkskammer. Nach § 92 HandwO sind Organe der Handwerkskammer die Mitgliederversammlung (Vollversammlung), der Vorstand und die Ausschüsse - entsprechendes gilt nach § 60 HandwO für die Handwerksinnung.

Zur Frage, ob die Ausschüsse Organe des Versicherungsträgers sind, werden unterschiedliche Auffassungen vertreten, wobei sich diese Meinungen fast ausschließlich mit den Erledigungsausschüssen beschäftigen.

1. Erledigungsausschüsse

Nach der auf die von Otto v. Gierke²⁰³ aufgestellte Organtheorie zurückgehenden herrschenden Auffassung sind Organe diejenigen Funktionsstellen von juristischen Personen, die durch Organisationsverordnungen auf Dauer in der Weise eingerichtet sind, daß ihr rechtsgeschäftliches oder faktisches Handeln oder Unterlassen den juristischen Personen zugerechnet wird. Diese Organtheorie ist uneingeschränkt auch auf die Sozialversicherungsträger als juristische Personen des öffentlichen Rechts anzuwenden²⁰⁴.

Nach dieser Auffassung können Erledigungsausschüsse schon deshalb keine Organe sein, weil sie nicht durch eine Organisationsverordnung auf Dauer eingerichtet sind, sondern durch entsprechenden Beschluß der Organe zwangsläufig nur für eine gewisse Zeit, also höchstens für eine "Legislaturperiode", und damit nicht auf Dauer im oben genannten Sinne.

Nach einem Teil der Literatur²⁰⁵ handle es sich bei den Erledigungsausschüssen unumstritten um Organe, da diese durch organisatorische Rechtsetzung gebildete Rechtssubjekte seien, die die Angelegenheiten einer Organisation selbst mit Außenwirkung vornehmen. Abgesehen davon, daß diese behauptete Organeigenschaft der Erledigungsausschüsse gerade nicht unumstritten ist, ist diese Literaturmeinung jedenfalls insoweit nicht konsequent, als sie in anderem Zusammenhang - bei der Frage, ob den Mutterorganen ein sogenanntes Rückholrecht zusteht - einschränkend von "abgeleiteten Organen" spricht, da die Erledigungsausschüsse ihre Kompetenz von einem Mutterorgan ableiten²⁰⁶.

Ein anderer Teil der Literatur sieht die beschließenden Ausschüsse hingegen als "mittelbare Organe" an, soweit sie lediglich mit einem abgeleiteten, jederzeit entziehbaren Aufgabenkreis ausgestattet seien²⁰⁷. Letzteres dürfte immer dann der Fall sein, wenn man ein jederzeitiges Rückholrecht der Mutterorgane bejaht.

203 v. Gierke, Genossenschaftsrecht, S. 880 ff.; ders. Privatrecht, 1. Band, S. 497 ff.

204 Leopold, Selbstverwaltung, S. 131 m.w.N. in Fn. 10 u. 11.

205 Wannagat-Marschner SGB IV § 66 Rdnr. 5 unter Hinweis auf Wolff/Bachof, VerwR II § 87 I d, S. 229, die Organeigenschaft der beschließenden Ausschüsse im Kommunalrecht bejahend.

206 Wannagat-Marschner SGB IV § 66 Anm. 6; vgl. auch Dagtoglou, Kollegialorgane, S. 55.

207 Bremer S. 26; ähnlich Linhart S. 20, der allerdings die Einschränkung auf „mittelbare“ Organe nicht vornimmt.

Wiederum ein anderer Teil der Literatur sieht Erledigungsausschüsse regelmäßig nur als Teile oder Untergliederungen der Organe an ²⁰⁸.

Nach der h.M. ²⁰⁹ handelt es sich bei den Erledigungsausschüssen nicht um Organe, sondern um mit Organfunktionen ausgestattete Gremien, die im Rahmen ihrer Zuständigkeit wie Organe tätig werden und somit rechtlich Organqualität bzw. Organcharakter besitzen. Die Erledigungsausschüsse treten mit allen Rechten und Pflichten an die Stelle des Organs ²¹⁰, ihr Zweck und ihre Aufgabenstellung decken sich in dem von der Übertragung gekennzeichneten Rahmen mit der des sie bestellenden Selbstverwaltungsorgans ²¹¹. Teilweise wird vom Erledigungsausschuß als einem Surrogat des jeweiligen Selbstverwaltungsorgans gesprochen ²¹².

Ähnlich unterschiedliche Auffassungen werden im übrigen in der verwaltungs- und kommunalverfassungsrechtlichen Literatur vertreten.

Ein Teil der verwaltungsrechtlichen Literatur sieht die von der Gemeindevertretung durch Verhältniswahl eingerichteten Gemeinderatsausschüsse insoweit als selbständige Organe an, als sie selbständig entscheiden können, d.h. sogenannte beschließende Ausschüsse darstellen ²¹³.

Auch ein Teil der kommunalverfassungsrechtlichen Literatur sieht die beschließenden Ausschüsse als selbständige Organe der Gebietskörperschaft an und stellt sie insoweit anderen Organen (Gemeinderat und erster Bürgermeister) gleich. So seien beschließende Ausschüsse - und im übrigen auch vorbereitende Ausschüsse - Gemeindeorgane, obwohl sie keine originäre Zuständigkeit besäßen und jederzeit aufgelöst werden könnten ²¹⁴. Begründet wird dies insbesondere mit der Überschrift von Art. 29 GO Bay „Hauptorgane“. Ein beschließender Ausschuß sei auch kein "amputierter Gemeinderat" ²¹⁵. Die Tatsache, daß beschließende Ausschüsse jederzeit aufgelöst werden könnten, habe auf die Organeigenschaft keinen Einfluß, da sich diese nämlich nicht nach der Permanenz, sondern nach der Funktion einer Institution bemesse ²¹⁶.

208 Leopold, Selbstverwaltung, S. 137; o. Verf. SozSV 1959, 24; o. Verf. SozSV 1962, 50.

209 Becher, SVwR E § 66 Anm. 0; Grünenwald, WzS 1969, 46; Kruse/Kruse, SozVers 1990, 141 (142); Siebeck, Sitzungen, S. 156 Rdnr. 30; o. Verf. Der Sozialversicherungsfachangestellte 13/01.08.1982, S. 97, (100 (106)); Koch/Hartmann-Casselmann SGB IV § 66 Rdnr. 9; KassKomm-Maier SGB IV § 66 Rdnr. 1; Dortants, DOK 1992, 176; siehe auch Wallenfang, WzS 1987, 289 (290).

210 Koch/Hartmann-Casselmann SGB IV § 66 Rdnr. 9; Grünenwald, WzS 1969, 46; Schlüter, DOK 1967, 393 (396).

211 Zutreffend weist Peters SGB IV § 66 Anm. 1 allerdings darauf hin, daß keine gesetzliche Vertretung vorliegt, weil es nicht das Gesetz selbst ist, das die Erledigungsausschüsse instituiert und ihnen Aufgaben gibt.

212 Dortants, DOK 1992, 176.

213 Wolff/Bachoff, VerwR II § 87 I d, S. 229.

214 Prandl/Zimmermann GO Bay Art. 29 Anm. 1.

215 Linhart S. 469.

216 Linhart S. 469; in diesem Sinne auch Viniol S. 38 f.; siehe auch Prandl/Zimmermann GO Bay Art. 29 Anm. 1.

Ein anderer Teil der kommunalverfassungsrechtlichen Literatur sieht die beschließenden Ausschüsse der kommunalen Vertretungskörperschaften in eingeschränkter Weise als Organe an. Teilweise werden die beschließenden Ausschüsse als abgeleitete Organe bzw. für den Fall, daß ein Weisungsrecht ihnen gegenüber besteht, als abhängige Organe oder Teilorgane bezeichnet²¹⁷.

Wiederum andere Stimmen in der kommunalverfassungsrechtlichen Literatur bezeichnen die beschließenden Ausschüsse als "Hilfsorgane"²¹⁸ oder auch als "Nebenorgane", die ihre Entscheidungen nur für den Gemeinderat trafen²¹⁹.

Gegen die Auffassung, Erledigungsausschüsse bei den Sozialversicherungsträgern seien Organe, spricht zunächst, daß die Erledigungsausschüsse im Gesetz nicht als Organe genannt sind. Hieran ändert auch nichts die Tatsache, daß Erledigungsausschüsse teilweise wie Organe tätig werden und dabei entsprechende Organfunktionen erfüllen.

Gegen die Auffassung, Erledigungsausschüsse seien Organe, läßt sich weiterhin mit § 35 Abs. 1 S. 2 SGB IV argumentieren, wonach einzelne Vorstandsmitglieder zur Vertretung des Versicherungsträgers durch Satzung oder im Einzelfall ermächtigt werden können. Dies bedeutet, daß einzelne Vorstandsmitglieder mit Außenwirkung für den Versicherungsträger tätig werden und damit auch Entscheidungen treffen können, ohne hierdurch selbst zum Organ zu werden, welches nur der Vorstand insgesamt verkörpert. Das betreffende Vorstandsmitglied wird lediglich wie das Vertretungsorgan Vorstand tätig.

Abzulehnen ist auch die Auffassung (siehe Fn. 208), bei Erledigungsausschüssen handele es sich um Teile oder Untergliederungen der Organe. Nach der Regelung des § 66 Abs. 1 S. 2 SGB IV können den Erledigungsausschüssen nämlich bis zur Hälfte der Mitglieder einer jeden Gruppe auch Stellvertreter von Organmitgliedern angehören, so daß allenfalls die andere Hälfte der Ausschußmitglieder, die aus Organmitgliedern bestehen muß, als Teil oder Untergliederung des jeweiligen Organs angesehen werden kann, nicht aber der gesamte Ausschuß, soweit Mitglieder auch Stellvertreter von Organmitgliedern sind. Allenfalls dann, wenn ein Erledigungsausschuß ausschließlich aus Organmitgliedern besteht, könnte daran gedacht werden, den Ausschuß als Teil oder Untergliederung des Organs zu betrachten.

217 Seeger, BWGZ 1974, 437 (438).

218 v. Mutius/Rentsch, § 7 GO Erl. 6; siehe auch die Literaturnachweise betreffend die parlamentarischen Ausschüsse bei Viniol S. 62, Fn. 1; Schmidt/Kneip HGO § 62 Erl. 1 sehen Ausschüsse - ohne zwischen beschließenden und vorbereitenden Ausschüssen zu differenzieren - generell als Hilfsorgane der Gemeindevertretung an; ebenso Borchmann/Breithaupt/Kaiser S. 109 u. Bennemann/Beinlich HGO § 62 Rdnm. 1, 16, 96, 109 u. 123.

219 Widmann/Grasser GO Bay Art. 32 Anm. 6 vor a.

Unabhängig von dieser eher begrifflichen Frage sind Erledigungsausschüsse mit der h.M.²²⁰ als mit Organfunktionen ausgestattete Gremien anzusehen, die im Rahmen ihrer Zuständigkeit wie Organe tätig werden und somit rechtlich Organqualität bzw. Organcharakter besitzen.

Es bleibt abschließend festzuhalten, daß Erledigungsausschüsse keine Organe darstellen, sondern nur wie Organe tätig werden.

2. Vorbereitungsausschüsse

Die sozialversicherungsrechtliche Literatur beschäftigt sich - soweit ersichtlich - nicht mit der Frage, ob Vorbereitungsausschüsse als Organe anzusehen sind.

In der kommunalrechtlichen Literatur werden die beratenden (vorberatenden) Ausschüsse teilweise als Organteile bezeichnet²²¹. Eine Bezeichnung der Vorbereitungsausschüsse als Organteile könnte überhaupt nur dann zu erwägen sein, wenn man die Möglichkeit der Mitgliedschaft organfremder Personen in Vorbereitungsausschüssen verneint. Im Falle der Mitgliedschaft organfremder Personen müßte nämlich das Kriterium „Organteile“ schon deshalb ausscheiden, weil diese organfremden Personen in keiner Beziehung zum Organ stehen und deshalb auch kein Teil desselben sein können. Insoweit wird auf die vorstehenden Ausführungen unter Ziffer 1 zu der Frage verwiesen, ob Erledigungsausschüsse Teile oder Untergliederungen der Organe sind.

Die im Gesetz nicht erwähnten Vorbereitungsausschüsse bei den Sozialversicherungsträgern sind weder Selbstverwaltungsorgane noch sonstige Organe der Sozialversicherungsträger. Allerdings spricht nichts dagegen, die Vorbereitungsausschüsse, die im Gegensatz zu den Erledigungsausschüssen nach außen nicht selbständig in Erscheinung treten (können), als sogenannte "Organinterna"²²² zu bezeichnen, denen rechtlich keine Organqualität zukommt.

3. Besondere Ausschüsse gem. § 36 a SGB IV

Auch die besonderen Ausschüsse i.S.v. § 36 a SGB IV (Widerspruchsausschüsse, Rentenausschüsse) sind keine Selbstverwaltungsorgane des Sozialversicherungsträgers²²³. Ob die besonderen Ausschüsse gem. § 36 a SGB IV neben dem Geschäfts-

220 Becher, SVwR E § 66 Anm. 0; Grünenwald, WzS 1969, 46; Kruse/Kruse, SozVers 1990, 141 (142); Siebeck, Sitzungen, S. 156 Rdnr. 30; o. Verf. Der Sozialversicherungsfachangestellte 13/01.08.1982, S. 97, (100 (106)); Koch/Hartmann-Casselmann SGB IV § 66 Rdnr. 9; KassKomm-Maier SGB IV § 66 Rdnr. 1; Dortants, DOK 1992, 176; siehe auch Wallenfang, WzS 1987, 289 (290).

221 Seeger/Wunsch S. 187, die gleichzeitig die beschließenden Ausschüsse als Teilorgane ansehen, wobei die Differenzierung zwischen „Organteile“ und „Teilorgane“ schon vom Satz her fragwürdig erscheint.

222 Wannagat-Marschner SGB IV § 66 Rdnr. 4.

223 KassKomm-Maier SGB IV § 36a Rdnr. 2.

fürer sonstige Organe²²⁴ sind, ist eine häufig diskutierte Frage, die allerdings wenig ergiebig und ohne Bedeutung ist²²⁵. Es spricht allerdings einiges dafür, diese Ausschüsse mit der h.M.²²⁶ zwar nicht als Organe anzusehen, ihnen aber eine organähnliche Stellung zuzusprechen, da sie in eigener Verantwortung und im eigenen Namen für den Versicherungsträger handeln.

224 Becher spricht von den besonderen Ausschüssen als „Organe minderen Rechts“, die keine Organe i.S.d. §§ 29 ff. SGB IV darstellen, da sie nicht durch Gesetz, sondern kraft - fakultativen - autonomen Rechts, d.h. kraft Auftrags durch die Vertreterversammlung, für den Versicherungsträger handeln.

225 Wannagat-Kreikebohm/Marschner SGB IV § 36 a Rdnr. 4.

226 Schreiben des BMA v. 19.02.1982 - IV a 6 - 40537/3, abgedruckt bei Becher, SVwR E § 36 a Anm. 2.1; Wannagat-Kreikebohm/Marschner SGB IV § 36 a Rdnr. 4; Becher, SVwR E § 36 a Anm. 1; BfA SGB IV § 36 a Anm. 9; Bley/Gitter SGB IV § 36 a Anm. 2 a.E.; Düker SGB IV § 36 a Anm. 9; Grüner/Dalichau SGB IV § 36 a Anm. V; Hauck in: Hauck, SGB IV, K § 31 Rz. 6; KassKomm-Maier SGB IV § 36 a Rdnr. 2; Jahn/Jansen SGB IV § 36 a: Umkehrschluß aus der Erläuterung zu 1. Allgemeines.

E. Zweckmäßigkeitserwägungen bei der Bildung von Ausschüssen

Bevor die Frage beantwortet wird, welchen Regeln Ausschüsse bei ihrer Arbeit unterworfen sind, erscheint es noch sinnvoll, einen Blick auf die Zweckmäßigkeitserwägungen bei der Bildung von Ausschüssen zu werfen.

Ganz allgemein läßt sich zunächst feststellen, daß Ausschüsse dann zweckmäßig eingesetzt sind, wenn durch sie die Verwaltung leistungsfähiger wird²²⁷.

I. Entlastung des Plenums als Hauptaufgabe

Die Hauptaufgabe von Ausschüssen besteht in der Entlastung des Plenums²²⁸. Hierfür besteht auch ein praktisches Bedürfnis insofern, als die Organmitglieder ehrenamtlich tätig sind, in ihrem Beruf ihren Lebensunterhalt beziehen müssen²²⁹ und nicht verpflichtet sind, sich mit zeitaufwendigen Einzelfragen zu befassen²³⁰. Müßten sich die Organmitglieder mit allen Einzelfragen befassen, hätte dies zwangsläufig ein Sinken der Qualität der geleisteten Arbeit zur Folge.

Diese Entlastungsfunktion besitzen sowohl die beschließenden Ausschüsse (Erledigungsausschüsse) als auch die beratenden Ausschüsse (Vorbereitungsausschüsse)²³¹.

Die Aufgabe beratender Ausschüsse besteht darin, dem Plenum sachgerechte Lösungsvorschläge (meistens in Form von Beschlußvorlagen) vorzulegen, so daß eine Diskussion im Plenum häufig überflüssig, zumindest aber verkürzt wird²³².

Die Entlastungsfunktion der beschließenden Ausschüsse (Erledigungsausschüsse) tritt noch deutlicher hervor, da das Organ mit den auf den Ausschuß übertragenen Angelegenheiten überhaupt nicht mehr befaßt wird, der Ausschuß vielmehr selbst endgültige Entscheidungen mit Außenwirkung trifft, und zwar im eigenen Namen. Erledigungsausschüsse werden vornehmlich dann gebildet, wenn das Mutterorgan von einer Menge wiederkehrender Beschlüsse entlastet werden soll, insbesondere auch in den Fällen, in denen Beschlüsse erfahrungsgemäß einstimmig und ohne besondere Aussprache ge-

227 Ausführlich zur Frage der Zweckmäßigkeit der Verwendung von Ausschüssen in der Verwaltung Canenbley, insbes. S. 33. Streng genommen wären damit grundsätzlich auch solche Ausschüsse als zweckmäßig anzusehen, die eingesetzt werden, um etwas Gras über eine Sache wachsen zu lassen, wenn so die Verwaltung entlastet und für die Wahrnehmung anderer Aufgaben leistungsfähiger wird. Derartige Ausschüsse werden verschiedentlich als Beruhigungs-, Abwürgen-, Verschleierungs- oder Beerdigungsausschüsse (so Canenbley S. 100) bezeichnet.

228 Viniol S. 19 m.w.N.; Wannagat-Marschner SGB IV § 66 Rdnr. 3; siehe auch Kruse/Kruse, SozVers 1990, 141.

229 Kunze/Schmid GemO BaWü § 39 Anm. I 1.

230 Brackmann, Handbuch, S. 154 g.

231 Koch/Hartmann-Casselmann SGB IV § 66 Rdnr. 7.

232 Viniol S. 20; Schlempp HGO Anm. I zufolge können durch die Ausschußbildung weitschweifige und unsachliche Ausführungen im Mutterorgan vermieden werden.

faßt werden. Die Entlastung von zeitaufwendigen "Massengeschäften" schafft mehr Zeit für die Behandlung der wichtigen Angelegenheiten²³³.

II. Notwendig werdende Spezialisierung

Auch im Bereich der Sozialversicherung ist - schon aufgrund der Komplexität der Vorgänge und der Informationsflut - zunehmend der Spezialist gefragt. Entsprechende Fachleute der Gremien werden dann sinnvollerweise zu Ausschüssen zusammengezogen²³⁴. Kruse/Kruse²³⁵ weisen darauf hin, daß sich Ausschußmitglieder nicht nur durch ihre Spezialisierung auszeichneten, deren entscheidende Stärke vielmehr ihre soziale Einbindung in die „Welt der Versicherten“ sei und die dort selbst gemachten Erfahrungen eine wichtige Voraussetzung für die Verwirklichung der Ziele der Sozialversicherung darstellten. An anderer Stelle²³⁶ vertreten Kruse/Kruse allerdings die nicht überzeugende Auffassung, es komme bei der Besetzung von Vorbereitungsausschüssen nicht primär auf die Sachkenntnis, sondern mehr auf die Basishöhe der Ausschußmitglieder an.

Auch in der kommunalrechtlichen Literatur wird aufgrund zunehmender Komplexität der Materie das Erfordernis einer Spezialisierung gesehen²³⁷. Die Einflußnahme der Gemeinderäte werde durch Spezialisierung effektiver, außerdem könnten die Einflußmöglichkeiten des Gesamtgemeinderats erhalten werden²³⁸. Diese behaupteten Vorteile werden allerdings von Franke²³⁹ mit einem Fragezeichen versehen, da in den Kommunen die Gefahr gegeben sei, daß die komplexen Gesamtzusammenhänge der kommunalen Selbstverwaltung aus den Augen verloren werden könnten.

III. Möglichkeit intensiverer und vertraulicherer Beratung

Ein weiterer Vorteil der Arbeit in Ausschüssen wird zuweilen auch darin gesehen, daß eine intensivere und vertraulichere Beratung von Detailfragen möglich ist²⁴⁰. Dies muß auch anerkannt werden für vorbereitende Ausschüsse der Vertreterversammlung (die Sitzungen der Vertreterversammlung selbst sind nach § 63 Abs. 3 S. 2 SGB IV grundsätzlich öffentlich), weil auch hier zunächst ein Interesse daran bestehen kann, Beratungsergebnisse vorläufig geheimzuhalten.

233 Dagtoglou, Kollegialorgane, S. 41; Wannagat-Marschner SGB IV § 66 Rdnr. 3.

234 Koch/Hartmann-Casselmann SGB IV § 66 Rdnr. 7; Viniol S. 25.

235 Kruse/Kruse, SozVers 2000, 200 (201).

236 Kruse/Kruse, SozVers 2000, 200 (204).

237 Seeger, BWGZ 1974, 432 f.

238 Kunze/Bronner GemO BaWü § 39 Rdnr. 1.

239 Franke S. 262.

240 Kruse/Kruse, SozVers 1990, 141; Thieme, Verwaltungslehre, § 71 Rdnr. 397; für das Kommunalrecht Kunze/Bronner GemO BaWü § 39 Rdnr. 1; Seeger, BWGZ 1974, 437; siehe auch Syrbe S. 68, wonach parlamentarische Ausschüsse nicht nur wegen der Notwendigkeit der Arbeitsteilung, sondern auch aufgrund der Notwendigkeit der Vertraulichkeit im Sinne von Nichtöffentlichkeit im parlamentarischen Bereich entstanden sind.

Wenn auch die Mitglieder der Organe zur Verschwiegenheit verpflichtet sind, so ist die Gefahr der Indiskretion eines Mitglieds eines größeren Gremiums höher als im Falle des Tätigwerdens eines Ausschusses.

IV. Größere Flexibilität bzw. Praktikabilität der Ausschüsse

Weiterer Vorteil der Arbeit in Ausschüssen ist die größere Flexibilität bzw. auch Praktikabilität kleinerer Gremien, was in organisatorischer Hinsicht etwa bei Veranstaltungen zum Tragen kommt²⁴¹.

Da die Vertreterversammlung nach dem Gesetz bis zu 60 Mitglieder stark sein kann (§ 43 Abs. 1 S. 2 SGB IV)²⁴², läßt sich leicht vorstellen, daß der Zusammentritt des Gesamtgremiums terminliche Schwierigkeiten bereiten kann.

V. Günstigere Arbeitsatmosphäre

Schließlich sollte auch nicht übersehen werden, daß durch das weniger formstrenge Sitzungsverfahren bei einer kleineren Personenzahl in einem Ausschuß meist eine der Sache dienlichere Arbeitsatmosphäre entsteht²⁴³ und Argumente und Gegenargumente regelmäßig besser zum Tragen kommen, da eine gründlichere Bearbeitung der Materie möglich ist²⁴⁴.

Sofern allerdings angeführt wird²⁴⁵, es werde in Ausschüssen rationeller gearbeitet, da die Erörterung der anstehenden Sachprobleme nicht durch eine schwerfällige Geschäftsordnung gehemmt werde, könnte dem entgegengehalten werden, daß die Geschäftsordnungen in der Regel deren entsprechende Anwendung auf Ausschußtätigkeit feststellen. Gleichwohl werden die Ausschußsitzungen in organisatorischer Hinsicht im Regelfall weniger formell ablaufen als die eigentlichen Organsitzungen.

VI. Besondere Entlastungsfunktionen von Ausschüssen beim Erlaß von Unfallverhütungsvorschriften

Weit über die soeben aufgezeigten Zweckmäßigkeitserwägungen hinaus geht die Funktion von Ausschüssen in der gesetzlichen Unfallversicherung im Bereich der Un-

241 Seeger, BWGZ 1974, 437.

242 Die statistischen Erhebungen des Verfassers bei den gewerblichen Berufsgenossenschaften haben ergeben, daß 5 von 35 BGen Vertreterversammlungen in einer Stärke von 60 Mitgliedern haben und die Vertreterversammlungen bei 80 % aller BGen zwischen 36 und 60 Mitgliedern stark sind. Die Vorstandsgröße bewegt sich bei den BGen zwischen 6 und 26 Mitgliedern. Bei rund 70 % der BGen sind die Vorstände zwischen 12 und 18 Mitgliedern stark.

243 Zum kommunalen Vertretungsrecht Seeger, BWGZ 1974, 437.

244 Kruse/Kruse, SozVers 1990, 141; Thieme, Verwaltungslehre, § 71 Rdnr. 397; für das Kommunalrecht Kunze/Bronner GemOBaWü § 39 Rdnr. 1.

245 Viniol S. 25.

fallverhütung, und zwar beim Erlaß von Unfallverhütungsvorschriften²⁴⁶, einem der - wie sich bereits bei der Darstellung der geschichtlichen Entwicklung gezeigt hat - bedeutendsten Bereiche der Unfallversicherung überhaupt. Schon damals konnten die Versichertenvertreter beim Erlaß von Unfallverhütungsvorschriften mitwirken und be- saßen volles Stimmrecht, obwohl die Beitragslast einseitig bei den Arbeitgebern lag.

1. Verfahren beim Erlaß von Unfallverhütungsvorschriften

Der Erlaß von Unfallverhütungsvorschriften obliegt den einzelnen Berufsgenossen- schaften als autonome Rechtsetzung (§ 15 SGB VII) und damit als eine der zentralen Aufgaben. In diesen Prozeß sind regelmäßig entsprechende Ausschüsse - meistens als Unfallverhütungs-, Präventions-, Arbeitssicherheits- oder Sicherheitsausschüsse firmie- rend - eingebunden. In diesen Ausschüssen wird ein maßgeblicher Teil der Vorarbeit geleistet, die letztlich für den formellen Akt - den Erlaß der Unfallverhütungsvorschriften durch die Vertreterversammlung - unabdingbar ist.

An der Erarbeitung von Unfallverhütungsvorschriften müssen sich - nicht zuletzt mit Rücksicht auf die geänderten europäischen Rahmenbedingungen und die damit ver- bundenen Anforderungen - verstärkt auch der Hauptverband der gewerblichen Berufs- genossenschaften und dessen Institutionen beteiligen.

Weil es sich bei der Erarbeitung von Unfallverhütungsvorschriften um einen zentralen Teil der Arbeit der Berufsgenossenschaften und ihrer Ausschüsse handelt, soll ein kurzer Blick auf den Prozeß des Zustandekommens von Unfallverhütungsvorschriften geworfen werden. Beteiligt an diesem Vorgang ist neben den einzelnen Berufsgenos- senschaften insbesondere die beim Hauptverband der gewerblichen Berufsgenossen- schaften e.V. angesiedelte „Berufsgenossenschaftliche Zentrale für Sicherheit und Gesundheit“ (BGZ). In den Fachausschüssen und Arbeitskreisen der BGZ - denen Ver- treter der betreffenden Berufsgenossenschaften angehören - werden die Unfallver-

246 Die von § 15 SGB VII als Unfallverhütungsvorschriften bezeichneten Regelwerke werden von den BGen künftig - nachdem sie bislang unter dem Kürzel „VBG“ liefen - als „BGV“ (BG-Vor- schriften) geführt. Daneben gibt es noch sog. BG-Regeln für Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit (BGR). Diese sind Zusammenstellungen bzw. Konkretisierungen von Inhalten z.B. aus

- staatlichen Arbeitsschutzvorschriften oder
- Berufsgenossenschaftlichen Vorschriften (BG-Vorschriften) oder
- technischen Spezifikationen, insbesondere harmonisierten Normen oder
- berufsgenossenschaftlichem Erfahrungsgut.

BG-Regeln dienen einerseits dazu, bestimmte staatliche Arbeitsschutzvorschriften oder BG- Vorschriften zu konkretisieren oder zu erläutern; andererseits können sie im einzelnen auch Schutzzielangaben enthalten, die zur Verbesserung von Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit erforderlich sind.

Daneben gibt es noch Berufsgenossenschaftliche Informationen (BGI). Sie enthalten Hinweise und Empfehlungen, die die praktische Anwendung von Regelungen zu einem bestimmten Sachgebiet oder Sachverhalt erleichtern sollen.

Berufsgenossenschaftliche Grundsätze (BGG) schließlich sind Maßstäbe in bestimmten Verfah- rensfragen, z.B. hinsichtlich der Durchführung von Prüfungen.

hütungsvorschriften (UVVen bzw. BG-Vorschriften) und die dazugehörigen Durchführungsanweisungen (DAen) erarbeitet.

Dem Hauptverband der gewerblichen Berufsgenossenschaften e.V.²⁴⁷, der gemäß § 1 der Satzung die Vereinigung der gewerblichen Berufsgenossenschaften und der See-Berufsgenossenschaft darstellt, obliegt gemäß § 2 Abs. 2 seiner Satzung - unter voller Wahrung der Selbständigkeit seiner Mitglieder bei der Erfüllung ihrer gesetzlichen und satzungsmäßigen Aufgaben - unter anderem die Mitwirkung bei der Erarbeitung von Unfallverhütungsvorschriften²⁴⁸.

Zur Behandlung gemeinsamer Fragen der Unfallverhütung war kurz nach Gründung des damals noch unter der Bezeichnung "Verband der deutschen Berufsgenossenschaften" firmierenden Hauptverbandes ein Ausschuß gebildet worden, der je nach Bedarf zur Erfüllung seiner Aufgaben besondere Kommissionen einsetzte. Später wurde dann als dauernde Einrichtung beim Verband ein besonderer Technischer Ausschuß für die zentrale Bearbeitung von Unfallverhütungsangelegenheiten errichtet, dessen Wirken dazu führte, daß auf der Pariser Weltausstellung im Jahre 1900 erstmalig bereits zusammengefaßte deutsche Unfallverhütungsvorschriften vorgelegt werden konnten, die sowohl im Inland als auch im Ausland positiven Einfluß auf die Unfallverhütung nahmen.

Die ständig fortschreitende Ausdehnung der gesetzlichen Unfallversicherung auf immer weitere Gewerbezweige und Personenkreise sowie die fortschreitende Entwicklung der Technik führten mit der Zunahme von Aufgaben und Problemen schließlich im Jahre 1920 zur Schaffung der "Zentralstelle für Unfallverhütung". Ziel dieser Zentralstelle war es, die Unfallverhütungsarbeit der nach Gewerbezweigen gegliederten Berufsgenossenschaften abzustimmen und einheitlich auszurichten²⁴⁹.

Die damals beim Hauptverband angesiedelte Zentralstelle, deren Aufgabenbereich im Jahre 1974 durch Eingliederung des Fachgebietes "Arbeitsmedizin" erweitert und deren Bezeichnung in "Zentralstelle für Unfallverhütung und Arbeitsmedizin" (ZefU) geändert wurde²⁵⁰, koordinierte die Arbeit ihrer Fachausschüsse (z.B. Fachausschuß "Bau", Fachausschuß "Chemie"), bis sie durch die Berufsgenossenschaftliche Zentrale für Sicherheit und Gesundheit (BGZ) abgelöst wurde.

Die gewerblichen Berufsgenossenschaften fördern die Gemeinschaftsaufgaben auf dem Gebiet der Arbeitssicherheit und des Gesundheitsschutzes durch beim Hauptverband der gewerblichen Berufsgenossenschaften e.V. - Berufsgenossenschaftliche Zentrale für Sicherheit und Gesundheit (BGZ) eingerichtete Ausschüsse. Die Federführung

247 Gegründet wurde der Verband im Jahre 1887 als "Verband der deutschen Berufsgenossenschaften", dessen Organisation im Jahre 1948 durch die Schaffung der beiden Organe "Vorstand" und „Mitgliederversammlung" auf eine demokratische Grundlage gestellt und dessen Name mehrfach und schließlich in "Hauptverband der gewerblichen Berufsgenossenschaften e.V." geändert wurde.

248 Siehe zu den Aufgaben des Hauptverbandes auch Die BG, 100 Jahre Hauptverband, S. 6 f.

249 Zur Gründung und zu den Aufgaben der Zentralstelle siehe Wickenhagen, Anlagenband Nr. B 87 S. 535 f.

250 Zu Entwicklung, Aufgaben und Tätigkeit der ZefU siehe Volkmann in FS Lauterbach, S. 271.

liegt bei den hierfür bestimmten gewerblichen Berufsgenossenschaften. Die 32 Fachausschüsse²⁵¹ wirken unter anderem an der Erarbeitung der Entwürfe von BG-Vorschriften sowie von BG-Regeln für Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit einschließlich deren Erläuterung und Auslegung mit, gegebenenfalls unter Berücksichtigung der Vorgaben des vom Vorstand gebildeten Initiativ- und Vermittlungsausschusses.

Mitglieder der Fachausschüsse der BGZ sind Technische Aufsichtsbeamte von gewerblichen Berufsgenossenschaften, von anderen Unfallversicherungsträgern entsandte Technische Aufsichtsbeamte, vom Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung benannte Vertreter (z.B. Gewerbeaufsichtsbeamte) sowie erforderlichenfalls besondere Sachverständige (aus Wissenschaft und Technik, Medizin, TÜV etc.)

Soweit die Fachausschüsse BG-Vorschriften und BG-Regeln für Sicherheit und Gesundheit erarbeiten, bestehen sie zusätzlich aus Vertretern der Sozialpartner und Vertretern der Hersteller und Betreiber der Einrichtungen des Fachgebietes.

Aufgrund der Vielseitigkeit der einem Fachausschuß obliegenden Aufgaben werden nach Sachgebieten gegliederte Arbeitskreise (es bestehen zur Zeit rund 230 Arbeitskreise) gebildet, in denen erforderlichenfalls die BG-Vorschriften und BG-Regeln für Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit vorbereitet werden. Der zuständige Fachausschuß entscheidet dann über die Ergebnisse der Arbeit der Arbeitskreise, wobei die von den Fachausschüssen zu BG-Vorschriften gegenüber Dritten vorgenommenen Auslegungen und die von ihnen durchgeführten Prüfungen von den gewerblichen Berufsgenossenschaften anerkannt werden.

Für den Erlaß von Unfallverhütungsvorschriften in Form von BG-Vorschriften wurde eine einheitliche Verfahrensweise festgelegt, bei der die maßgebliche Rolle dem zuständigen Fachausschuß zufällt.

Über den Vorentwurf einer BG-Vorschrift nebst zugehörigen BG-Regeln, der im Zusammenwirken zwischen der für den zuständigen Fachausschuß federführenden Berufsgenossenschaft und der BGZ aufgestellt wird, und dem sodann vom Arbeitskreis aufgestellten Grundentwurf wird schließlich der Fachausschußentwurf entwickelt, der dem Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung zur Herstellung des Benehmens mit den Ländern nach § 15 Abs. 4 SGB VII zugeleitet wird. Die Berufsgenossenschaften teilen mit, ob sie dem Erlaß einer BG-Vorschrift auf der Grundlage des Fachausschußentwurfes zustimmen. Soweit keine fristgemäße Äußerung erfolgt, wird Zustimmung unterstellt.

Unter Berücksichtigung der eingegangenen Stellungnahmen stellt der Fachausschuß oder - bei nur unwesentlichen Änderungen - der Leiter des Fachausschusses im Einvernehmen mit der BGZ die abschließende Fassung des Fachausschußentwurfes auf.

251 Per Oktober 2000 bestanden bei der BGZ 32 Fachausschüsse sowie 4 weitere Ausschüsse bzw. Koordinierungskreise für Arbeitsmedizin, bestimmte Arbeitsstoffe sowie Aus- und Weiterbildung. Sämtliche Ausschüsse und Koordinierungskreise laufen unter dem Oberbegriff „Präventionsausschüsse“; Die nachfolgenden Angaben sind der BG-Information BGI 502 „Fachausschüsse bei der BGZ des HVBG“ entnommen.

Soweit aufgrund der Stellungnahmen der Berufsgenossenschaften unvereinbare Auffassungsunterschiede bestehen, stellt der Initiativ- und Vermittlungsausschuß entsprechend der Anhörung der betroffenen Berufsgenossenschaften und dem Ergebnis der Schlichtung die abschließende Entwurfsfassung auf. Die BGZ legt dem Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung die abschließende Entwurfsfassung zur grundsätzlichen Zustimmung vor. Nach Erteilung der Zustimmung leitet die BGZ den beschlußreifen Entwurf allen gewerblichen Berufsgenossenschaften zu und schlägt einen Termin für das einheitliche Inkrafttreten der BG-Vorschrift in der vorgelegten Fassung vor. Schließlich legen die Berufsgenossenschaften beschlossene BG-Vorschriften dem Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung über die BGZ zur Genehmigung vor.

2. Gefahren und Konsequenzen intensiver Ausschußarbeit

Das erforderliche Verfahren - Zustimmung des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung und anschließende Beschlußfassung durch die Vertreterversammlungen der betroffenen Berufsgenossenschaften - war in der Vergangenheit hin und wieder durch die Weigerung von Vertreterversammlungen gekennzeichnet, Unfallverhütungsvorschriften, deren Inhalt den Vorstellungen der Organmitglieder zuwiderlief, zu beschließen. Zur Bereinigung der Meinungsverschiedenheiten wurde dann eine Schiedsstelle - der heutige Initiativ- und Vermittlungsausschuß - tätig, so daß es bislang - soweit ersichtlich - zu einer Beschreitung des Klageweges nicht gekommen ist.

In solchen Vorgängen mag sich die teilweise vorhandene Unzufriedenheit von Organmitgliedern widerspiegeln, die Unfallverhütungsvorschriften beschließen sollen, vorher aber - aufgrund der Verlagerung der Vorarbeit in die Ausschüsse und die Gremien des Hauptverbandes sowie etwaige internationale Gremien - keine reale Chance der Mitwirkung hatten, sofern sie nicht unmittelbar in den Prozeß der Erarbeitung der jeweiligen Vorschriften eingebunden waren. Faktisch haben die Vertreterversammlungen kaum noch die Möglichkeit, vor der Beschlußfassung über solche Vorschriften Änderungen in den Musterentwurf einzubringen²⁵².

Angesichts dieser Situation ist es umso wichtiger, daß die Arbeit in den Ausschüssen inhaltlich wenigstens im Ansatz vom Willen der Organe und damit auch vom Willen der Betroffenen getragen wird.

Andererseits - und hier wird das Spannungsfeld zwischen Selbstverwaltungsdemokratie und Verwaltungseffizienz besonders deutlich - kann nicht jedes Organmitglied bei der Erstellung jeder in den Geschäftsbereich der betreffenden BG fallenden BG-Vorschrift oder sonstigen Bestimmung mitwirken. Dies würde - abgesehen von Zeitproblemen der einzelnen Organmitglieder - die Arbeit in den BGen lahmlegen.

252 ASS I S. 101.

3. Zunehmende Bedeutung der Ausschußarbeit im Bereich der Unfallverhütung

Die Berufsgenossenschaften, die mit ihrer autonomen Rechtsetzung in der EG und darüber hinaus im internationalen Raum eine Sonderstellung einnehmen, werden verstärkt versuchen müssen, zur Bewahrung des in der Bundesrepublik herrschenden Sicherheitsniveaus größtmöglichen Einfluß bei der Entwicklung von Vorschriften zu nehmen²⁵³, etwa auch durch direkte Einflußnahme und Mitwirkung im Rahmen der europäischen Normung, auf die sich EG-Richtlinien maßgeblich abstützen.

Dies wird zu geschehen haben durch das rechtzeitige Einbringen umfassender Vorlagen zu supranationalen Vorhaben gemeinsam mit dem DIN (der die Bundesrepublik Deutschland im Europäischen Komitee für Normung (CEN), dem Träger der Europäischen Normung, vertritt) und die umfassende Vertretung der Berufsgenossenschaften in den Normungsgremien.

Der Hauptverband der gewerblichen Berufsgenossenschaften ist bestrebt, den bei den Berufsgenossenschaften durch deren langjährige Erfahrung gewonnenen und auch international anerkannten Sachverstand in Form aktiver Mitarbeit in nationalen wie auch in EG-Ausschüssen in die Erarbeitung von EG-Richtlinien einfließen zu lassen.

Erforderlich wird damit auch verstärktes Engagement in den Unfallverhütungsausschüssen der einzelnen Berufsgenossenschaften, wobei das Gremium Vertreterversammlung auf diesem Gebiet noch mehr als bisher in den Hintergrund treten dürfte. Während die Vertreterversammlung die Unfallverhütungsvorschriften derzeit noch formal beschließt, könnte sie in Zukunft möglicherweise nur noch darüber zu befinden haben, ob bzw. welche Vorschläge von Vorbereitungsausschüssen für neue EG-Richtlinien und sonstige Normen als Vorschläge weitergereicht bzw. in Verhandlungen der beteiligten Gremien eingebracht werden sollen²⁵⁴.

253 Wie schwierig dies im Einzelfall ist, hat etwa die EG-Lärmschutzrichtlinie gezeigt, die das mit der UVV „Lärm“ geschaffene hohe Sicherheitsniveau nicht bei allen wesentlichen Fragestellungen übernommen hat; siehe hierzu im einzelnen Christ, BG 1987, 416; instruktiv zu den Differenzierungen betreffend die in einer EG-Richtlinie behandelte Bauweise von Geräten und deren sich aus entsprechenden UVVen ergebenden Verwendung Leichsenring, s.i.s. 1987, 446 (448 f.); zum europäischen Arbeitsschutzrecht ausführlich Schulze-Halberg in: Schulin HS-UV § 41 Rdnm. 1 ff.

254 Zu der vorbeschriebenen Entwicklung und den Problemen hat sich Römer, Leiter der Zentralstelle für Unfallverhütung und Arbeitsmedizin, anlässlich der 2. Sitzung 1986 der Mitgliederversammlung des Hauptverbandes der gewerblichen Berufsgenossenschaften e.V. in Hannover am 04./05.12.1986 geäußert. Die Äußerungen sind in der Sitzungsniederschrift wiedergegeben.

F. Bedenken in Bezug auf die Gewichtsverlagerung von den Organen auf die Ausschüsse

I. Verwaltungsmäßige Erschwernis

Die Bildung von Ausschüssen mit der Folge einer größeren Zahl von Gremien und Sitzungen kann zu einer verwaltungsmäßigen Erschwernis führen²⁵⁵, insbesondere zu einer Komplizierung, Verzögerung und Verteuerung der Verwaltungsarbeit²⁵⁶, wobei sich die Kompliziertheit in Ladungen, Fristen, Beteiligungen, Abstimmungen etc. realisiert²⁵⁷.

II. Schwächung des Willensbildungsprozesses im Organ

1. Gewichtsverlagerung zu den Erledigungsausschüssen

Auch wenn man die Entscheidung des Gesetzgebers, über § 66 SGB IV die Bildung von Erledigungsausschüssen zuzulassen, mit dem Argument kritisieren könnte, daß es dem Grundgedanken und auch dem Selbstverständnis der Selbstverwaltung widerspreche, primäre Organfunktionen auf andere Gremien zu übertragen²⁵⁸, wird man die Entscheidung des Gesetzgebers letztlich - insbesondere auch im Hinblick auf die weiter oben erläuterten Zweckmäßigkeitserwägungen - respektieren und gutheißen müssen, zumal die Tätigkeit von Erledigungsausschüssen regelmäßig nur Routinearbeiten und einfach gelagerte Fälle betrifft.

2. Gewichtsverlagerung zu den Vorbereitungsausschüssen

2.1. Vorteil höherer Sachkunde im Ausschuß

Speziell für die gesetzliche Unfallversicherung ist es kennzeichnend, daß mit der Praxis ständig befaßte Personen (Versicherte, Arbeitgeber) in die Organe gewählt werden und ihre auf eigenen Erfahrungen im Arbeitsprozeß beruhende Sachkunde in ganz entscheidendem Umfang insbesondere in die Ausschußarbeit einbringen.

2.2. Reduzierung der Organe auf reine Ratifikationsorgane

a) Verlagerung des Willensbildungsprozesses auf die Ausschüsse

Die Verlagerung eines größeren Teils des Willensbildungsprozesses vom Organ hin zu den Vorbereitungsausschüssen könnte insoweit bedenklich sein, als die eigentliche Willensbildung, also insbesondere das sachliche Abwägen von Handlungsalternativen, bereits in den Vorbereitungsausschüssen stattgefunden hat, bevor das Mutterorgan mit

255 Landron, VerwArch 49 (1958), 297 (310 f.); Viniol S. 30.

256 Haas, VerwArch 49 (1958), 14 (15).

257 Thieme, Verwaltungslehre, § 71 Rdnr. 396.

258 Kruse/Kruse, SozVers 1990, 141 (143).

der Angelegenheit befaßt wird. Hinzu kommt, daß die Entscheidungsvorschläge (Beschlußvorlagen) der Vorbereitungsausschüsse nahezu immer vom "Mutterorgan" ohne jegliche weitere Diskussion in der eigentlichen Sitzung angenommen werden ²⁵⁹.

Das Plenum stellt sich damit regelmäßig nur noch als Ratifikationsorgan dar. Die Auflösung des Plenums in quasi autonome Teilgremien läßt das Plenum zu einer „Abstimmungsmaschinerie“ werden ²⁶⁰.

Gegen diese Entwicklung werden in der Literatur Bedenken angemeldet.

So erscheine manchen Organmitgliedern die Ausübung ihres Ehrenamtes - trotz der prinzipiell guten Erfahrungen mit der Bildung von Ausschüssen - in der Weise unbefriedigend, daß sie im Regelfall über von Vorbereitungsausschüssen ausgearbeitete Entwürfe von Beschlüssen entscheiden sollen, ohne über die Zusammenhänge ausreichend orientiert zu sein. Es sei deshalb ratsam, nur bei größeren Versicherungsträgern Ausschüsse - und dann nur in beschränkter Zahl - einzusetzen. Hinzu kommen müsse eine stets ausführliche Berichterstattung in den Organen über die abgeschlossenen Beratungen mit der Gelegenheit zu entsprechender letztverantwortlicher Stellungnahme ²⁶¹.

b) Gruppenvorbesprechungen

Es stellt sich die Frage, ob die geschilderte Problematik durch die sogenannten Gruppenvorbesprechungen entschärft wird. Gruppenvorbesprechungen sind in unmittelba-

259 Viniol S. 31; Dortants, DOK 1992, 176 (178).

260 Frost, AöR 95 (1970), 38 (85); speziell für den kommunalrechtlichen Bereich Holler/Naßmacher S. 141 (142 f.) u. 155; für das Verhältnis des Bundestages zu seinen Ausschüssen siehe Rau S. 442 (461 f.). Die gleiche Beobachtung macht Fromme (Friedrich Karl Fromme, Zerfällt der Bundestag in seine Ausschüsse?, FAZ vom 13.12.1977) für den parlamentarischen Bereich und spricht von einer sich anbahnenden „Atomisierung des Parlaments“.

Entsprechendes ist auch im kommunalrechtlichen Bereich zu beobachten, wo die eigentliche Willensbildung, nämlich das politische und sachliche Abwägen verschiedener Handlungsalternativen zur Auswahl der besten Lösung durch Formulierung eines politisch tragfähigen Kompromisses bereits stattgefunden hat, bevor das Plenum der Vertretungskörperschaft mit einer Angelegenheit befaßt wird. So zeige die Verhandlung im Ratsplenum nicht das (materielle) Zustandekommen, sondern das Ergebnis von Entscheidungsprozessen (Holler/Naßmacher S. 141 (142 f.) und 155).

Faktisch kommt den Vorbereitungsausschüssen eine Entscheidungsbedeutung zu, wenn deren Empfehlungen pauschal durch den Gemeinderat übernommen würden (Seeger, BWGZ 1974, 432 (433)).

Wallerath, DÖV 1986, 533 (537 f.) beschreibt unter Verweis auf Holler/Naßmacher, weshalb es zu dieser Erscheinung komme. Nicht selten dominiere die Absicht, die Vorbereitung einzelner Konzepte solange abzuschirmen, bis diese „den erforderlichen politischen Reifegrad erreicht haben, um den Unwägbarkeiten der öffentlichen Diskussion standzuhalten“. Aus diesem Grund würden häufig nur noch die Ergebnisse von Beratungen zur Schau gestellt, die bereits an anderer Stelle - in vorgelagerten kleinen bzw. kleinsten Gruppen von „Vorentscheidern“ - in vorbereitenden Sitzungen stattgefunden haben.

261 Ernst in: Maunz/Schraft, A. Einleitung, 1. Teil Bl. 164.

rem zeitlichem Zusammenhang mit den Organsitzungen stattfindende, gesetzlich nicht geregelte und nichtöffentliche Zusammenkünfte der jeweiligen Vertreter der Versicherten einerseits und der Vertreter der Arbeitgeber andererseits. Die Gruppenvorbesprechungen werden meistens schon vor der Sitzung des Organs abgehalten, teilweise aber auch zwischen den beiden Teilen der Organsitzungen (in der Regel gliedern sich die Tagesordnungen der Organsitzungen in einen Teil I, der unter anderem die Erläuterung der Beschlußvorlagen enthält, und einen Teil II, der die Abstimmung über diese Beschlußvorlagen vorsieht)²⁶².

Teilweise wird den Gruppenvorbesprechungen ein großer Wert beigemessen, da sie es erlaubten, in Ergänzung der Sitzungsunterlagen - die die anstehenden Probleme erschöpfend nicht behandeln können - Hintergrundinformationen zu den Themen und damit Entscheidungshilfen für die Abstimmungen in den Organsitzungen zu liefern. So wird die Auffassung vertreten, das Abhalten von Gruppenvorbesprechungen, in denen die Beratungsergebnisse der Ausschüsse zur Diskussion gestellt werden, habe sich bewährt²⁶³. Auch ließen sich offene Fragen in den Vorbesprechungen meistens besser als im großen Plenum diskutieren und klären²⁶⁴. Aufgrund dieser Aufteilung der Aufgaben könnten dann die erforderlichen Entscheidungen in den Organsitzungen häufig ohne längere Aussprachen zügig getroffen werden. So habe die Praxis gezeigt, daß diese Arbeitsweise den Bedürfnissen der Praxis am besten entspreche und damit auch die Qualität der Arbeit der Selbstverwaltung erheblich steigern²⁶⁵.

Auch nach früherer Ansicht der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände bildeten die Vorbesprechungen einen Teil der Grundlagen für eine gründliche, umfassende und ausgewogene Meinungs- und Urteilsbildung, ferner wurde in ihnen der Ort gesehen, wo die Erfahrungen der Praxis, die Zielrichtungen der Sozialpartner und die Überlegungen des Vorstandes (im Hinblick auf Vorbesprechungen zu den Vertreterversammlungen) und der Geschäftsführung zur Sprache kämen²⁶⁶. Diese sehr positive Darstellung der Funktion der Gruppenvorbesprechungen ist in der aktuellen Publikation der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände über die Soziale Selbstverwaltung nicht mehr enthalten²⁶⁷. Die Gruppenvorbesprechungen werden nur noch als Möglichkeit zur Vorbereitung von Organsitzungen erwähnt, ohne gleichzeitig einen

262 In diesem Zusammenhang stellt sich die für die Praxis überaus wichtige Frage, ob die Organmitglieder für ihre Teilnahme an den Gruppenvorbesprechungen Anspruch auf Entschädigung („Sitzungsgeld“) haben. Dies ist mit dem BMA (Schreiben an den Hauptverband der gewerblichen Berufsgenossenschaften vom 23.06.1976 - IV a 7 - 367/76) und dem Bayerischen Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung (Schreiben vom 08.07.1976 - III 2/4200-2/22/76 -) zu bejahen; ebenso Becher, SVwR E § 41 Anm. 3.1 zum Stichwort „Begriff ‚Sitzung“.

263 Grüner/Dalichau § 66 Anm. I.

264 Kruse/Kruse, SozVers 1990, 141.

265 Wie sich diese behauptete erhebliche Qualitätssteigerung allerdings konkret äußern soll, wird nicht deutlich. Es muß auch bezweifelt werden, daß tatsächlich eine Qualitätssteigerung eintritt, zumal die für die Qualität relevante intensive Arbeit primär in den Ausschüssen und der Verwaltung geleistet wird und nicht in den Vorbesprechungen oder den Sitzungen der Organe, wo eine ausreichende Befassung mit der großen Zahl von Themen schon aus Zeitgründen nicht möglich ist. Wie Recherchen des Verfassers ergeben haben, nehmen die Gruppenbesprechungen regelmäßig nur sehr begrenzte Zeiträume in Anspruch, häufig nur 2 - 5 Stunden.

266 BDA, Soziale Selbstverwaltung, 2. Aufl., S. 52 f.

267 BDA, Soziale Selbstverwaltung, S. 44.

größeren Nutzwert der Vorbesprechungen zu behaupten. Ob die frühere Kommentierung lediglich einer Straffung zum Opfer gefallen ist oder die jetzige Kommentierung aus einer geänderten Erkenntnis über den Nutzwert von Vorbesprechungen herrührt, bleibt offen.

Jedenfalls muß angesichts der nur knappen verfügbaren Zeit in den Vorbesprechungen bezweifelt werden, daß dort tatsächlich die für eine umfassende und ausgewogene Willensbildung erforderliche Behandlung der Themen stattfindet. Wenn dann auch noch der Forderung nachgekommen würde, die Vorbesprechungen sollten mehr als bisher - über die Besprechung der jeweiligen Tagesordnungspunkte hinaus - für die Erörterung gewerkschaftlicher Perspektiven und Handlungsfelder, z.B. des Arbeitsschutzes und der Gesundheitsvorsorge, genutzt werden, wozu jeweils Experten eingeladen werden könnten²⁶⁸, würde sich das Zeitproblem noch verschärfen.

Zwar bieten die Vorbesprechungen in der Tat die Möglichkeit, vor allem den Nichtausschußmitgliedern weitere Informationen zu den einzelnen Tagesordnungspunkten ergänzend zu den vor der Sitzung ausgeteilten schriftlichen Informationen zu geben. Eine echte Diskussion der Beschlußvorlagen kann allerdings - schon wegen der nur knappen verfügbaren Zeit - in aller Regel nicht stattfinden, das Ergebnis der endgültigen Abstimmungen wird vielmehr schon durch die Beschlußvorlagen der Ausschüsse präjudiziert. Diese Konsequenzen werden verkannt, wenn die Auffassung vertreten wird, anhand der Beratungsunterlagen, der Erörterungen in der Vorbesprechung und der Beratung im Organ werde es dem Organmitglied möglich sein, eine verantwortbare, abgewogene Entscheidung zu treffen. Der Abwägungsprozeß findet in der Regel nämlich schon vorher in den Ausschüssen statt.

Das geschilderte Problem der Gewichtsverlagerung von Organen hin zu den Ausschüssen hat zur Folge, daß die Vielzahl von Ausschüssen, die von der Vertreterversammlung und insbesondere vom Vorstand gebildet werden, einen Weg aufzeigt, der nicht zur Selbstverwaltung, sondern von der Selbstverwaltung wegführt. Das Ziel der Selbstverwaltung, daß die Beteiligten (Versicherte und Arbeitgeber) die ihnen gestellten Aufgaben in eigener Verantwortung zu lösen versuchen, ist gefährdet, wenn durch eine allzu intensive Tätigkeit der Organausschüsse die Verbindung zum Versicherungsträger und der erforderliche enge Kontakt mit der dort zu leistenden Arbeit gestört ist. Der Überblick über die Materie ist maßgeblich nur bei den Ausschüssen gegeben, während dem Plenum meist nur abgeschlossene Arbeiten vorgelegt werden. Dies führt dazu, daß den nicht dem betreffenden Ausschuß angehörenden Organmitgliedern die Entscheidung über Beschlußvorlagen schwerfällt, allerdings nicht, weil etwa kein Vertrauen zur Arbeit der Ausschüsse gegeben wäre, sondern weil die Überzeugungskraft auf Grund eigener Durcharbeitung und Orientierung nicht oder nur in begrenztem Umfang für die abzugebende Entscheidung spricht²⁶⁹.

268 Peretzki-Leid, SozSich 1993, 321.

269 Lünendonk in: Maunz/Schraft, A. Einleitung, 1. Teil Bl. 182.

2.3. Einfluß der hauptamtlichen Verwaltung auf den Willensbildungsprozeß

Die Willensbildung bei den Organen wird durch einen weiteren Umstand beeinflusst: die maßgebliche Mitwirkung der Verwaltung an der in den Vorbereitungsausschüssen erfolgenden Erarbeitung von Beschlußvorlagen, über die die Organe dann abstimmen.

In der Literatur²⁷⁰ wird darauf hingewiesen, daß eine qualifizierte Fachverwaltung, auch soweit sie von Selbstverwaltungsträgern ausgeführt werde, ohne das Element des hauptberuflichen Beamtentums nicht auskomme. Jede Selbstverwaltung lebe vielmehr aus einem Miteinander bzw. auch teilweise aus einem Gegeneinander von ehrenamtlichen und hauptamtlichen Beteiligten. Insoweit wird von einer Art Gewaltenteilung und einer Konkurrenz von Eliten gesprochen, die - jede nach ihrem Verständnis - bemüht seien, ihren Beitrag an Leistungsoptimierung zu erbringen.

Noch etwas schärfer wird diese Situation für den Bereich des Parlamentsrechts geschildert. Auch wenn das Schwergewicht parlamentarischer Arbeit in den Ausschüssen und nicht im Plenum liege, komme der Ausschußphase gleichwohl nicht unbedingt eine Schlüsselstellung im Entscheidungsprozeß zu. Tendenziell müßten auch die Ausschüsse zum formalorganisatorischen Entscheidungssystem gerechnet werden, dem überwiegend Ratifikations- und Legitimationsfunktionen zukomme. Träger dieser Funktionen seien in den Ausschüssen die politischen Experten. Die meisten Verwaltungsvorlagen passierten die Ausschüsse ohne größere Veränderungen, weil die "Durchschlagskraft" entscheidungsreifer Verwaltungsvorlagen aus mehrfachen Gründen so stark sei, daß in den Ausschüssen keine Auseinandersetzung darüber mehr erwartet werden könne²⁷¹.

Der beschriebene Einfluß der Verwaltung auf die Willensbildung in den Organen/Ausschüssen hat zunächst den positiven Aspekt, daß die Geschäftsführung mit Hilfe des Personals des Versicherungsträgers und den leitenden Beamten über einen ständig arbeitenden, vielfältige Sachkunde speichernden und jederzeit zur Auffindung von Informationen einsetzbaren Verwaltungsapparat verfügt²⁷². Man wird sagen müssen, daß die Geschäftsführung mit der Verwaltung aufgrund ihrer täglichen Arbeit grundsätzlich über mehr Erfahrung und Informationen als die Organ- und Ausschußmit-

270 Thieme, Der Sinn der organisatorischen Gliederung, S. 9 (21 f.).

271 Holler/Naßmacher S. 141 (157 f.).

272 Bogs in: Bogs/v. Ferber/infas, S. 84; in diesem Sinne auch Holler/Naßmacher S. 141 (154 f.); die gleiche Situation besteht im parlamentarischen Bereich. Thieme, Einführung, S. 37, weist darauf hin, daß die Parlamente zwar die Gesetze beschließen, die meisten Gesetze aber in den Ministerien von der Verwaltung entworfen werden. So liege es zwar in der Hand der Parlamentarier, die Entwürfe der Ministerien nach Belieben zu verändern, in der Regel würden aber die ihnen vorgelegten Entwürfe mit geringfügigen Änderungen übernommen. Dies liege auch daran, daß die Ministerialbeamten die Parlamentarier mit ihrem Sachverstand in den Ausschüssen beraten, so daß die Ministerialverwaltung daher praktisch den größten Einfluß auf die Gesetzgebung habe, während sich das Parlament weitgehend auf die Funktion eines Notars beschränke, der den Gesetzentwurf ratifiziert. So kommt Thieme zum Ergebnis, daß unsere Gesetze durchweg verwaltungsgemachte Gesetze sind, anders ausgedrückt „unter der Kontrolle der Parlamente macht sich die Verwaltung das Werkzeug ‚Gesetz‘ selbst durch ihre Ministerien“.

glieder verfügen dürfte²⁷³. Es herrscht mithin ein Informationsgefälle zwischen der Geschäftsführung/Verwaltung und den gewählten Vertretern der Selbstverwaltung. Diese Erscheinung wird auf die Zentralisierung und Bürokratisierung der Versicherungsträger zurückgeführt. Die Bürokratie habe eine immanente Dynamik entwickelt, die den Spielraum der gewählten Vertreter beschränke und ihre Entscheidungen vordefiniere²⁷⁴.

Dieser Umstand führt zu einem nicht unerheblichen tendenziellen Übergewicht der Geschäftsführung gegenüber dem Vorstand bei der Ausübung der Funktion der Leitung des Versicherungsträgers. Die eigentlichen Entscheidungen werden damit nicht nur in den Ausschüssen, sondern ganz maßgeblich auch in den Reihen der hauptamtlichen Verwaltung getroffen²⁷⁵.

Diese Situation wird im Hinblick auf das Institut der Selbstverwaltung teilweise kritisch betrachtet, teilweise wird gefordert, diesen Zustand zu zementieren bzw. sogar zugunsten der Verwaltung auszubauen.

Die Kritik geht dahin, daß das Übergewicht der Verwaltung über das Leitungsorgan Vorstand einen Verstoß gegen die formalrechtliche Beschränkung des Sozialversicherungsträger-Organs Geschäftsführer (Geschäftsführung) darstelle, da dessen Tätigkeit per Gesetz auf die laufenden Verwaltungsgeschäfte und eine Beratungstätigkeit im Vorstand beschränkt sei²⁷⁶.

Die Befürworter der vorhandenen Situation - erhebliche Einflußnahme der Verwaltung auf die Organe und ihre Ausschüsse - fordern hingegen, im Hinblick auf eine reibungslose Zusammenarbeit dürfe der Begriff der „laufenden Verwaltungsgeschäfte“ von den Organen nicht zu sehr eingengt werden. Auch sollten es die Organe vermeiden, auf die Geschäftsführung in bestimmter Weise Druck auszuüben²⁷⁷. Ähnlich wird die Situation von der Bundesvereinigung Deutscher Arbeitgeberverbände (BDA) gesehen, die am 14.06.1999 ein Positionspapier zur „Effizienzsteigerung und Modernisierung in der sozialen Selbstverwaltung“ vorgelegt hat²⁷⁸. In diesem Positionspapier werden Wege aufgezeigt, wie die Kompetenzen der Selbstverwaltung gestärkt, die Verwal-

273 Thieme, Der Sinn der organisatorischen Gliederung, S. 9 (22) spricht davon, daß die Träger der Ehrenämter bei Sozialversicherungsträgern zu einem großen Teil nur eine beschränkte Fachkompetenz besäßen, da sie das Ehrenamt lediglich neben ihrem Hauptberuf ausübten.

274 v. Ferber in: Bogs/v. Ferber/Infas, S. 107.

275 Siehe in diesem Zusammenhang Bogs in: Bogs/v. Ferber/Infas, S. 15, wonach der funktionelle Schwerpunkt von Autonomie und Selbstverwaltung in der Sozialversicherung mittlerweile ganz im Bereich der Organisation der innerbetrieblichen Verwaltungsabläufe und der Finanzwirtschaft liege (und damit bei Problemen, mit denen sich die Verwaltungen zu beschäftigen haben; Anm. des Verfassers), während etwa die echt autonome Rechtsetzung durch die Träger auf nicht sehr zahlreiche und vor allem selten gewichtige Tatbestände - in diesem Zusammenhang nennt Bogs etwa den Erlaß von Unfallverhütungsvorschriften oder von Dienststörungen - reduziert sei als Folge der wachsenden staatlichen Vernormung, die den Sozialversicherungsträgern nur noch relativ geringe Entscheidungsspielräume lasse. Allerdings seien selbst die Spielräume der Verwaltungen und der übergeordneten Selbstverwaltungsorgane in bezug auf die Regelung von trägerinternen Organisationen und Arbeitsabläufen zugunsten staatsexekutiver Leitungsmacht etwa im Wege aufsichtlicher Mitwirkung eng begrenzt.

276 Bogs in: Bogs/v. Ferber/Infas, S. 84.

277 Leopold, SozSich 1974, 68 (71).

278 Das Positionspapier ist abgedruckt in o. Verf. SozSV 1999, 57.

tungsabläufe optimiert und die organisatorischen Strukturen in den einzelnen Versicherungszweigen entsprechend den veränderten Erfordernissen und Rahmenbedingungen weiterentwickelt werden können. Unter anderem fordert das Positionspapier, daß sich eine moderne Selbstverwaltung auf Entscheidungen von grundsätzlicher Bedeutung konzentrieren sollte, was einen Rückzug der Selbstverwaltung aus den Details der Verwaltungsabläufe bedeuten würde. Damit die Organmitglieder ihre Aufsichts- und Entscheidungsfunktion besser erfüllen könnten, bräuchten sie nicht nur ausreichende Informationen, sondern es müßte ihnen auch ein eigenes Controlling-System bzw. ein adäquates Beratungspotential zur Verfügung stehen.

Für den Bereich der Unfallversicherung fordert die BDA in ihrem Positionspapier den Abbau überflüssiger Bürokratie, die Verbesserung der Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung sowie die betriebsnähere Gestaltung der Verwaltung. Die Unfallversicherung müsse auf die Arbeitswelt fokussiert werden. Allerdings weist das Positionspapier ausdrücklich darauf hin, daß hinsichtlich der Kompetenzen von Unfallversicherungsträgern und Staat zu berücksichtigen sei, daß die Arbeitgeber gerade in der Unfallversicherung unternehmerische Erfahrungen aus Unternehmensführung, Personalmanagement, Arbeitsschutzorganisation sowie aus der Erfüllung präventiver Aufgaben einbringen. Für die erforderliche Modernisierung und Weiterentwicklung der Unfallversicherung und zur Verbesserung der Rolle der Selbstverwaltung der gesetzlichen Unfallversicherung müßten unter anderem die Erarbeitung und Beschlußfassung von Unfallverhütungsvorschriften, Regeln für Sicherheit und Gesundheit etc. - unter Einbeziehung von Zahl und Struktur der berufsgenossenschaftlichen Fachausschüsse - optimiert werden.

Ähnlich, aber noch weitergehend ist die in der Literatur vertretene Auffassung²⁷⁹, es müsse eine unbedingt erforderliche Diskussion über die „eigentlichen“ Aufgaben der Ausschüsse einsetzen. Es könne nämlich nicht angehen, daß man die ehrenamtlich tätigen Laien einfach in Konkurrenz zu den hauptamtlich tätigen Fachleuten der Verwaltung stelle, da von den Ausschußmitgliedern keinesfalls dasselbe Expertenwissen erwartet werden könne. Deshalb sollte allgemein klar sein, daß es primär Aufgabe der Ausschußmitglieder sei, Fragen, Anregungen, Kritik und Probleme aus der Versichertenwelt in die Entscheidungsprozesse einzubringen. Hier seien sie die Experten. Wie wichtig diese Einbringung sei, zeige sich gerade in unserer Zeit, in der viele Kritiker befürchteten, daß sich das komplexer und komplizierter werdende Sozialrecht immer mehr von der Wirklichkeit abhebe. So werde mit falschen Rollenerwartungen die große Chance vertan, eine realitätsgerechte Verbindung zwischen Sozialversicherungsrecht und Wirklichkeit zu knüpfen.

Bei der Besetzung von Ausschüssen komme es also nicht primär auf die Sachkenntnis, sondern auf die Basisnähe der Ausschußmitglieder an, die letztlich die Stärke der Selbstverwaltung im gegliederten System ausmache, während für Formales die Verwaltung zuständig sei²⁸⁰.

Es bleibt nach allem festzuhalten, daß der Willensbildungsprozeß der Organe zum einen materiell beeinflusst wird durch das tendenzielle Übergewicht der Verwaltung bei

279 Kruse/Kruse, SozVers 1990, 141.

280 Kruse/Kruse, SozVers 1990, 141 (142).

der Erarbeitung von Beschlußvorlagen und zum anderen formell (und gleichzeitig auch materiell) durch die Tatsache, daß die Ausschüsse Beschlußvorlagen vorbereiten, die von den Organen regelmäßig ohne größere Diskussionen übernommen werden.

III. Problemstellung

Weil die beschriebene Situation eine erhebliche Einschränkung des eigentlich vom Organ durchzuführenden Willensbildungsprozesses bedeutet, ist es um so wichtiger, die rechtlichen Grenzen abzustecken, innerhalb derer sich Bildung und Tätigkeit von Ausschüssen vollziehen müssen²⁸¹.

Hierbei kommt folgenden Fragen besondere Bedeutung zu:

- Welche Aufgaben dürfen Ausschüssen übertragen werden ?
- Wie muß die Aufgabenübertragung erfolgen ?
- Wie müssen die Ausschüsse personell besetzt sein ?
- Wie können die Ausschüsse von den Organen kontrolliert werden ?

IV. Problemlösung

1. Aufgabenübertragung

Es stellt sich die Frage, welche Aufgaben den Ausschüssen übertragen werden können.

1.1. Auf Erledigungsausschüsse übertragbare Aufgaben - "Erledigung einzelner Aufgaben"

Nach § 66 Abs. 1 S. 1 SGB IV können die Selbstverwaltungsorgane die Erledigung einzelner Aufgaben, mit Ausnahme der Rechtsetzung, Ausschüssen übertragen²⁸². Diese

281 In den vom Hauptverband der gewerblichen Berufsgenossenschaften herausgegebenen Muster-Geschäftsordnungen für Vorstand und Vertreterversammlung ist vorgesehen, daß die Verfahrensregeln für die Organe mangels anderweitiger Regelungen auf die Ausschußarbeit entsprechend anzuwenden sind. In diesen Geschäftsordnungen werden zwar einige der im Rahmen dieser Arbeit diskutierten Fragen angeschnitten (z.B. Frage der Öffentlichkeit von Ausschußsitzungen, Teilnahme organfremder Personen an den Sitzungen), im großen und ganzen handelt es sich bei den Bestimmungen jedoch um verfahrenstechnische Regelungen für die Einberufung und Durchführung von Sitzungen.

282 Entsprechende Regelungen für die Übertragung einzelner Aufgaben auf beschließende Ausschüsse sehen auch sämtliche Gemeindeordnungen - mit Ausnahme der brandenburgischen Kommunalverfassung und der niedersächsischen Gemeindeordnung - vor. Hinsichtlich des Umfangs der Übertragungsmöglichkeiten ist die Terminologie unterschiedlich. Die Rede ist beispielsweise von "bestimmten Angelegenheiten" oder "bestimmten Arten von Angelegenheiten" (§ 62 HGO) oder von "einzelnen Angelegenheiten" bzw. der „Verwaltung bestimmter Geschäfts-

Regelung wird von Kruse/Kruse²⁸³ zu recht als mißverständlich formuliert angesehen, da sie den Anschein erweckt, als sei von der Übertragung einzelner Aufgaben nur die Rechtsetzung ausgenommen. Diese Auffassung würde aber nicht dem Willen des Gesetzgebers entsprechen. So weist die Bundesregierung in ihrem Bericht zu Fragen der Selbstverwaltung in der Sozialversicherung²⁸⁴, der im Zusammenhang mit dem Entwurf zum SGB IV abgegeben wurde, darauf hin, daß die Vertreterversammlung für bestimmte Aufgaben von besonderem Gewicht zuständig sei, wobei zu beachten sei, daß der Bereich der autonomen Rechtsetzung durch den gesetzlichen Ausbau der Sozialversicherung an Bedeutung abgenommen habe. Als Aufgaben der Vertreterversammlung nennt der Bericht sodann neben der autonomen Rechtsetzung die Wahl des Vorstandes, die Wahl der Mitglieder einer Geschäftsführung, die Feststellung des Haushaltsplans (Voranschlag), die Abnahme der Jahresrechnung und die Vertretung des Versicherungsträgers gegenüber dem Vorstand und dessen Mitgliedern. Dies läßt den Schluß zu, daß es neben der Rechtsetzung auch andere elementare Aufgaben gibt, die nach § 66 SGB IV nicht auf Erledigungsausschüsse übertragbar sind.

Generell zu beachten ist weiterhin, daß die Organe nur im Rahmen ihrer eigenen Kompetenzen Aufgaben auf Erledigungsausschüsse übertragen können, d.h. ein Ausschluß des Vorstandes darf nicht Aufgaben der Vertreterversammlung wahrnehmen und umgekehrt²⁸⁵.

Es stellt sich nunmehr die Frage, wie die Bestimmung des § 66 SGB IV auszulegen ist.

a) Keine Übertragung der gesamten Aufgaben

Die Formulierung „einzelne Aufgaben“ macht zunächst deutlich, daß Vorstand und Vertreterversammlung nicht ihre gesamten Aufgaben auf Ausschüsse übertragen und sich so ihrer gesamten Befugnisse (und Verpflichtungen) entäußern dürfen²⁸⁶, auch nicht durch Schaffung mehrerer Erledigungsausschüsse²⁸⁷. Der Begriff "einzelne Aufgaben" macht deutlich, daß die Übertragung von Aufgaben auf einen Erledigungsausschuß immer nur die Ausnahme sein kann²⁸⁸. Er bedeutet hingegen nicht, daß es sich bei den zu übertragenden Aufgaben um "Einzelfälle" handeln müsse²⁸⁹, übertragen werden können vielmehr Aufgabenbereiche, in denen Einzelfallentscheidungen - soweit zum

zweige" (Art. 32 Abs. 2 S. 1 GO Bay). Der Sache nach decken sich diese Begriffe mit dem Begriff der "einzelnen Aufgaben" in § 66 SGB IV.

283 Kruse/Kruse, SozVers 1990, 141 (143).

284 BT-Drucks. 7/4244, S. 7.

285 o. Verf. Der Sozialversicherungsfachangestellte 50/01.10.1988, S. 65 (70).

286 Kittner/Reinhard SGB IV Anmerkung zu § 66; o. Verf. SozSV 1959, 24 (25).

287 Peters SGB IV § 66 Anm. 6.

288 o. Verf. SozSV 1978, 29 (30).

289 Brackmann, Handbuch, S. 154 g/154 g I; GK-SGB IV-Krause § 66 Rdnr. 11; Wannagat-Marschner SGB IV § 66 Rdnr. 7.

übertragenen Aufgabenbereich gehörig - in allen Fällen oder einer größeren Anzahl von Einzelfällen vom Erledigungsausschuß zu treffen sind ²⁹⁰.

Da zur Übertragung nicht der Einzelfall, sondern die einzelne Aufgabe ansteht, ist ein gesondertes Übertragen jedes einzelnen Falles zwar zulässig, aber nicht erforderlich ²⁹¹.

Zu beachten ist weiterhin, daß die zu übertragenden Aufgaben hinreichend beschrieben sein müssen ²⁹².

b) Verbleib des Kernbereichs der Aufgaben bei den Organen

Zunächst ist festzustellen, daß die Ausschüsse keine weiterreichenden Befugnisse als das Organ haben können ²⁹³.

Außerdem besitzen Ausschüsse kein eigenes Initiativrecht, d.h. sie dürfen sich nicht mit Angelegenheiten befassen, die ihnen vom Organ nicht zugewiesen wurden ²⁹⁴.

Die Übertragung von Aufgaben auf Erledigungsausschüsse darf darüber hinaus auch nicht dazu führen, daß die Aufgaben der Organe im wesentlichen von den Ausschüssen erfüllt werden ²⁹⁵. Weder in quantitativer noch in qualitativer Hinsicht darf der Kernbereich der Aufgaben der Selbstverwaltungsorgane beeinträchtigt werden ²⁹⁶. Die eigene Aufgabenerfüllung muß dem Selbstverwaltungsorgan stets das Gepräge geben ²⁹⁷. Der Begriff „Kernbereich der Aufgaben“ ist dahingehend zu verstehen, daß es sich bei den davon umfaßten Aufgaben um solche von besonderer, d.h. grundsätzlicher und wesentlicher Bedeutung handelt ²⁹⁸. Das Verbot, mit der Übertragung auf Erledigungsausschüsse den Kernbereich zu tangieren, läßt sich damit begründen, daß nach § 31 Abs. 2 SGB IV die Vertreterversammlung, der Vorstand sowie der Geschäftsführer die Aufgaben des Versicherungsträgers wahrnehmen (und zwar selbst und nicht nur indirekt

290 Wannagat-Marschner SGB IV § 66 Rdnr. 8; für das Kommunalrecht etwa Bennemann/Beinlich HGO § 62 Rdnr. 2.

291 Peters SGB IV § 66 Anm. 6;

292 Bennemann/Beinlich HGO § 62 Rdnr. 22 stellen unter Hinweis auf die Rechtsprechung des HessVGh VGRspr. 1977, 75, fest, daß die Angabe von Wertgrenzen allein keine zulässige Beschreibung der zu übertragenden Aufgaben darstellt. Diese Aussage kann auch für den Bereich der Sozialversicherung Gültigkeit beanspruchen.

293 Für das Kommunalrecht siehe Bennemann/Beinlich HGO § 62 Rdnr. 11.

294 Für den Bereich des Kommunalrechts siehe Bennemann/Beinlich HGO § 62 Rdnr. 18; Schmidt/Kneip HGO § 62 Rdnr. 12 weisen darauf hin, Ausschüsse seien keine „Spielwiese“ für die Behandlung neuer Gegenstände, mit denen die Gemeindevertretung nicht befaßt gewesen sei.

295 Koch/Hartmann-Casselmann SGB IV § 66 Rdnr. 11; Krauskopf-Baier SGB IV § 66 Rdnr. 4; Wannagat-Marschner SGB IV § 66 Rdnr. 8; KassKomm-Maier SGB IV § 66 Rdnr. 3; o. Verf. SdO 1995, 26; Wallenfang, WzS 1987, 289 (291); o. Verf. SdO 1995, 26.

296 Becher, SVwR E § 66 Anm. 1.1.; Grüner/Dalichau SGB IV § 66 Anm. III.

297 Peters SGB IV § 66 Anm. 6; Wallenfang, WzS 1987, 289 (291).

298 Grüner/Dalichau § 66 Anm. III; siehe auch Kruse/Kruse, SozVers 1990, 141 (143).

über andere Gremien, z.B. Ausschüsse; Anm. des Verfassers). So wird zutreffend darauf hingewiesen, daß eine Übertragung von Aufgaben aus dem Kernbereich auf Erledigungsausschüsse dem Sinn der Selbstverwaltung widerspräche²⁹⁹.

Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang, daß im Gesetzgebungsverfahren zum SGB IV zunächst eine entsprechende Regelung vorgesehen war, wonach "Aufgaben von grundsätzlicher Bedeutung" nicht auf Erledigungsausschüsse übertragbar sein sollten. Indem die heutige Regelung des § 66 Abs. 1 S. 1 SGB IV ausdrücklich nur die Rechtsetzungsmaterie als nicht auf Erledigungsausschüsse übertragbar erklärt, wurde die weitergehende Fassung des Gesetzestextes aus dem Gesetzgebungsverfahren nicht übernommen, obwohl diese Formulierung - "Aufgaben von grundsätzlicher Bedeutung" - den oben aufgezeigten Grenzen bei der Übertragung von Aufgaben auf Erledigungsausschüsse besser gerecht würde. Aus der geltenden gesetzlichen Regelung des § 66 Abs. 1 S. 1 SGB IV kann allerdings nicht gefolgert werden, daß alles, was nicht Rechtsetzung ist, ohne weiteres übertragbar sei³⁰⁰.

c) Nicht übertragbare Aufgaben

Es stellt sich damit die Frage, welche Aufgaben von den Organen nicht auf Erledigungsausschüsse übertragen werden dürfen.

aa) Rechtsetzung

§ 66 SGB IV nennt eine der unübertragbaren Aufgaben, die Rechtsetzung.

Da nach § 33 Abs. 1 SGB IV die Rechtsetzung (Beslußfassung über die Satzung und sonstiges autonomes Recht) der Vertreterversammlung obliegt, betrifft diese Regelung auch nur die Erledigungsausschüsse der Vertreterversammlung.

Die Gegenstände der Rechtsetzung umfassen

- Beschlüsse über die Aufstellung und Änderung der Satzung³⁰¹ und der Dienstordnung nebst Besoldungsplan³⁰².
- die Aufstellung der Geschäftsordnung der Selbstverwaltungsorgane, der durch die Zustimmung der Vertreterversammlung Rechtssatzcharakter verliehen wird³⁰³.

299 KassKomm-Maier SGB IV § 66 Rdnr. 3.

300 o. Verf. SozSV 1978, 29 (30).

301 Diese Beschlüsse sind von der Aufsichtsbehörde, dem BVA in Berlin, zu genehmigen (§ 34 Abs. 1 Satz 2 SGB IV spricht von der nach den besonderen Vorschriften für die einzelnen Versicherungszweige zuständigen Behörde).

302 o. Verf. Der Sozialversicherungsfachangestellte 13/01.08.1982, S. 97 (106); Leopold, Selbstverwaltung, S. 253; Grünenwald, WzS 1969, 46; Koch/Hartmann-Casselmann SGB IV § 66 Rdnr. 13; betreffend die Dienstordnung auch Brackmann, Handbuch, S. 154 g I; Peters SGB IV § 66 Anm. 6; Krauskopf-Baier SGB IV § 66 Rdnr. 4; o. Verf. ScO 1995, 26.

303 Schulz-Lücke S. 200 Anm. 1.2.; Siebeck, Sitzungen, S. 154 Rdnr. 30.

- der Erlaß von Unfallverhütungsvorschriften (UVV) ³⁰⁴
- die Festlegung der Gefahrtarife ³⁰⁵.

Als Bestandteil der Rechtsetzung wird von Teilen der Literatur auch die Feststellung des Haushaltsplans angesehen ³⁰⁶. Ein anderer Teil der Literatur läßt diese Frage offen ³⁰⁷.

Eine weitere Literaturmeinung ordnet die Feststellung des Haushaltsplans zwar den nicht übertragbaren Aufgaben zu, ohne diese Aufgabe allerdings ausdrücklich als Gegenstand der Rechtsetzung zu bezeichnen ³⁰⁸.

Nach anderer Auffassung unterfalle die Feststellung des Haushaltsplans nicht der Rechtsetzung ³⁰⁹, wobei Brehm ³¹⁰ die Qualifizierung des Haushaltsplans als materielles Gesetz mit der Begründung ablehnt, dem Haushaltsplan eines Sozialversicherungsträgers komme nicht annähernd die Bedeutung des Haushaltsplans des Bundes zu. Ihm fehle jegliche Außenwirkung, da die Sozialversicherungsträger einerseits im Gesetz nicht zugelassene Leistungen nicht erbringen dürften, und zwar auch dann nicht, wenn der Haushaltsplan entsprechende Mittel bereitstelle, andererseits die gesetzlich vorgeschriebenen Leistungen sowie die vom Gesetz zugelassenen Ermessensleistungen, auf die wegen der Selbstbindung der Verwaltung ein Anspruch bestehe, nicht unter Hinweis

304 Lauterbach/Watermann RVO § 708 Rdnr. 16 unter Bezugnahme auf die bereits vor Geltung des § 66 SGB IV vom BMA vertretene Auffassung sowie die Verfügung des BVA vom 20.07.1963 - II 3-6070/6108-672/63; Leopold, Selbstverwaltung, S. 253; Krauskopf-Baier SGB IV § 66 Rdnr. 4; Brackmann, Handbuch, S. 154 g I; ob bei den Krankenkassen die Änderung der Krankenordnung zu den Gegenständen der Rechtsetzung gehört, ist umstritten: bejahend Schlüter, SdO 1973, 218 (219); o. Verf. Der Sozialversicherungsfachangestellte 13/01.08.1982, 97 (106); „eingeschränkt“ bejahend, indem die Krankenordnung der Satzung im wesentlichen gleichstehe, BSGE 19, 21 (24); verneinend Schulz-Lücke S. 200 Anm. 1.2. mit der Begründung, die Krankenordnung sei eine Ergänzung, nicht aber Teil der Satzung; beachtenswert ist in diesem Zusammenhang noch, daß bezüglich der Unfallverhütungsvorschriften, die zum sonstigen autonomen Recht des Versicherungsträgers gehören, nach § 15 Abs. 3 SGB VII (früher § 708 Abs. 4 RVO) eine Ausnahme gemacht wird für die Bergbau-Berufsgenossenschaft, indem deren Recht zum Erlaß von Unfallverhütungsvorschriften für die unter bergbehördlicher Aufsicht stehenden Unternehmen eingeschränkt ist.

305 BSGE 27, 237 (240), wonach der Gefahrarif Rechtssatzcharakter aufweist; Leopold, Selbstverwaltung, S. 253.

306 Casselmann, SGB 1975, 16, für die Verabschiedung, d.h. Feststellung des Haushaltsplans und ebd. (17) für die Aufstellung; Krauskopf-Baier SGB IV § 66 Rdnr. 4; o. Verf. SdL 1977, 317; siehe auch Schulz-Lücke S. 200.

307 GK-SGB IV-Krause § 66 Rdnr. 11; Wallenfang, WzS 1987, 289 (291).

308 Becher, SVwR E § 66 Anm. 1.1.

309 o. Verf. SozSV 1978, 29 (30); Brehm, BG 1978, 703 (704); Koch/Hartmann-Casselmann SGB IV § 66 Rdnr. 13; siehe auch den Bericht der Bundesregierung zu Fragen der Selbstverwaltung in der Sozialversicherung, BT-Drucks. 7/4244, S. 7, der als Aufgaben der Vertreterversammlung von besonderem Gewicht neben der autonomen Rechtsetzung die Feststellung des Haushaltsplans (Voranschlag) nennt, was den Schluß zulassen könnte, daß die Feststellung des Haushaltsplans nicht als Gegenstand der Rechtsetzung angesehen wird.

310 Brehm, BG 1978, 703 (704).

auf fehlende Haushaltsmittel verweigert werden dürften. Entsprechendes gelte z.B. auch für die Kosten der Unfallverhütung.

Für die Auffassung, daß es sich bei der Feststellung des Haushaltsplans um einen Gegenstand der Rechtsetzung handelt, spricht nicht zuletzt die zu Art. 110 Abs. 2 GG ergangene Rechtsprechung des BVerfG³¹¹. Gem. Art. 110 Abs. 2 GG wird der Haushaltsplan durch das Haushaltsgesetz festgestellt. In seiner Entscheidung führt das BVerfG aus, daß das Bundeshaushaltsgesetz nicht lediglich ein im Haushaltsplan enthaltenes Zahlenwerk feststelle, sondern zugleich die Bewilligung der im Haushaltsplan ausgeworfenen Mittel und es damit die Ermächtigung an die Regierung enthalte, diese Mittel für die in den Titeln des Haushaltsplans festgelegten Zwecke auszugeben. Solche Ermächtigungsvorschriften stellen Recht i.S.v. Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG, § 76 BVerfGG dar (mit der Möglichkeit der Normenkontrolle)³¹².

Unabhängig von der Frage, welcher Auffassung man folgt, ist jedenfalls die Ansicht von Brackmann³¹³, wonach die Übertragung von Aufstellung und Feststellung des Haushaltsplans auf einen Erledigungsausschuß schon wegen der besonderen Regelung des Haushaltswesens in einem anderen Gesetzestitel weder durch den Vorstand noch durch die Vertreterversammlung zulässig sei, abzulehnen, wobei bereits nicht klar wird, was mit „anderer Gesetzestitel“ gemeint sein soll.

Es stellt sich die weitere Frage, ob unter "Rechtsetzung" i.S.d. § 66 SGB IV neben der Feststellung des Haushaltsplans durch die Vertreterversammlung (§ 70 Abs. 1 S. 2 SGB IV), also der endgültigen und verbindlichen Verabschiedung, auch die Aufstellung des Haushaltsplans durch den Vorstand (§ 70 Abs. 1 S. 1 SGB IV), also die Vorstufe zur Feststellung, zu verstehen ist. Zu bedenken ist hierbei, daß die Aufstellung des Haushaltsplans durch den Vorstand die Vertreterversammlung nicht bindet und damit deren Beschlußfassung - zumindest theoretisch - nicht präjudiziert.

Soweit ersichtlich, hat diese Frage lediglich Casselmann³¹⁴ einer näheren Betrachtung unterzogen. Casselmann kommt zum Ergebnis, daß beide Akte dem Bereich der Rechtsetzung zuzurechnen seien, allerdings nur im Hinblick auf die "weite Fassung" des seinerzeit gültigen § 4 Abs. 7 SVwG, der "Aufgaben, die Gegenstände der autonomen Rechtsetzung betreffen", von einer Übertragung auf Erledigungsausschüsse ausgenommen hat. Hätte der Gesetzgeber, so Casselmann, nur auf die endgültige Beschlußfassung durch die Vertreterversammlung (Feststellung des Haushaltsplans) und nicht auch auf die Aufstellung desselben abstellen wollen, so hätten ihm andere Formulierungsmöglichkeiten zur Verfügung gestanden, etwa "ausgenommen die autonome Rechtsetzung". Genau diese Formulierung ist aber - bis auf das Wort "autonom" - heute Gesetz, so daß daraus geschlossen werden könnte, der Gesetzgeber habe lediglich die Feststellung des Haushaltsplans als Teil der Rechtsetzung von einer Übertragung auf einen Erledigungsausschuß ausnehmen wollen. Dafür, daß der Gesetzgeber eine Ein-

311 BVerfGE 20, 56 (90).

312 Siehe auch BVerfGE 38, 121 (126), wonach Haushaltsplan und Haushaltsgesetz eines Landes eine Einheit bilden und die Feststellung des Haushaltsplans durch Gesetz erfolgt.

313 Brackmann, Handbuch, S. 215 b unter Hinweis auf Brehm, BG 1978, 703 (704).

314 Casselmann, SGB 1975, 16.

engung gegenüber der früheren Regelung des § 4 Abs. 7 SVwG vornehmen wollte, ergeben die Gesetzesmaterialien aber keinen Anhaltspunkt. Auch kann man die Feststellung des Haushaltsplans nicht getrennt als Rechtssetzungsakt ansehen, sie steht vielmehr notwendig in Verbindung mit der Aufstellung des Haushaltsplans.

Selbst wenn man die Aufstellung des Haushaltsplans nicht zur Rechtsetzung zählen wollte oder darüber hinausgehend zusätzlich die Feststellung des Haushaltsplans, müßten diese Tätigkeiten jedenfalls den unübertragbaren Aufgaben zugeordnet werden, die den Kernbereich der Organtätigkeit betreffen³¹⁵. Diese Betrachtungsweise würde nicht zuletzt eine Stütze in den Regelungen der Gemeindeordnungen finden, die ausnahmslos die Beschlußfassung über den Erlaß der Haushaltssatzung bzw. des Haushaltsplans für unübertragbar erklären³¹⁶.

bb) Andere elementare Aufgaben

Da die Organe den Kernbereich ihrer Aufgaben nicht auf Erledigungsausschüsse übertragen dürfen, stellt sich die Frage, was außer der Rechtsetzung zum Kernbereich der Aufgaben gehört.

aaa) Regelung des § 65 SGB IV

Aufschluß über jedenfalls einen Teil der vom Kernbereich umfaßten Aufgaben könnte § 65 SGB IV geben. Diese Vorschrift legt fest, bei welchen Angelegenheiten eine getrennte Abstimmung in den verschiedenen Gruppen (Versicherte, Selbständige ohne fremde Arbeitskräfte und Arbeitgeber in der landwirtschaftlichen Unfallversicherung; Versicherte und Arbeitgeber bei der Bundesknappschaft) stattzufinden hat.

§ 65 SGB IV muß - wegen des Erfordernisses einer getrennten Abstimmung - als Indiz dafür angesehen werden, daß es sich bei den dort angeführten Aufgaben um solche von besonderer Bedeutung handelt, die auf Erledigungsausschüsse nicht übertragen werden dürfen³¹⁷.

315 Brehm, BG 1978, 703 (705); GK-SGB IV-Krause § 66 Rdnr. 11; Wallenfang, WzS 1987, 289 (291).

316 § 39 Abs. 2 Nr. 14 GemO BaWü; Art. 32 Abs. 2 Nr. 4 GO Bay; § 35 Abs. 2 Nr. 16 GO Bran; § 51 Nr. 7 HGO; §§ 22 Abs. 3 Nr. 8 KV M-V; § 40 Abs. 1 Nr. 8 NGO; § 41 Abs. 1 lit. h GO NRW; § 32 Abs. 2 Nr. 2 GemO RhPf; § 35 Nr. 15 KSVG Saarl.; § 41 Abs. 2 Nrn. 3 u. 14 GO Sachsen; § 44 Abs. 3 Nr. 4 GO LSA; § 28 Nr. 2 GO SchlH, der allerdings im allgemeinen vom Erlaß von Satzungen spricht bzw. § 28 Nr. 1 i.V.m. § 79 Abs. 1 S. 1 GO SchlH; ebenso noch § 18 lit. h Verf. Brhv; § 26 Abs. 2 Nr. 7 ThürKO.

317 Wannagat-Marschner SGB IV § 66 Rdnr. 12; eine Übertragung von Aufgaben kommt aber wohl in den Fällen des § 65 Abs. 1 Nrn. 2 und 3 SGB IV sowie des Abs. 2 Nrn. 1 und 2 in Frage.

Im einzelnen handelt es sich um folgende Aufgaben:

- Wahl des Geschäftsführers und seines Stellvertreters sowie der Vorschlag des Vorstandes hierzu (§ 65 Abs. 1 Nr. 1 i.V.m. § 36 Abs. 2 SGB IV)³¹⁸, ferner das in § 36 Abs. 2 a u. 3 SGB IV geregelte Zustimmungsverfahren bei bestimmten Unfallkassen.

Die Bedeutung der Bestellung des Geschäftsführers wird an verschiedenen Regelungen in § 36 SGB IV deutlich. So bedarf die Bestellung des Geschäftsführers und seines Stellvertreters in den in § 36 Abs. 2 a SGB IV genannten Fällen der Zustimmung der Mehrheit der Versichertenvertreter im Vorstand und in der Vertreterversammlung. In den von § 36 Abs. 3 SGB IV erfaßten Fällen bedarf die Bestellung des Geschäftsführers der Zustimmung des Vorstandes.

- personelle Besetzung von Ausschüssen, d.h. Wahl von Ausschußmitgliedern und deren Stellvertretern (§ 65 Abs. 1 Nr. 5 SGB IV). Im Zusammenhang mit der Besetzung von Ausschüssen ist die naturgemäß vorgreifliche Frage der Einrichtung der Ausschüsse ebenfalls als nicht übertragbare Aufgabe anzusehen.

Nach Peters³¹⁹ sollte das Selbstverwaltungsorgan z.B. auch nicht die Benennung der Widerspruchsstellen nach § 85 Abs. 2 Nr. 2 SGG als eine der Rechtssetzung ähnliche Aufgabe übertragen.

bbb) Sonstige Aufgaben

Zu den grundlegenden Aufgaben der Vertreterversammlung zählen auch die Abnahme der Jahresrechnung³²⁰ und die Entlastung von Vorstand und Geschäftsführer gem. § 77 Abs. 1 Satz 2 SGB IV³²¹.

Nicht übertragen werden können schließlich Angelegenheiten, die das Organ selbst betreffen³²².

cc) Ausschließlichkeitskataloge im Gemeinderecht

Die vorstehenden Feststellungen zur Frage, welche Gegenstände der Rechtssetzung nicht auf Erledigungsausschüsse übertragen werden dürfen, werden - soweit diese Gegenstände nicht für den Bereich der Sozialversicherung, etwa der Erlaß von Unfallverhütungsvorschriften in der Unfallversicherung, spezifisch sind - gestützt durch ent-

318 Ausdrücklich für die Wahl des Geschäftsführers und den Vorschlag des Vorstandes hierzu Becher, SVwR E § 66 Anm. 1.1.; KassKomm-Maier SGB IV § 66 Rdnr. 3; Wannagat-Marschner SGB IV § 66 Rdnr. 9; Wallenfang, WzS 1987, 289 (291).

319 Peters SGB IV § 66 Anm. 6.

320 Koch/Hartmann-Casselmann SGB IV § 66 Rdnr. 13; Wallenfang, WzS 1987; 289 (291).

321 Becher, SVwR E § 66 Anm. 1.1.; BfA SGB IV § 66 Anm. 4; Koch/Hartmann-Casselmann SGB IV § 66 Rdnr. 13; o. Verf. SozSV 1978, 29 (30).

322 Peters SGB IV § 66 Anm. 6.

sprechende Regelungen der in den Gemeindeordnungen enthaltenen Ausschließlichkeitskataloge³²³. Wie bereits erwähnt, kann das Selbstverwaltungsprinzip im Kommunalrecht historisch bis heute als das am besten ausgebaute Modell angesehen werden.

In den Ausschließlichkeitskatalogen der Gemeindeordnungen werden insbesondere folgende Aufgaben von der Übertragung auf Erledigungsausschüsse ausgenommen:

- Erlaß, Aufhebung und Änderung von Satzungen³²⁴;
- Aufstellung von Grundsätzen für die Ernennung und Entlassung der Beamten sowie für die Einstellung, Einstufung und Entlassung der Angestellten;
- Erlaß der Geschäftsordnung;
- Festsetzung öffentlicher Abgaben und privatrechtlicher Entgelte (vergleichbar der Festsetzung der Gefahrtarife durch die Berufsgenossenschaften);
- Erlaß der Haushaltssatzung.

Auch die aus § 65 SGB IV ableitbaren Aufgaben, die als unübertragbar zu gelten haben, finden sich in den Katalogen der Gemeindeordnungen wieder als Punkte wie

- Wahl des Bürgermeisters und der Beigeordneten;
- Bildung und Auflösung von Ausschüssen sowie die Berufung der Ausschußmitglieder.

Schließlich finden sich auch die für den Bereich der Sozialversicherungsträger als nicht übertragbar anzunehmenden Aufgaben der Abnahme der Jahresrechnung sowie der Entlastung des Vorstandes und des Geschäftsführers nach § 77 Abs. 1 Satz 2 SGB IV in den Regelungen der Gemeindeordnungen wieder, wonach die Feststellung der Jahresrechnung und die Entlastung des Gemeindevorstandes bzw. des Bürgermeisters nicht auf Ausschüsse übertragen werden dürfen.

323 Beispielsweise führt die Hessische Gemeindeordnung in § 51 neunzehn nicht auf Erledigungsausschüsse übertragbare Aufgaben auf, z.B. die Aufstellung von allgemeinen Grundsätzen für die Anstellung, Beförderung, Entlassung und Besoldung der Beamten, Angestellten und Arbeiter der Gemeinde im Rahmen des allgemeinen Beamten- und Arbeitsrechts, den Erlaß, die Änderung und Aufhebung von Satzungen, den Erlaß der Haushaltssatzung und die Festsetzung des Investitionsprogramms sowie die Beratung der Jahresrechnung und die Entlastung des Gemeindevorstandes. Das Kommunal selbstverwaltungsgesetz des Saarlandes enthält in § 35 einen Katalog von sogar 29 nicht übertragbaren Aufgaben; allerdings können diese Kataloge nicht als abschließende Regelung angesehen werden, siehe hierzu etwa Hölzl/Hien GO Bay Art. 32 Anm. I.4; Bauer/Böhle/Masson/Samper GO Bay Art. 32 Rdnr. 11.

324 Einschränkend insoweit Art. 32 Abs. 2 Satz 2 Nr. 2 GO Bay, wonach der Erlaß von Bebauungsplänen und allen sonstigen Satzungen nach den Vorschriften des Ersten Kapitels des Baugesetzbuches beschließenden Ausschüssen übertragen werden kann.

d) Einzelne übertragbare Aufgaben

Nachdem nunmehr feststeht, welche Aufgaben Erledigungsausschüssen nicht übertragen werden dürfen, stellt sich noch die Frage, welche Regelungsmaterien diesen Ausschüssen zugeordnet werden dürfen. Generell wird man sagen können, daß alle Aufgaben, die weder der Rechtsetzung unterfallen noch als elementare Aufgabe anzusehen sind, auf Erledigungsausschüsse übertragen werden dürfen.

aa) Vertreterversammlung

Erledigungsausschüsse der Vertreterversammlung sind in der Sozialversicherung allgemein selten, weil die Aufgaben der Vertreterversammlung in aller Regel grundsätzliche Bedeutung haben. Als übertragbare Aufgabe könnte etwa die Festsetzung der Entschädigung der ehrenamtlich Tätigen nach § 41 SGB IV angesehen werden³²⁵.

bb) Vorstand

Der Vorstand kann den Erledigungsausschüssen beispielsweise bestimmte Personalangelegenheiten (z.B. Beförderung, Höhergruppierung, Darlehensvergabe, soweit nicht in den Aufgabenbereich des Geschäftsführers fallend) übertragen³²⁶.

e) Parallele Zuständigkeit von Organ und Ausschuß

Um nicht das Prinzip einer eindeutigen Kompetenzverteilung zu provozieren, sollten parallele Zuständigkeiten von Organ und Erledigungsausschuß für denselben Regelungsgegenstand vermieden werden³²⁷.

1.2. Auf Vorbereitungsausschüsse übertragbare Aufgaben

Es wird - soweit ersichtlich - nahezu einhellig und ohne Begründung die Auffassung vertreten, die Organe seien bei ihren Entscheidungen in bezug auf Vorbereitungsausschüsse einschließlich der Aufgabenübertragung frei und nicht an gesetzliche Vorschriften und damit auch nicht an § 66 SGB IV gebunden³²⁸. Teilweise wird ausdrücklich festgestellt, es könnten auch Aufgaben der autonomen Rechtsetzung vorbereitend

325 Welchen Stellenwert diese Aufgabe besitzt, wird an der Kommentierung von Becher, SVwR deutlich, die sich auf 22 Seiten mit § 41 SGB IV (Entschädigung der ehrenamtlich Tätigen) befaßt, während sie der Vorschrift des § 66 SGB IV nur etwas über 5 Seiten widmet!

326 Kruse/Kruse, SozVers 1990, 141 (143); o. Verf. SdO 1995, 26 (27); o. Verf. Der Sozialversicherungsfachangestellte 50/01.10.1988, 65 (70).

327 Wannagat-Marschner SGB IV § 66 Rdnr. 7.

328 Becher, SVwR E § 66 Anm. 0; BfA SGB IV § 66 Anm. 2; GK-SGB IV-Krause § 66 Rdnr. 12; KassKomm-Maier SGB IV § 66 Rdnr. 2; Koch/Hartmann-Casselmann SGB IV § 66 Rdnr. 7; Krauskopf-Baier SGB IV § 66 Rdnr. 6; Kruse/Kruse, SozVers 1990, 141 (142); o. Verf. Der Sozialversicherungsfachangestellte 50/01.10.1988, 65 (70); Peters SGB IV § 66 Anm. 3; Siebeck Sitzungen, S. 155 Rdnr. 21; Wannagat-Marschner SGB IV § 66 Rdnr. 4.

beraten werden ³²⁹. Lediglich Dortants ³³⁰ will die Bestimmung des § 66 SGB IV analog auf Vorbereitungsausschüsse anwenden.

Das BMA kommt in seinem Schreiben vom 25.07.1953 ³³¹ zu dem Ergebnis, daß das, was für die Ausschüsse i.S.d. § 2 Abs. 14 GSV (heute Erledigungsausschüsse i.S.d. § 66 SGB IV) gilt, nicht ohne weiteres Geltung auch für die "Ausschüsse" beanspruchen könne, die nur vorbereitende oder beratende Aufgaben haben. Aus dieser Feststellung ergibt sich im Umkehrschluß, daß eine sinngemäße Anwendung der gesetzlichen Vorschrift - heute § 66 SGB IV - bzw. Teilen dieser Vorschrift auf die vorbereitenden Ausschüsse nicht von vornherein als ausgeschlossen angesehen werden muß.

Ungeachtet dessen wird man die Möglichkeit, Aufgaben auf Vorbereitungsausschüsse zu übertragen, nicht auf bestimmte Aufgaben beschränken können. Dies resultiert daraus, daß die Vorbereitungsausschüsse lediglich im Vorfeld der Entscheidungen, nämlich bei der Beratung der Angelegenheiten, tätig werden. Allerdings muß gewährleistet sein, daß das Mutterorgan ausreichend Gelegenheit hat, sich mit der Arbeit des Ausschusses auseinanderzusetzen und die Beschlüßvorlagen des Ausschusses nicht ohne weitere Erkenntnis über ihr Zustandekommen in Beschlüsse umgesetzt werden. Ansonsten könnten von den Vorbereitungsausschüssen de facto Aufgaben "erledigt" werden, die einer Übertragung auf Erledigungsausschüsse nicht zugänglich sind. Insoweit begegnet die vielfach geübte Praxis bei den Sozialversicherungsträgern Bedenken, indem die Organe zu Ratifikationsorganen verkümmern.

Um diesen Bedenken wenigstens ansatzweise Rechnung zu tragen, müssen die Mitglieder der Organe zumindest rechtzeitig mit den Unterlagen über die Ausschusßarbeit beschickt werden, ferner muß ausreichend Zeit für eine Diskussion eingeplant werden. Überlegt werden sollte außerdem, die Sitzungsfrequenz der Organe zu erhöhen. Die überwiegende Sitzungsfrequenz bei den Berufsgenossenschaften beträgt bei der Vertreterversammlung 2 Sitzungen pro Jahr. Soweit die vom Verfasser bei den Berufsgenossenschaften durchgeführten Erhebungen in einer größeren Anzahl von Fällen 3 Sitzungen der Vertreterversammlung ergeben haben, war regelmäßig eine dieser 3 Sitzungen die konstituierende Sitzung nach den Sozialwahlen 1999. Bei einigen Berufsgenossenschaften fanden im Jahre 1999 sogar 4 Sitzungen der Vertreterversammlung statt, bei anderen Berufsgenossenschaften nur 1 Sitzung. Die Vorstände tagten mindestens 2 mal und höchstens 8 mal, im Durchschnitt etwa 3 - 4 mal.

Im übrigen kann das Organ im Einzelfall einem Vorbereitungsausschuß auch für die Entscheidung in einem Einzelfall die Kompetenz eines Erledigungsausschusses zuweisen ³³².

329 Krauskopf-Baier SGB IV § 66 Rdnr. 6.

330 Dortants, DOK 1992, 176 (178 f.).

331 Schreiben des BMA vom 25.07.1953 an die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände - IV a 7 - 6390/53, abgedruckt in BARbI. 1953, 482.

332 Grüner/Dalichau SGB IV § 66 Anm. II.

2. Zeitliche Begrenzung der Aufgabenübertragung

2.1. Erledigungsausschüsse

Ein Erledigungsausschuß beginnt zu existieren mit dem Übertragungsbeschluß oder zu dem im Übertragungsbeschluß oder in einem besonderen Beschluß festgelegten Zeitpunkt³³³.

Für die Frage der „Amtsdauer“ von Erledigungsausschüssen enthält das Gesetz keine Bestimmung. Da jedoch nur Mitglieder des jeweiligen Selbstverwaltungsorgans bzw. auch bis zur Hälfte der Ausschußmitglieder Stellvertreter von Organmitgliedern in die Erledigungsausschüsse gewählt werden können, ist die Tätigkeit in den Ausschüssen zeitlich an die Tätigkeit als Organmitglied gebunden, also an die 6-jährige Wahlperiode (§ 58 Abs. 2 S. 1 SGB IV). Dies bedeutet, daß den Ausschußmitgliedern für die Zeit nach Ablauf ihrer Amtsperiode Aufgaben zur Erledigung nicht übertragen werden dürfen³³⁴, ebenso nicht für die gesamte folgende Wahlperiode³³⁵. Es muß vielmehr in jeder Amtsperiode ein erneuter Beschluß gefaßt werden.

Die Koppelung der Amtsdauer von Erledigungsausschüssen an die Amtsdauer der Organe bedeutet jedoch nicht, daß die Tätigkeit von Ausschüssen genau nach 6 Jahren endet. Im Interesse einer kontinuierlichen Ausschußarbeit, deren Bedeutung bereits oben dargestellt wurde, ist § 58 Abs. 2 S. 1 Halbs. 2 SGB IV entsprechend auf Ausschüsse anzuwenden, so daß deren Amtsdauer unabhängig vom Zeitpunkt der Wahl mit dem Zusammentritt der in den nächsten allgemeinen Wahlen neugewählten Selbstverwaltungsorgane endet, die dann eine baldige Entscheidung über die Übertragung von Aufgaben auf Ausschüsse herbeiführen können³³⁶.

Daneben kann aber die Tätigkeit von Erledigungsausschüssen auch zeitlich begrenzt werden, wobei sich die zeitliche Begrenzung aus dem Inhalt der übertragenen Aufgabe ergeben kann³³⁷. So könnte etwa festgelegt werden, die Amtsdauer eines Bauausschusses mit Fertigstellung eines Bauvorhabens enden zu lassen. Insoweit bedarf es dann für die Beendigung keines besonderen Beschlusses mehr³³⁸.

Neben der Bildung ständiger Ausschüsse besteht auch die Möglichkeit, für einzelne Angelegenheiten sogenannte ad-hoc-Ausschüsse einzurichten. Die Bildung solcher Ausschüsse empfiehlt sich z.B. bei dringenden Personalangelegenheiten zwecks Einhaltung gesetzlicher Fristen (z.B. Entlassung von Beamten auf Probe, Disziplinarangelegenheiten)³³⁹.

333 Peters SGB IV § 66 Anm. 5.

334 Brackmann, Handbuch, S. 154 g I; Hutterer, WzS 1969, 107 (108); Koch/Hartmann-Casselmann SGB IV § 66 Rdnr. 10; Leopold, Selbstverwaltung, S. 151.

335 Schulz-Lücke S. 103 Anm. 1.4.

336 Peters SGB IV § 66 Anm. 9; Wallenfang, WzS 1987, 289 (292).

337 Peters SGB IV § 66 Anm. 9; Wallenfang, WzS 1987, 289 (292); für den kommunalrechtlichen Bereich Bennemann/Beinlich HGO § 62 Rdnr. 123.

338 Siehe für den gemeinderechtlichen Bereich Bennemann/Beinlich HGO § 62 Rdnr. 123.

339 Koch/Hartmann-Casselmann SGB IV § 66 Rdnr. 14.

Die Bildung derartiger ad-hoc-Ausschüsse ist bei den Berufsgenossenschaften allerdings nicht üblich, gewöhnlich werden entsprechende Aufgaben von einem anderen Ausschuß (z.B. vom ständigen Ausschuß oder vom geschäftsführenden Ausschuß) miterledigt. Eine Ausnahme bilden die bereits erwähnten Bauausschüsse, die wegen der ihnen obliegenden Aufgaben in aller Regel über längere Zeiträume tätig werden und daher im Ergebnis einem ständigen Ausschuß gleichkommen, auch wenn sie von der Systematik den ad-hoc-Ausschüssen zuzuordnen sind.

2.2. Vorbereitungsausschüsse

Die vorstehenden Feststellungen zum zeitlichen Rahmen der Tätigkeit von Erledigungsausschüssen haben für Vorbereitungsausschüsse sinngemäß zu gelten.

3. Form der Aufgabenübertragung

3.1. rechtliche Qualität - Mandat oder Delegation ?

Es stellt sich weiterhin die Frage, durch welche Art von Rechtsakt Aufgaben von den Organen auf Ausschüsse übertragen werden. In Frage kommen die beiden Institute "Delegation" und "Mandat".

Triepel charakterisiert in seiner Studie den Begriff "Delegation" grob als die "Abschiebung einer Pflicht von den eigenen und ihre Überbürdung auf fremde Schultern"³⁴⁰. Etwas genauer gesagt: Die Delegation stellt sich dar als ein Akt, durch den der Inhaber einer hoheitlichen Zuständigkeit (Delegant) diese ihm durch allgemeine Zuständigkeitsordnung eingeräumte Zuständigkeit zum Teil oder ganz auf ein anderes (nachgeordnetes) Organ (Delegatar) überträgt, wobei dieses Organ im eigenen Namen und als eigene Instanz handelt³⁴¹ (als devolvierende, befreiende oder echte Delegation bezeichnet³⁴²).

Beim Mandat hingegen liegt lediglich eine Beauftragung vor mit der Maßgabe, daß die dem übergeordneten Hoheitsträger (Mandant) zustehende Kompetenz durch eine nachgeordnete Stelle (Mandatar) wahrgenommen wird, ohne daß eine Änderung der allgemeinen Zuständigkeitsordnung eintritt. Die Kompetenz wird also in fremdem Namen ausgeübt³⁴³. Zu unterscheiden ist das Mandat von Weisungen übergeordneter Behörden und vom innerdienstlichen Auftrag³⁴⁴.

340 Triepel S. 9.

341 Bremer S. 53 m.w.N.

342 Seeger, BWGZ 1974, 432 (433), der eine kurze Übersicht über die möglichen Arten einer Delegation gibt.

343 Triepel S. 12; Seeger, BWGZ 1974, 432 (433).

344 Seeger, BWGZ 1974, 432 (433).

Übertragen auf die Ausschüsse der Sozialversicherungsträger ergibt sich folgendes Bild:

a) Erledigungsausschüsse

aa) Aufgabenübertragung im Wege einfacher Delegation

Nach der h.M.³⁴⁵ handelt es sich bei der Aufgabenübertragung auf Erledigungsausschüsse um eine Delegation, da diese Ausschüsse selbständig und im eigenen Namen tätig werden. Es entscheidet der Ausschuß und nicht das Mutterorgan durch den Ausschuß. Der Entscheidung des Ausschusses kommt die gleiche Rechtswirkung zu wie der des Mutterorgans³⁴⁶. Peters³⁴⁷ beschreibt den Vorgang als „Surrogation“, da ein Austausch des Selbstverwaltungsorgans gegen einen Erledigungsausschuß stattfindet, der den gleichen Rechtsverhältnissen unterliegt.

Es stellt sich die Frage, ob der Annahme einer Delegation das Recht des Mutterorgans, seine Ausschüsse jederzeit aufzulösen³⁴⁸, entgegensteht. Eine Auflösung entfaltet nur eine ex-nunc-Wirkung, d.h. die ausschließliche Zuständigkeit der Ausschüsse für die Zeit vor der Auflösung bleibt unberührt, die Beschlüsse werden nicht nachträglich unwirksam. Daß die Ausschüsse aufgrund des Auflösungsrechts des Organs keine unwiderrufliche Kompetenz erhalten, steht der Annahme einer Delegation mithin nicht entgegen³⁴⁹.

Es stellt sich die weitere Frage, ob sich hieran etwas ändert, wenn man dem Mutterorgan ein Weisungs- und/oder Rückholrecht³⁵⁰ zubilligt. Erteilt das Mutterorgan seinem

345 GK-SGB IV-Krause § 66 Rdnr. 10; Krauskopf-Baier SGB IV § 66 Rdnr. 1; Wannagat-Marschner SGB IV § 66 Rdnr. 5; Bremer S. 54 f.

346 Körner in: Püttner, Handbuch, S. 137 für den Gemeinderat; vgl. auch Peters SGB IV § 66 Anm. 4.

347 Peters SGB IV § 66 Anm. 4.

348 Siehe unten Kap. F IV. 5.2. a) aa) aaa); eine Reihe von Gemeindeordnungen enthalten für den Gemeinderat ein solches Auflösungsrecht (§ 62 Abs. 1 S. 5 HGO; Art. 32 Abs. 5 GO Bay; § 50 Abs. 9 GO Bran; § 51 Abs. 8 NGO; § 45 Abs. 3 GO LSA).

349 Bremer S. 54 f.; in diesem Zusammenhang erwähnenswert ist schließlich auch das Problem der konservierenden Delegation auf dem Gebiet des Gemeinderechts. Nach Art. 32 Abs. 3 S. 1 GO Bay verbleibt die Zuständigkeit insoweit bei der Vertretungskörperschaft (also dem Mutterorgan), als der Gemeinderat binnen 1 Woche durch einen Nachprüfungsantrag selbst über die Angelegenheit entscheiden kann. Nach Tschira (Bay.Bgm. 1965, 62 (63)) ist das für eine echte Delegation notwendige Begriffsmerkmal des vollständigen Kompetenzverlustes beim Deleganten hier nicht erfüllt. Es handelt sich also um eine sog. konservierende Delegation, d.h. um eine Übertragung einer Kompetenz auf ein anderes Organ, bei der sich der Delegant gleichzeitig vorbehält, diese Kompetenz auch selbst auszuüben. Eine derartige Zuständigkeitsverlagerung begegnet Bedenken, da betroffene Dritte nicht immer ohne weiteres erkennen können, welches Organ für welche Handlung bzw. Entscheidung zuständig ist. Nach Bremer (Bremer S. 56 f. m.w.N.; ihm folgend Linhart S. 472) soll die konservierende Delegation immer dann zulässig sein, wenn der Vorbehalt des Deleganten in der ermächtigenden Norm oder auch ausnahmsweise in der Delegation selbst generell zum Ausdruck gebracht und an genau bestimmte Voraussetzungen geknüpft wird, so daß außenstehende Dritte jederzeit in der Lage sind, das zuständige Organ selbst zu bestimmen.

350 Siehe unten Kap. F IV. 5.2. a) u. b).

Ausschuß eine Weisung, entscheidet nach wie vor der Ausschuß und nicht das Mutterorgan. Lediglich der Inhalt der Entscheidung wird durch die Weisung des Mutterorgans beeinflusst, die Entscheidung selbst bleibt eine solche des Ausschusses. Macht das Mutterorgan von seinem Rückholrecht Gebrauch, zieht es also seine dem Ausschuß übertragene Kompetenz wieder an sich, kommt es jedenfalls insoweit zu einer Entscheidung des Ausschusses nicht mehr, so daß sich die Frage, ob der Ausschuß selbständig und im eigenen Namen tätig wird, gar nicht mehr stellt. Für bereits gefaßte Beschlüsse gilt in diesem Fall das vorstehend zum Auflösungsrecht Gesagte entsprechend.

Festzuhalten bleibt demnach, daß eine Aufgabenübertragung vom Mutterorgan auf Erledigungsausschüsse im Wege der Delegation erfolgt³⁵¹.

bb) Subdelegation

§ 66 Abs. 1 S. 1 SGB IV regelt, daß die Selbstverwaltungsorgane die Erledigung einzelner Aufgaben, mit Ausnahme der Rechtsetzung, Ausschüssen übertragen können. Damit stellt sich die Frage, ob der Erledigungsausschuß, der durch die Delegation „Herr der Materie“ geworden ist, über diese Materie frei, etwa durch Subdelegation, verfügen kann. Dafür spräche, daß dem Ausschuß tatsächlich eine Materie zur selbständigen Behandlung im eigenen Namen übertragen wird.

Soweit ersichtlich, wird diese Frage in der sozialversicherungsrechtlichen Literatur nicht behandelt.

In der kommunalrechtlichen Literatur wird die Möglichkeit einer Subdelegation durch Bildung von Unterausschüssen teilweise bejaht³⁵². Eine einschränkende Auffassung hält es für zulässig, wenn ein beschließender Ausschuß i.S.v. § 39 GemO BaWü Unterausschüsse bildet, allerdings sollen nur beratende Unterausschüsse gebildet werden dürfen, die lediglich als „arbeitstechnische Maßnahme zur Vorbereitung der Beschlußfassung durch den beschließenden Ausschuß“ anzusehen seien³⁵³. Ein anderer Teil der Literatur³⁵⁴ hält eine Übertragung von Zuständigkeiten von einem Ausschuß auf einen anderen für unzulässig. Nach dieser Auffassung hätte dies erst recht zu gelten, wenn eigens zum Zwecke der Subdelegation Unterausschüsse gebildet würden. Wiederum ein anderer Teil der Literatur vertritt eine differenzierende Auffassung, wonach sich (beschließende) Ausschüsse nicht gegenseitig Angelegenheiten zuweisen könnten, falls hierfür die vom Gemeinderat festgelegte Aufgabenverteilung keine

351 Die Übertragung kann nicht mit einer Klage angefochten werden, da sie zwar eine hoheitliche Maßnahme, jedoch kein Verwaltungsakt ist. Es wird weder ein Einzelfall geregelt, noch ist die Übertragung auf eine unmittelbare Rechtswirkung nach außen gerichtet, Wallenfang, WzS 1987, 289 (290 f.).

352 Schmidt/Kneip HGO § 62 Rdnr. 1 unter Berufung auf den HessVGH, Ur. v. 20.05.1970 - II OE 106/69 = HessVGRspr. 1970, 65 (66).

353 Kunze/Bronner GemO BaWü § 39 Rdnr. 3.

354 Seeger, BWGZ 1974, 432 (435); so auch Franke S. 155 f. für das hessische Kommunalverfassungsrecht mit der Begründung, daß den Ausschüssen keine Verfahrensautonomie eingeräumt sei.

Grundlage biete ³⁵⁵. Würde also die Gemeindeordnung die Möglichkeit einer solchen Subdelegation vorsehen, wäre das „Weiterschieben“ von Aufgaben nach dieser Auffassung zulässig. Eine solche „Ermächtigungsregelung“ findet sich in § 41 Abs. 2 S. 2 GO NRW, wonach der Rat Ausschüsse ermächtigen kann, in Angelegenheiten ihres Aufgabenbereiches die Entscheidung dem Bürgermeister zu übertragen ³⁵⁶, was den Ausschüssen die Möglichkeit der Subdelegation einräumt.

Soweit also Ausschüsse Aufgaben übertragen wollen, ist dies nur mit einer Ermächtigung des Rates, die ihre Grundlage in der Gemeindeordnung hat, möglich ³⁵⁷. Dieser Fall der Subdelegation ist auch unbedenklich, da es gerade nicht in das Belieben des Ausschusses gestellt ist, darüber zu entscheiden, ob er selbst oder ein anderes Gremium beschließend tätig wird, diese Entscheidung vielmehr dem Rat zukommt.

Da eine entsprechende Ermächtigungsnorm in § 66 SGB IV fehlt, darüber hinaus auch kein Bedürfnis für eine Subdelegation bei den Sozialversicherungsträgern erkennbar ist und schließlich eine Subdelegation dazu führen würde, daß der Willenbildungsprozeß noch weiter vom Mutterorgan weg verlagert würde, ist eine Subdelegation durch einen Erledigungsausschuß weder an einen anderen, bestehenden Erledigungsausschuß zulässig, noch darf der Erledigungsausschuß einen weiteren Sub-Erledigungs- oder -Vorbereitungsausschuß bilden und diesem Aufgaben übertragen.

b) Vorbereitungsausschüsse

aa) Aufgabenübertragung im Wege des Mandats

Die Aufgabenübertragung auf Vorbereitungsausschüsse stellt keine Delegation dar, da die eigentliche - rechtliche - Zuständigkeit, nämlich die Kompetenz, endgültige Entscheidungen zu treffen, beim Mutterorgan verbleibt ³⁵⁸. Vielmehr werden den Vorbereitungsausschüssen Aufgaben im Wege des Mandats übertragen, ohne daß sich die Organe ihrer Entscheidungsmacht begeben. Jahn ³⁵⁹ spricht allerdings lediglich davon, daß informellen Ausschüssen die Vorbereitung von Entscheidungen nach allgemeinen Grundsätzen übertragen werden könne, ohne diese allgemeinen Grundsätze zu nennen.

355 Bauer/Böhle/Masson/Samper GO Bay Art. 32 Rdnr. 10.

356 Die korrespondierende Vorschrift befindet sich in § 62 Abs. 2 S. 3 GO NRW, wonach der Bürgermeister unter anderem in Angelegenheiten entscheidet, die ihm von den Ausschüssen zur Entscheidung übertragen wurden.

357 Schwabe/Sundermann S. 118.

358 Bremer S. 54 u. 64.

359 Jahn/Jansen SGB IV § 66 Anm. 2.7.6 Rdnr. 47.

bb) Submandatierung

Die sozialversicherungsrechtliche Literatur läßt - soweit ersichtlich - auch zur Frage der Möglichkeit einer Submandatierung durch einen Vorbereitungsausschuß gegenüber einem anderen Vorbereitungsausschuß Ausführungen vermissen.

Rein formal könnte dahingehend argumentiert werden, dem Mutterorgan könne es gleichgültig sein, wie der Vorbereitungsausschuß seine Arbeit erfüllt, sofern er sie denn erfüllt. In diese Richtung geht eine Meinung in der kommunalrechtlichen Literatur³⁶⁰, die die durch beschließende Ausschüsse i.S.v. § 39 GemO BaWü erfolgende Bildung von beratenden Unterausschüssen für zulässig hält, wobei diese Unterausschüsse keine beratenden Ausschüsse i.S.v. § 41 GemO BaWü darstellen. Begründet wird diese Auffassung damit, derartige beratende Unterausschüsse stellten lediglich „eine arbeits-technische Maßnahme zur Vorbereitung der Beschlußfassung durch den beschließenden Ausschuß“ dar.

Abgesehen davon, daß es vorliegend um die Frage geht, ob Vorbereitungsausschüsse - und nicht Erledigungsausschüsse - Sub-Vorbereitungsausschüsse bilden können, muß die Bildung solcher Unterausschüsse generell und damit auch durch Vorbereitungsausschüsse abgelehnt werden, weil Vorbereitungsausschüsse keine eigene Verfügungsmacht über bestimmte Angelegenheiten erlangen, sondern lediglich verlängerter Arm ihres Mutterorgans sind und das Organ eine Tätigkeit gerade durch den speziellen von ihm gebildeten Vorbereitungsausschuß mit dessen Fachleuten ausgeübt wissen will.

3.2. tatsächlicher Übertragungsakt

Es bleibt die Frage, in welcher Form die Aufgabenübertragung auf Ausschüsse zu erfolgen hat. Denkbar ist eine Aufgabenübertragung durch Aufnahme in die Satzung, in die Geschäftsordnung oder durch einfachen Beschluß.

a) Erledigungsausschüsse

Das Organ mindert bei der Bildung von Erledigungsausschüssen seine eigene, gesetzlich festgelegte Kompetenz zugunsten eines anderen Gremiums. Eine Delegation bedeutet eine Änderung der objektiven Rechtsordnung, indem neues allgemeinverbindliches Recht geschaffen wird.

Durch § 66 SGB IV ermächtigt der Gesetzgeber die Selbstverwaltungsorgane, einzelne Aufgaben an Erledigungsausschüsse zu übertragen. Mit dieser Ermächtigung wird den Organen das Recht eingeräumt, im Rahmen ihrer Organisationsautonomie Ausschüsse einzusetzen, wobei jedes Organ seine Ausschüsse selbst bildet. Aus diesem Grund ist die Delegation von Aufgaben qua Satzung nicht erforderlich. Hinzu kommt, daß die Satzung allein von der Vertreterversammlung beschlossen wird (§ 33 SGB IV), so daß

360 Kunze/Bronner GemO BaWü § 39 Rdnr. 3.

allenfalls deren Ausschüsse in die Satzung aufgenommen werden könnten, nicht aber die Ausschüsse des Vorstandes³⁶¹.

In der kommunalrechtlichen Literatur wird teilweise als Grundlage für die Übertragung von Kompetenzen einer kommunalen Vertretungskörperschaft auf ihre beschließenden Ausschüsse eine Rechtsnorm gefordert, weil die darin enthaltene Delegation hoheitlicher Befugnisse eine Änderung der Rechtsordnung herbeiführe und weil nur so das Handeln eines Ausschusses als ein Handeln der Gemeinde qualifiziert werden könne³⁶². Ein anderer Teil der kommunalrechtlichen Literatur³⁶³ argumentiert auf der gleichen Ebene und folgert aus dem Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung und dem Vorrang des Gesetzes, eine Delegation könne nur durch Rechtsnorm, also Satzung, erfolgen, da durch die Änderung der allgemeinen Zuständigkeit in den Rechtskreis des Bürgers bzw. des Betroffenen eingegriffen werde und dieser einen Rechtsanspruch auf die Beachtung der zugleich in seinem Interesse festgelegten Zuständigkeitsregelung habe. Dies solle zumindest uneingeschränkt bei der Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen gelten oder für den Fall, daß die ursprüngliche Zuständigkeit ebenfalls durch Rechtsnorm festgesetzt worden ist. Allerdings sollen nach dieser Literaturmeinung für das Gemeinderecht für interne Übertragungen weniger strenge Formen gelten, so daß der Gemeinderat Zuständigkeiten auf die Ausschüsse in den Formen der Hauptsatzung und des einfachen Gemeinderatsbeschlusses übertragen könne. Die Übertragung durch Hauptsatzung entspreche den Grundsätzen für die Delegation, wonach eine Delegation nur durch Rechtsnorm erfolgen könne³⁶⁴, und müsse gewählt werden, wenn die Zuständigkeit auf Dauer, d.h. zeitlich unbegrenzt, übertragen werden solle. Eine Übertragung durch einfachen Gemeinderatsbeschuß hingegen genüge bei der Übertragung einzelner Angelegenheiten sowie nur beratender Zuständigkeiten. Diese Ausnahme von der Delegationsform sei notwendig und zu rechtfertigen wegen der ad-hoc-Übertragung und weil es sich dabei nicht um eine behördenexterne Verschiebung wie bei der Delegation handele.

Diese für das Kommunalrecht geäußerte Ansicht steht damit im Einklang mit der hier vertretenen Auffassung, wonach die Aufgabenübertragung an Erledigungsausschüsse - denen nach § 66 SGB IV nur einzelne Aufgaben übertragen werden können - nicht per Satzung erfolgen muß.

Würde man die Bildung von Ausschüssen über die Satzung fordern, wäre nach diesseitiger Auffassung sogar die Organisationshoheit der Organe verletzt, da die Bildung von Ausschüssen unmittelbar zur Kompetenz des jeweiligen Organs gehört. Diese Kompetenz muß das Organ selbst wahrnehmen, und zwar ohne Mitwirkung der Behörde, die die Satzung zu genehmigen hat (§ 34 Abs. 1 S. 2 SGB IV)³⁶⁵.

361 o. Verf. SozSV 1978, 29.

362 Bremer S. 59 ff. u. 64.

363 Seeger, BWGZ 1974, 432 (435); siehe in diesem Zusammenhang Krauskopf-Baier SGB IV § 66 Rdnr. 1, der Satzungsregelungen, die bestimmte Ausschüsse vorschreiben, jedenfalls für zulässig hält.

364 Zur Frage der Satzung als Rechtsnorm siehe etwa Ossenbühl in Erichsen, AllgVerwR § 6 Rdnrn. 63 ff.

365 o. Verf. SozSV 1978, 29.

Damit stellt sich die weitere Frage, ob die Einsetzung von Ausschüssen durch eine Regelung in der Geschäftsordnung möglich ist. Die Geschäftsordnung enthält ihrer Natur nach lediglich Verfahrensfragen ³⁶⁶.

Man könnte die Auffassung vertreten, die Bildung von Ausschüssen gehöre deshalb zum Verfahren, weil sie Teil der Willensbildung des Organs sei. Da die Erledigungsausschüsse jedoch - ausgestattet mit eigenen Rechten - neben das Organ treten, kann es bei der Bildung von Erledigungsausschüssen schon vom Grundsatz her nicht um das "eigentliche" technische Verfahren der Willensbildung (wie z.B. Verfahrensfragen im Zusammenhang mit Sitzungen, Abstimmungen etc.) gehen. Zum anderen spricht gegen eine Einsetzung der Ausschüsse durch eine Regelung der Geschäftsordnung auch ein praktisches Argument, da die Geschäftsordnungen erfahrungsgemäß über lange Zeiträume Gültigkeit haben, die Ausschüsse jedoch alle 6 Jahre neu gebildet werden müssen.

Unschädlich ist es natürlich, die Frage der Ausschußbildung - wie es bei einer Reihe von Berufsgenossenschaften gehandhabt wird - in der Geschäftsordnung nochmals anzusprechen. Erforderlich ist dies allerdings nicht, da bereits das Gesetz und in aller Regel auch die Satzung die Möglichkeit der Ausschußbildung durch die Organe feststellen ³⁶⁷.

Es bleibt festzuhalten, daß weder eine Regelung durch Satzung erforderlich noch eine Regelung durch die Geschäftsordnung ausreichend ist.

Ausreichend ist hingegen ein einfacher Einsetzungsbeschluß des Organs, der - abgesehen von der Einsetzung sog. ad-hoc-Ausschüsse - üblicherweise zu Beginn der 6-jährigen Wahlperiode (§ 58 Abs. 2 S. 1 SGB IV) gefaßt wird. Damit steht die durchgängige Praxis bei den Berufsgenossenschaften in Einklang mit der hier vertretenen Auffassung.

b) Vorbereitungsausschüsse

Auch die Bildung von Vorbereitungsausschüssen hat durch einfachen Einsetzungsbeschluß zu erfolgen ³⁶⁸. Zwar erfolgt eine Aufgabenübertragung auf Vorbereitungsausschüsse nicht im Wege der Delegation, gleichwohl haben die Versicherten im Hinblick auf das Erfordernis demokratischer Legitimation der Ausschüsse Anspruch darauf, zu wissen, welches Organ welche Ausschüsse einsetzt. Durch den entsprechenden Einsetzungsbeschluß wird dies dokumentiert.

Da ein einfacher Einsetzungsbeschluß ausreichend ist, wird man es als zulässig anzusehen haben, daß einem nur zur Beratung eingesetzten Ausschuß vom Organ für die Entscheidung in einem Einzelfall die Kompetenz eines Erledigungsausschusses zuge-

366 Für den kommunalrechtlichen Bereich Seeger, BWGZ 1974, 432 (435).

367 Nach o. Verf. SozSV 1978, 29, sei eine Regelung in der Geschäftsordnung allerdings empfehlenswert, wenn man die Bedeutung eines ständigen Ausschusses hervorheben und es deshalb nicht bei einem bloßen Einsetzungsbeschluß belassen wolle.

368 So im Ergebnis auch Bremer S. 64.

wiesen wird³⁶⁹. So wird es - insoweit über die Zuweisung einer Entscheidungsbefugnis an den Ausschuß im Einzelfall hinausgehend - für zulässig gehalten, daß ein Ausschuß sowohl vorbereitend als auch beschließend tätig werden kann³⁷⁰. Diese Auffassung steht im übrigen im Einklang mit den Regelungen in verschiedenen Gemeindeordnungen, die lediglich die Bildung von Ausschüssen vorsehen, ohne insoweit zwischen beschließenden und vorbereitenden Ausschüssen zu differenzieren³⁷¹.

4. Problem "Besetzung bzw. Zusammensetzung der Ausschüsse"

4.1. "qualitative Besetzung"

Zunächst soll der Frage nachgegangen werden, wer Mitglied eines Ausschusses werden kann.

Denkbar ist die Besetzung eines Ausschusses mit

- Mitgliedern des Mutterorgans³⁷²;
- anderen Personen wie z.B. Sachverständigen³⁷³.

a) Die Besetzung von Erledigungsausschüssen

aa) Die Regelung des § 66 SGB IV

Die personelle Besetzung von Erledigungsausschüssen ist in § 66 Abs. 1 Satz 2 und 3 SGB IV geregelt. Nach Satz 2 dieser Vorschrift können zu Mitgliedern bis zur Hälfte der Mitglieder einer jeden Gruppe auch Stellvertreter von Mitgliedern des Organs bestellt werden. Satz 3 des § 66 SGB IV bestimmt, daß die Organe die Stellvertretung für die Ausschußmitglieder abweichend von § 43 Abs. 2 regeln können.

Die Bestimmung des § 66 Abs. 1 S. 2 SGB IV ist deckungsgleich mit § 67 des von der Bundesregierung erstellten Entwurfs eines Sozialgesetzbuches (SGB) - Gemeinsame Vorschriften für die Sozialversicherung³⁷⁴. Die Stellungnahme des Bundesrates zu diesem Gesetzesentwurf sah vor, daß nur Organmitglieder Ausschußmitglieder werden dürfen. Zur Begründung wurde angeführt, daß eine Mitwirkung von Stellvertretern von

369 Grüner/Dalichau § 66 Anm. II.

370 KassKomm-Maier SGB IV § 66 Rdnr. 2

371 Siehe z.B. § 57 Abs. 1 GO NRW: „Der Rat kann Ausschüsse bilden“; § 48 Abs. 1 S. 1 KSVG Saar: „Der Gemeinderat kann zur Vorbereitung seiner Beschlüsse und zur Beschlußfassung über Angelegenheiten, die ihm nicht nach § 35 vorbehalten sind, aus seiner Mitte Ausschüsse bilden“.

372 Bestehen Ausschüsse nur aus Mitgliedern des Mutterorgans, spricht man von echten Ausschüssen.

373 Im Gemeinderecht werden teilweise zusätzlich die sogenannten "sachkundigen Bürger" angeführt.

374 BT-Drucks. 7/4122, S. 46.

Organmitgliedern in Erledigungsausschüssen unüberwindlichen rechtsdogmatischen Bedenken begegne³⁷⁵, deren Mitwirkung zu einer faktischen Überschreitung der satzungsmäßig festgelegten Zahl der Organmitglieder führen könne und so mit Wirkung für und gegen den Sozialversicherungsträger Aufgaben durch Personen erledigt würden, die den Selbstverwaltungsorganen nicht angehören, solange kein Vertretungsfall gegeben ist. Darüber hinaus habe diese Regelung zur Folge, daß sich die Erledigungsausschüsse ausschließlich aus "Beauftragten" zusammensetzen könnten, da eine Bindung an die Reihenfolge in der Vertreterliste (vgl. § 44 Abs. 2 S. 2 des Entwurfes bzw. den damit deckungsgleichen § 43 Abs. 2 S. 2 SGB IV) insoweit nicht bestünde, als es sich nach der beabsichtigten Fassung des § 67 Abs. 1 S. 2 des Entwurfes bei der Besetzung von Erledigungsausschüssen nicht um einen Vertretungsfall handeln würde.

Dieser Stellungnahme des Bundesrates hat die Bundesregierung in einer Gegenäußerung³⁷⁶ zunächst unter Hinweis darauf widersprochen, daß die Möglichkeit, auch Stellvertreter zu Mitgliedern der Erledigungsausschüsse zu bestellen, durch das Gesetz zur Änderung des Selbstverwaltungsgesetzes im Jahre 1973 mit Zustimmung des Bundesrates eingeräumt worden sei und somit nur das geltende Recht übernommen werde. Für die Beibehaltung dieser Regelung sprächen nach wie vor die in der Begründung des 8. Änderungsgesetzes³⁷⁷ im einzelnen dargelegten Gründe, nämlich

- Erweiterung der Mitwirkungsmöglichkeit der Stellvertreter der Organmitglieder;
- Ermöglichung des Einsatzes besonders qualifizierter Stellvertreter als ordentliche Ausschußmitglieder für bestimmte Fragen;
- Erzielung von Kontinuität von Entscheidungen durch den Einsatz von Stellvertretern für die häufig verhinderten Organmitglieder.

Außerdem könne nach der Gesetzesbegründung davon ausgegangen werden, daß die Organe der Versicherungsträger selbst in der Lage sind, zu entscheiden, ob und in welchem Umfang sie von den durch das Gesetz eingeräumten Möglichkeiten zum Nutzen ihrer Arbeit Gebrauch machen können und wollen. Auch seien rechtsdogmatische Bedenken wegen einer faktischen Überschreitung der Zahl der Organmitglieder - wie vom Bundesrat festgestellt - nicht zu erkennen, weil die Stellvertreter zwar stimmberechtigte Ausschußmitglieder, nicht jedoch Organmitglieder würden; entsprechende Regelungen fänden sich sowohl im Arbeitsförderungsgesetz³⁷⁸ als auch in einigen Gemeindeordnungen, ohne daß derartige Bedenken geäußert worden wären. Schließlich hätten die zwischenzeitlichen Erfahrungen bewiesen, daß sich diese Regelung bewährt habe, da

375 Dieser Hinweis auf rechtsdogmatische Bedenken ist nicht ganz verständlich, da der Gesetzgeber in der Gestaltung von Vorschriften insoweit frei ist.

376 BT-Drucks. 7/4122, S. 51 f.

377 BT-Drucks. 7/288, S. 10 - zu Nummer 4 - und S. 22 - zu Nummer 2.

378 Nach § 194 Abs. 2 S. 2 AFG konnten die Stellvertreter von Organmitgliedern den von den Organen nach § 191 Abs. 2 AFG gebildeten Ausschüssen - es handelt sich um Erledigungsausschüsse - auch als Mitglieder angehören. Der Gesetzgeber hat diese Regelung ins SGB III übernommen. Nach § 380 Abs. 2 S. 3 SGB III können die Stellvertreter von Organmitgliedern den von den Organen nach § 379 SGB III gebildeten besonderen Ausschüssen - ebenfalls Erledigungsausschüsse - auch als Mitglieder angehören.

die Funktionsfähigkeit der Ausschüsse durch den Rückgriff auf einen größeren Personenkreis verbessert worden sei³⁷⁹.

Bley³⁸⁰ schließt sich den vom Bundesrat geäußerten Bedenken, es würden hier Organaufgaben durch Personen wahrgenommen, die keine Organmitglieder seien, an. Erledigungsausschüsse seien Organteile oder Teilorgane und müßten dies auch sein, da die Organe ihre Aufgaben nicht an Nichtorgane übertragen dürften. Die von der Bundesregierung in ihrer Gegenäußerung verwendeten Vokabeln wie "Bewährung" und "gute Erfahrungen" seien keine rechtsdogmatisch überzeugenden Argumente, vielmehr führe diese Regelung zur Möglichkeit einer Preisgabe wesentlicher Elemente der Verfassung des Versicherungsträgers. Als Alternative hätte sich angeboten, den Vorstand so zu vergrößern, daß genügend Organmitglieder für die Ausschüsse zur Verfügung gestanden hätten, während sich dieses Problem bei der Vertreterversammlung wegen ihrer Größe erst gar nicht gestellt hätte.

Wenn auch von der vorgenannten Regelung des § 66 Abs. 1 S. 2 SGB IV - soweit ersichtlich - nur einzelne Versicherungsträger, so etwa die Bundesanstalt für Arbeit, Gebrauch gemacht haben³⁸¹, besteht jedoch offensichtlich ein praktisches Bedürfnis für diese Regelung. Sofern Bley statt dieser Regelung die personelle Vergrößerung der Vorstände fordert³⁸², muß diese "Lösung" abgelehnt werden. Zum einen würde dies zu einer für die "ureigene" Arbeit des Organs Vorstand nachteiligen Aufblähung des Gremiums führen, zum anderen darf nicht verkannt werden, daß die Aufgaben der Sozialversicherungsträger immer umfangreicher werden, was in einer in den letzten Jahren zum Teil erheblich gestiegenen Anzahl von Ausschüssen bei den Berufsgenossenschaften zum Ausdruck kommt³⁸³.

Eine zunehmende Belastung von Organmitgliedern würde zwangsläufig dazu führen, daß in den Ausschüssen häufiger Vertretungsfälle einträten. Da es aber der Kontinuität der Arbeit eines Erledigungsausschusses förderlich ist, wenn möglichst immer dieselben Personen in ihm tätig werden, ist die bestehende gesetzliche Regelung, in begrenztem Maße Stellvertreter von Organmitgliedern als ordentliche Mitglieder von Erledigungsausschüssen zuzulassen, durchaus sinnvoll - gerade auch im Hinblick auf die wachsenden Aufgaben der Sozialversicherungsträger. Durch die Regelung des § 66 Abs. 1 Satz 2 SGB IV wird die Besetzung der Ausschüsse in zulässiger Weise erleichtert³⁸⁴. Schließlich wird es den Organen auch ermöglicht, für bestimmte Angelegenheiten besonders qualifizierte Stellvertreter als Ausschußmitglieder einzusetzen³⁸⁵, wobei

379 Der Gesetzentwurf, die Stellungnahme des Bundesrates sowie die Gegenäußerung der Bundesregierung sind abgedruckt bei Zacher, Materialien, Abschnitt D IV 1 S. 1 ff.; D IV 1 S. 97 ff.; D IV 1 S. 114 ff.; siehe hierzu auch Sabel SGB IV Anmerkungen (ohne Rdnrn.) zu § 66.

380 Bley, ZSR 1977, 513 (523).

381 Grüner/Dalichau SGB IV § 66 Anm. IV.

382 Bley, ZSR 1977, 513 (523).

383 Insgesamt sind bei 33 von 35 in die vom Verfasser durchgeführte Erhebung eingeflossenen BGen rund 250 Ausschüsse gebildet (ohne Renten- und Widerspruchsausschüsse sowie Wahlausschüsse).

384 VDR SGB IV § 66 Rdnr. 3.

385 Jegust, WzS 1973, 241 (242 f.).

die Beschränkung auf die Hälfte der zu wählenden Ausschußmitglieder verhindert, daß sich die personelle Zusammensetzung der Organe und ihrer Ausschüsse zu stark unterscheidet³⁸⁶.

Nach einer in der Literatur geäußerten Auffassung³⁸⁷ soll die in § 66 Abs. 1 Satz 2 SGB IV vorgesehene Obergrenze für die Besetzung von Erledigungsausschüssen mit Stellvertretern von Organmitgliedern nur für die Regelbesetzung gelten. Sie könne bei Verhinderung von Ausschußmitgliedern im Einzelfall auch überschritten werden.

Dieser Auffassung ist zu folgen, da als Stellvertreter von Ausschußmitgliedern auch Stellvertreter von Organmitgliedern - ohne zahlenmäßige Begrenzung - tätig werden können.

bb) Gruppenparität

Nach einer - soweit ersichtlich - ausschließlich von Peters³⁸⁸ vertretenen Auffassung soll kein Zwang zur paritätischen Besetzung auch der Erledigungsausschüsse bestehen, vielmehr sei deren Zusammensetzung dem Organ überlassen. § 66 Abs. 1 Satz 2 SGB IV mit seinem Hinweis auf Gruppen deute darauf hin, daß die Erledigungsausschüsse in der Zusammensetzung nur der Art, nicht aber der Zahl nach ein Spiegelbild des Organs sein sollten. Die übrige Literatur fordert, daß ein Erledigungsausschuß - obwohl gesetzlich nicht ausdrücklich geregelt - gruppenparitätisch (s. § 29 Abs. 2 i.V.m. § 44 SGB IV) zusammengesetzt sein müsse, weil er für den ihm zugewiesenen Aufgabenbereich anstelle des Organs handle³⁸⁹. Nur so werde das in § 29 Abs. 2 SGB IV angesprochene Prinzip paritätischer Selbstverwaltung gewahrt³⁹⁰ und damit eine "Weitergabe der Repräsentation" erreicht, Voraussetzung für die demokratische Legitimation der Ausschüsse³⁹¹. Dieser Auffassung ist zu folgen.

386 Bley/Gitter SGB IV § 66 Anm. 2; Wentzel, BKK 1973, 241 (243); Schlüter, DOK 1973 617 (618); vgl. auch Jegust, WzS 1973, 241 (243).

387 Krauskopf-Baier SGB IV § 66 Rdnr. 3.

388 Peters SGB IV § 66 Anm. 7.

389 Becher, SVwR E § 66 Anm. 1; Brackmann, Handbuch, S. 154 g I; BfA SGB IV § 66 Anm. 3; Dortants, DOK 1992, 176 (177); Leopold, WzS 1973, 202 (203); Schulz-Lüke S. 103 Anm. 1.3; Siebeck, Sitzungen, S. 155 f. Rdnr. 41; Viniol S. 111; siehe Schreiben des hessischen Sozialministers vom 10.11.1977 (I B - 54a - 2150-222/77), abgedruckt bei Sabel, alte Auflage Stand 12/1985, zu § 66 SGB IV; KassKomm-Maier SGB IV § 66 Rdnr. 4; Wannagat-Marschner SGB IV § 66 Rdnr. 10; für eine gruppenparitätische Zusammensetzung auch BDA, Soziale Selbstverwaltung, S. 44, Grüner/Dalichau SGB IV § 66 Anm. IV und Wallenfang, WzS 1987 289 (290), allerdings jeweils ohne nähere Begründung; siehe auch Krauskopf-Baier SGB IV § 66 Rdnr. 3; Kruse/Kruse, SozVers 1990, 141 (144). Ob schon durch den Begriff "Ausschuß" eine entsprechende Zusammensetzung im Ausschuß und "Mutterorgan" vorgezeichnet ist - siehe hierzu Bremer S. 5 in Fn. 8 unter Hinweis auf Wolff, VerwR II, 1. Aufl. 1962, S. 33 - erscheint allerdings höchst fraglich.

390 GK-SGB IV-Krause § 66 Rdnr. 8.

391 Vgl. BVerwGE 3, 30 (32 f.), wonach das Verhältniswahlsystem, das für die Wahl der Gemeindevertretung, des „Rates“, nicht ausgeschlossen ist, auch für die vom Rat vorzunehmenden Wahlen der Ausschüsse nicht grundgesetzwidrig sein kann.

Auf dem gleichen Gedanken beruht etwa auch die Regelung des Art. 33 Abs. 1 S. 2 GO Bay, wonach der Gemeinderat bei der Zusammensetzung der Ausschüsse dem Stärkeverhältnis der in ihm vertretenen Parteien und Wählergruppen Rechnung zu tragen hat³⁹².

Allerdings ist im Zusammenhang mit Gemeinderatsausschüssen die Rechtsprechung des BVerwG³⁹³ zu beachten, wonach eine Ratsfraktion keinen besonderen verfassungsrechtlichen Anspruch darauf hat, in jedem Ausschuß des Rates unabhängig von der Wahl ihrer Mitglieder mit Sitz und Stimme vertreten zu sein. Begründet wird diese Entscheidung unter anderem damit, daß ohnehin nur Verwaltungsangelegenheiten minderer Bedeutung auf beschließende Ausschüsse übertragen werden könnten und damit der Gemeinderat seine Rolle als zentrale Führungsinanz behalte. Hinzu komme, daß jede Fraktion zumindest an der Entscheidung darüber beteiligt sei, ob und inwieweit von der Übertragungsermächtigung Gebrauch gemacht werden soll. Meyer³⁹⁴ stellt fest, daß das BVerwG sehr großzügig bei einer zu Lasten der Minderheiten gehenden Festlegung kleiner Ausschußgrößen sei, weist aber gleichzeitig darauf hin, daß dieser „Mißstand“ mangelnder Berücksichtigung kleiner Fraktionen durch § 62 Abs. 4 Satz 2 HGO entschärft werde, wonach Fraktionen, die bei der Besetzung eines Ausschusses keinen Sitz erhalten haben, für diesen Ausschuß einen Gemeindevertreter mit beratender Stimme entsenden können³⁹⁵. Dieses Recht zur Teilnahme mit beratender Stimme soll auch für nichtöffentlich tagende Ausschüsse gelten, an deren Sitzungen sonstige Gemeindevertreter i.S.v. § 62 Abs. 4 S. 3 HGO nicht als Zuhörer teilnehmen dürfen, z.B. im Fall des § 42 Abs. 2 S. 2 HGO - Wahlvorbereitungsausschuß³⁹⁶.

Die Besetzung von Ausschüssen im Verhältnis der im Mutterorgan vertretenen Gruppen ist schließlich auch noch in anderen Bereichen, etwa im Arbeitsrecht, normiert. Dem Betriebsausschuß können nach § 27 Abs. 3 S. 2 1. Hs. BetrVG auch Aufgaben zur selbständigen Erledigung übertragen werden. Nach § 27 Abs. 2 S. 1 BetrVG muß der

392 Hierzu BayVGh n.F. 8, 5; 8, 97 (102 f.); Firsching, BayVbl. 1995, 365; Widtmann/Grasser GO Bay Art. 33 Anm. 2 b; Bauer/Böhle/Masson/Samper GO Bay Art. 33 Rdnr. 3. Schreiber, BayVbl. 1996, 134 (140) weist darauf hin, daß das Gebot der Spiegelbildlichkeit häufig mit den nicht ausdrücklich normierten, der Vorschrift des Art. 33 Abs. 1 S. 2 GO Bay aber immanenten Grundsätzen der Effektivität der Ausschußarbeit und des Minderheitenschutzes kollidiere und diese drei Grundsätze in einem Zielkonflikt stünden. Er spricht sich - gegen die Rechtsprechung des BayVGh, wonach die Gemeinderäte bei der Ausschußbesetzung eine sehr weitgehende Freiheit haben - für einen grundsätzlichen Vorrang des Grundsatzes der Spiegelbildlichkeit aus und fordert eine sog. „optimale Spiegelbildlichkeit“, für die er ein Berechnungsverfahren vorschlägt.

393 BVerwG, Beschluß vom 07.12.1992 - 7 B 49.92 - abgedruckt bei Rehn/v. Mutius, Entscheidung Nr. 26 zu GO NW § 1 u. GG Art. 28.

394 Meyer in Meyer/Stolleis S. 185 Fn. 176.

395 Entsprechende Regelungen finden sich auch in einer Reihe anderer Gemeindeordnungen. So sieht beispielsweise § 58 Abs. 1 S. 7 - 10 GO NRW vor, daß in einem Ausschuß nicht vertretene Fraktionen berechtigt sind, für diesen Ausschuß ein Ratsmitglied oder einen sachkundigen Bürger zu benennen, der dem Rat angehören kann. Das benannte Ratsmitglied oder der benannte sachkundige Bürger wird vom Rat zum Mitglied des Ausschusses bestellt. Es wirkt in dem Ausschuß mit beratender Stimme mit. Bei der Zusammensetzung und der Berechnung der Beschlußfähigkeit des Ausschusses wird diese Stimme nicht mitgezählt. Siehe auch Firsching, BayVbl. 1995, 365 m.w.N. aus Rechtsprechung und Literatur zur Frage, wann eine Gemeinde-ratsgruppierung Anspruch auf Berücksichtigung bei der Bildung von Ausschüssen haben soll.

396 Bennemann/Beinlich HGO § 62 Rdnr. 78.

Betriebsausschuß aus Angehörigen der im Betriebsrat vertretenen Gruppen entsprechend dem Verhältnis ihrer Vertretung im Betriebsrat bestehen. Über § 28 Abs. 2 S. 1 BetrVG gilt vorgenannte Besetzungsregel auch für weitere Ausschüsse, die der Betriebsrat gem. § 28 Abs. 1 S. 1 BetrVG neben einem bereits vorhandenen Betriebsausschuß bilden kann.

cc) Organfremde Personen

Durch § 66 Abs. 1 S. 2 SGB IV ist festgelegt, daß zu Mitgliedern von Erledigungsausschüssen bis zur Hälfte der Mitglieder einer jeden Gruppe auch Stellvertreter von Mitgliedern des Organs bestellt werden können. Darüber hinaus sollen - wenn auch nicht ausdrücklich in § 66 Abs. 1 S. 2 SGB IV festgestellt - den Erledigungsausschüssen keine organfremden Personen angehören dürfen³⁹⁷. In diesem Zusammenhang wird die gesetzliche Regelung für unvollständig gehalten. Allerdings sei aus dem Terminus „Ausschuß“ zu folgern, daß es sich prinzipiell um einen Teil des Gesamtorgans handele, Nichtmitglieder also ausgeschlossen seien³⁹⁸.

Der Auffassung, daß ein Erledigungsausschuß keine organfremden Mitglieder umfassen darf, ist zu folgen. Der Gesetzgeber hat sich mit der Regelung in § 66 SGB IV gerade nicht für die Möglichkeit der Mitgliedschaft Dritter entschieden, wie dies etwa in verschiedenen Gemeindeordnungen bezüglich der Mitgliedschaft sachkundiger Bürger in den Ausschüssen der Fall ist. Auch ist ein Bedürfnis, organfremde Personen als Ausschußmitglieder einzusetzen, nicht gegeben, weil die jederzeitige Möglichkeit besteht, organfremde Personen zur Beratung hinzuzuziehen³⁹⁹.

Peters⁴⁰⁰ weist in diesem Zusammenhang darauf hin, die Besetzung von Erledigungsausschüssen mit organfremden Personen würde dem Wesen der Sozialwahlen nicht gerecht, weil dann Nichtgewählte für den Versicherungsträger handeln und abschließende Entscheidungen treffen, die nicht der Geschäftsführung zufielen.

Keinen Bedenken begegnet es schließlich, wenn der Geschäftsführer den Erledigungsausschüssen des Vorstandes mit beratender Stimme angehört⁴⁰¹. Dies läßt sich damit begründen, daß die Erledigungsausschüsse jederzeit Dritte, z.B. Sachverständige, zu ihren Sitzungen hinzuziehen dürfen. Beim Geschäftsführer des Versicherungsträgers handelt es sich genau besehen auch um eine Art von Sachverständigen.

397 Dortants, DOK 1992, 176 (177); Krauskopf-Baier SGB IV § 66 Rdnr. 3; so auch im Ergebnis Bley, ZSR 1977, 513 (523).

398 GK-SGB IV-Krause § 66 Rdnr. 8.

399 Krauskopf-Baier SGB IV § 66 Rdnr. 3 erwähnen beispielsweise Sachverständige.

400 Peters SGB IV § 66 Anm. 7.

401 Krauskopf-Baier SGB IV § 66 Rdnr. 3.

dd) Anwendung weiterer Regelungen über die Zusammensetzung von Organen

Es stellt sich die Frage, ob noch andere Bestimmungen über die Zusammensetzung von Organen bei der Ausschlußbildung beachtet werden müssen, so z.B. die Regelungen über die Zusammensetzung der Knappschaftsorgane aus Versichertenältesten und Vertretern der Arbeiter und Angestellten (§ 46 Abs. 2 SGB IV) und über die Beauftragten (§ 51 Abs. 4 SGB IV).

In der sozialversicherungsrechtlichen Literatur⁴⁰² wird die Auffassung vertreten, diese Regelungen bezögen sich nur auf die Organe selbst. Aus § 66 SGB IV ergebe sich eine Anwendbarkeit etwa dieser Vorschriften auf die Ausschüsse nicht. Umgekehrt sei aus der Entstehungsgeschichte des Gesetzes erkennbar, daß die an der Gesetzgebung beteiligten Organe eine Abweichung von § 51 Abs. 4 SGB IV für zulässig und denkbar hielten, was auch für die Beteiligung der Versichertenältesten nach § 46 Abs. 2 SGB IV gelten müsse. Bei der Besetzung von Erledigungsausschüssen seien außer dem Erfordernis der paritätischen Besetzung keine weiteren Bestimmungen über die Zusammensetzung zu beachten. Lediglich die Gruppe der Angestellten (siehe § 46 Abs. 2 SGB IV) sei noch als solche gruppenparitätisch zu berücksichtigen, da sie als eine "Untergruppe" der Versicherten anzusehen sei. Näher erläutert wird diese Auffassung allerdings nicht. Insbesondere werden keine näheren Ausführungen zur Entstehungsgeschichte des Gesetzes gemacht, aus denen sich die vertretene Ansicht ableiten ließe.

Nach anderer Auffassung⁴⁰³ muß die Zusammensetzung der Ausschüsse grundsätzlich derjenigen der Organe entsprechen, d.h. es sind sämtliche Besetzungsregeln für Organe bei der Bildung von Erledigungsausschüssen entsprechend zu beachten.

Dieser Auffassung ist zuzustimmen, da ansonsten die Bestimmungen über die Zusammensetzung von Organen durch die Bildung von Erledigungsausschüssen unterlaufen werden könnten⁴⁰⁴.

Eine Ausnahme ist allerdings zu machen hinsichtlich der Vorschlagslisten-Vertretung und ihres anteiligen Verhältnisses innerhalb der Gruppen. Hier kann die personelle Besetzung der Erledigungsausschüsse frei bestimmt werden⁴⁰⁵. Für diese Ausnahme spricht die Tatsache, daß den Vorschlagslisten und den sich aus ihnen ergebenden Fraktionen innerhalb der Gruppen gesetzlich kein diesen Gruppen vergleichbarer organbildender Rang zugewiesen ist. Hinzu kommt ferner, daß anderenfalls, d.h. wenn die Gruppenzusammensetzung in den Erledigungsausschüssen der des Organs zwingend zu entsprechen hätte oder eine Abweichung nur mit Zustimmung der benachteiligten Fraktion möglich wäre, die im Interesse der Arbeitsfähigkeit erforderliche Begrenzung der Ausschlußgröße erheblich erschwert und die Bildung von Ausschüssen unter Umständen - etwa bei einer Ein-Mann-Fraktion in der betreffenden Gruppe des Organs - sogar unmöglich wäre.

402 GK-SGB IV-Krause § 66 Rdnr. 8.

403 Wannagat-Marschner SGB IV § 66 Rdnr. 10.

404 Wannagat-Marschner SGB IV § 66 Rdnr. 10.

405 Erl. des BMA vom 21.09.1977 - IV a 6 - 40536/1; Becher, SVwR E § 66 Anm. 1; Brackmann, Handbuch, S. 154 g I.

Ausgehend von dem Grundsatz, daß die Gruppenzusammensetzung in den Erledigungsausschüssen möglichst der im Organ entsprechend sollte, wird sich eine diesbezügliche - gegebenenfalls mehrheitlich zu treffende - Entscheidung maßgeblich nach den sachlichen Erfordernissen zu richten haben, etwa nach der für die spezielle Aufgabe zweckmäßigen Ausschußgröße und den aufgrund ihrer faktischen Eignung für die Arbeit in Ausschüssen heranzuziehenden Personen⁴⁰⁶.

Mit dieser Ausnahme in Bezug auf die Vorschlagslisten-Vertretung sind also sämtliche sonstigen Besetzungsregeln für Organe bei der Bildung von Erledigungsausschüssen entsprechend zu beachten.

b) Die Besetzung von Vorbereitungsausschüssen

Die Besetzung von Vorbereitungsausschüssen ist - wie auch die Tätigkeit dieser Ausschüsse - gesetzlich nicht geregelt.

aa) Herrschende Meinung

Die nahezu einhellige Meinung will die Vorschriften über die Erledigungsausschüsse nicht auf Vorbereitungsausschüsse anwenden, und zwar auch nicht hinsichtlich der Zusammensetzung⁴⁰⁷.

So seien die Organe in der Besetzung der Vorbereitungsausschüsse frei⁴⁰⁸. Auch könnten die Vorbereitungsausschüsse mit den Erledigungsausschüssen identisch sein⁴⁰⁹.

Nach einer einschränkenden Meinung⁴¹⁰ unterliegen Vorbereitungsausschüsse im Hinblick auf ihre begrenzte Funktion ohne verbindliche Wirkung wesentlich geringeren Anforderungen als Erledigungsausschüsse. Zwar müßten den Vorbereitungsausschüssen - wenn es sich um Organausschüsse handele - grundsätzlich Organmitglieder oder stellvertretende Organmitglieder angehören, es könnten ihnen aber auch organfremde Personen (z.B. Bedienstete des Versicherungsträgers, Sachverständige) regelmäßig beratend angehören. Die Wahl von Sachverständigen - und damit von organfremden

406 Schreiben des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Sozialordnung Baden-Württemberg vom 17.02.1977 - IV/4 - 4174.2/77, abgedruckt bei Becher, SVwR E § 66 Anm. 1.

407 Schreiben des BMA vom 23.01.1978 - IV a 6-40 536/2 -, abgedruckt in BKK 1978, 174, und bei Bley/Gitter SGB IV § 66 Anm. 4; Becher, SVwR E § 66 Anm. 0; BfA SGB IV § 66 Anm. 2; GK-SGB IV-Krause § 66 Rdnr. 12; Brackmann, Handbuch, S. 154 g I/154 h; Kruse/Kruse, SozVers 1990, 141 (142); o. Verf. Der Sozialversicherungsfachangestellte 50/01.10.1988, S. 65 (70); Bellem S. 75; Koch/Hartmann-Casselmann SGB IV § 66 Rdnr. 7; Krauskopf-Baier SGB IV § 66 Rdnr. 6; Peters SGB IV § 66 Anm. 3.

408 Siebeck, Sitzungen, S. 157 Rdnr. 40; o. Verf. SozSV 1978, 29 (30); BfA SGB IV § 66 Anm. 2.

409 GK-SGB IV-Krause § 66 Rdnr. 12.

410 Krauskopf-Baier SGB IV § 66 Rdnr. 6.

Personen - zu ordentlichen Mitgliedern von Vorbereitungsausschüssen ist in der Praxis der Berufsgenossenschaften allerdings nicht üblich.

Nach einer weitergehenden Auffassung⁴¹¹ sollen den Vorbereitungsausschüssen sogar organfremde Personen, wie zum Beispiel Sachverständige, als ordentliche Mitglieder - und nicht nur mit beratender Stimme - angehören können. Nach einer noch weitergehenden Meinung könnten den vorbereitenden Ausschüssen, falls erforderlich, sogar ausschließlich organfremde Personen angehören⁴¹². Auch soll die Regelung des § 66 Abs. 1 S. 2 SGB IV auf Vorbereitungsausschüsse insoweit keine Anwendung finden, als zu Mitgliedern der (Erledigungs-)Ausschüsse (nur) bis zur Hälfte der Mitglieder einer jeden Gruppe auch Stellvertreter von Mitgliedern des Organs bestellt werden können. Die zahlenmäßige Begrenzung gelte nicht für Vorbereitungsausschüsse⁴¹³.

Scheinbar gestützt werden diese Ansichten durch die Begründung zum Regierungsentwurf des 7. ÄndG zum SVwG⁴¹⁴, wonach für die Bildung von Vorbereitungsausschüssen keine besondere gesetzliche Ermächtigung erforderlich sei, da solche Ausschüsse keine Entscheidungsbefugnis besäßen.

Aus der Prämisse der herrschenden Meinung, die Ausschüsse seien in der Besetzung der Vorbereitungsausschüsse frei, könnte man weiterhin folgern, ein Ausschuß müsse nicht Spiegelbild des Mutterorgans, für den Bereich der Unfallversicherung also nicht gruppenparitätisch zusammengesetzt sein. Diese Auffassung will offensichtlich Baier⁴¹⁵ vertreten, wenn er - allgemein - feststellt, die Zusammensetzung der Vorbereitungsausschüsse könne von §§ 44 Abs. 1 - 3, 66 Abs. 1 Satz 2 SGB IV abweichen.

bb) Bedenken gegen die herrschende Meinung

Eine nichtparitätische Besetzung der Vorbereitungsausschüsse bzw. eine Besetzung mit organfremden Personen begegnet erheblichen rechtlichen Bedenken. Nicht zu überzeugen vermag die h.M., wenn sie aus der Begründung zum Regierungsentwurf des 7. ÄndG zum SVwG, wonach für die Bildung von Vorbereitungsausschüssen mangels eigener Entscheidungsbefugnis keine besondere gesetzliche Ermächtigung erforderlich sei, folgert, die Besetzung (und Aufgabenstellung) von Vorbereitungsausschüssen unterliege keinerlei Beschränkungen. Dortants⁴¹⁶ weist zutreffend darauf hin, daß der Gesetzgeber eben nur eine gesetzliche Ermächtigung mangels abschließender Entscheidungsbefugnis für entbehrlich gehalten hat, damit aber „allgemeine Rechtsgrundsätze“ nicht außer Kraft gesetzt hat.

411 Brackmann, Handbuch, S. 154 h.

412 Schulz-Lücke S. 104 Anm. 1.7.

413 BDA, Soziale Selbstverwaltung, S. 59; Becher, SVwR E § 66 Anm. 0.

414 BT-Drucks. V/1674, S. 18.

415 Krauskopf-Baier SGB IV § 66 Rdnr. 6.

416 Dortants, DOK 1992, 176 (177 f.).

aaa) Besetzung mit organfremden Personen

Schon begrifflich ist mit „Ausschuß“ ein Teil des Gesamtorgans gemeint, so daß Nichtmitglieder ausgeschlossen sind⁴¹⁷. Ein Blick ins Kommunalrecht zeigt, daß verschiedene Gemeindeordnungen ausdrücklich feststellen, daß Vorbereitungsausschüsse nur mit Personen aus den Reihen der Organmitglieder besetzt werden dürfen. So sieht etwa § 62 Abs. 1 S. 1 HGO vor, daß die Gemeindevertretung zur Vorbereitung ihrer Beschlüsse Ausschüsse aus ihrer Mitte bilden und Aufgaben, Mitgliederzahl und Besetzung der Ausschüsse bestimmen kann. Der HessVGH hat trotz des eindeutigen Wortlauts klargestellt, daß Ausschußmitglieder nur solche Personen sein können, die Mitglied der Gemeindevertretung sind⁴¹⁸.

Aus diesseitiger Sicht besteht auch keine Notwendigkeit, Vorbereitungsausschüsse mit fachkundigen Dritten, z.B. Sachverständigen, zu besetzen, denn diese Personen können jederzeit durch einfachen Beschluß zu den Beratungen hinzugezogen werden, in denen sie dann ihren Sachverstand einsetzen können⁴¹⁹.

Die Auffassung⁴²⁰, wonach die Zusammensetzung der vorberatenden Ausschüsse (z.B. die Zahl der Ausschußmitglieder oder die Verteilung der Sitze) für Außenstehende ohne jede Bedeutung sei, so daß gegen eine lediglich in der Geschäftsordnung erfolgende Regelung der Zusammensetzung der vorberatenden Ausschüsse keine Bedenken bestünden, verkennt die Stellung und den Einfluß der Ausschüsse gegenüber den Organen⁴²¹. Ganz entscheidend gegen diese Auffassung - die Möglichkeit der Besetzung von Vorbereitungsausschüssen mit organfremden Personen - spricht der faktische Einfluß, den die Arbeit in den Ausschüssen auf die Entscheidungen der Organe hat. Es würde aufgrund des starken Gewichts der Ausschüsse eine Verfälschung des Willens der Betroffenen bedeuten, wollte man den Organen die Möglichkeit zugestehen, ihre Vorbereitungsausschüsse frei zu besetzen. Den Ausschüssen als den von den Betroffenen ohnehin am weitesten entfernten Einrichtungen innerhalb eines Sozialversicherungsträgers würden mit organfremden Personen Dritte angehören, auf deren Auswahl die Betroffenen - selbst wenn man die Sozialwahlen noch als Möglichkeit einer gewissen Einflußnahme durch die Betroffenen anerkennen wollte - überhaupt keinen Einfluß nehmen könnten. Die Willensbildung bei den Sozialversicherungsträgern ist aber gerade eine originäre, auf Dritte nicht übertragbare Aufgabe der Selbstverwaltungsorgane.

417 GK-SGB IV-Krause § 66 Rdnr. 8.

418 Hess VGH HessVGRspr. 1970, 65 (66).

419 Dortants, DOK 1992, 176 (179); entsprechendes gilt für den kommunalrechtlichen Bereich, wo es aufgrund des gemeindlichen Selbstorganisationsrechts teilweise zur Bildung von Beiräten mit beratenden Aufgaben kommt, denen auch Personen angehören können, die nicht Mitglieder des Gemeinderats sind; in diesem Sinne Widtmann/Grasser GO Bay Art. 32 Anm. 1 h.

420 Linhart S. 540 m.w.N.

421 Organfremde Personen können allerdings dann Ausschußmitglieder werden, wenn die Gemeindeordnung dies ausdrücklich zuläßt wie z.B. § 50 Abs. 7 GO Bran, wonach die Gemeindevertretung neben Mitgliedern der Gemeindevertretung auch Einwohner (sachkundige Einwohner), nicht jedoch Bedienstete der Gemeinde oder des Amtes zu beratenden Mitgliedern ihrer Ausschüsse berufen kann. Andere Gemeindeordnungen (§ 58 Abs. 3 S. 1 GO NRW und § 44 Abs. 1 S. 2 GemO RhPf) sehen sogar vor, daß Gemeindebürger zu Ausschußmitgliedern ohne Einschränkung, d.h. mit vollem Stimmrecht, gewählt werden können.

Denkbar wäre schließlich noch der Einwand, es mache im Ergebnis keinen Unterschied, ob sachkundige Dritte, z.B. Sachverständige, dem Ausschuß angehören oder von diesem nur beratend hinzugezogen werden, da das Urteil des Sachverständigen in jedem Fall den Entscheidungsvorschlag des Vorbereitungsausschusses prägen werde. In der Literatur wird diesbezüglich die Auffassung vertreten, die Anhörung eines Externen (Sachverständigen) werde dazu führen, daß sich der Ausschuß mit der Materie intensiver auseinandersetze, während für den Fall, daß etwa ein Sachverständiger dem Vorbereitungsausschuß als Mitglied angehöre, eine „stille Gefolgschaft“ der übrigen Ausschußmitglieder, die nicht über die erforderliche Sachkunde verfügen, die Folge sein dürfte⁴²². Dies mag im Einzelfall so sein, eine derart generelle Aussage ist aber keinesfalls zulässig.

Es bleibt damit festzuhalten, daß eine Besetzung von Vorbereitungsausschüssen mit organfremden Personen aus Rechtsgründen und wegen fehlender Notwendigkeit abzulehnen ist.

bbb) nichtparitätische Besetzung

Eine nichtparitätische Besetzung von Vorbereitungsausschüssen würde angesichts der faktischen Bedeutung dieser Ausschüsse eine Verletzung des Prinzips der paritätischen Selbstverwaltung bedeuten. Dies wird verkannt, wenn allgemein festgestellt wird, die Zusammensetzung der vorberatenden Ausschüsse, d.h. auch die Verteilung der Sitze, sei für Außenstehende nicht von Bedeutung und damit vom Organ per Geschäftsordnung frei festlegbar⁴²³. Sobald ein (gewähltes) Organ in Gruppen, Fraktionen o.ä. gegliedert ist, müssen die Ausschüsse - gleichgültig, ob sie beschließender oder "nur" vorbereitender Natur sind - ein "verkleinertes Spiegelbild" des Mutterorgans sein⁴²⁴. Somit ist auch die nichtparitätische Besetzung von Vorbereitungsausschüssen nicht zulässig⁴²⁵.

Diesem Umstand trägt die Praxis bei den Berufsgenossenschaften Rechnung, indem auch die Vorbereitungsausschüsse regelmäßig paritätisch besetzt sind.

Im übrigen müssen auch die weiteren für die Organe gültigen Besetzungsregeln bei der Bildung von Vorbereitungsausschüssen beachtet werden. Eine Ausnahme gilt insoweit auch nur hinsichtlich der Vorschlagslisten-Vertreter, wie bereits im Zusammenhang mit den Erledigungsausschüssen ausgeführt.

422 Dortants, DOK 1992, 176 (179).

423 Linhart S. 540 m.w.N.

424 So für beschließende und beratende Ausschüsse BayVGH n.F. 8, 5; 8, 97 (102 f.); Widmann/Grasser GO Bay Art. 32 Anm. 1 b; Bauer/Böhle/Masson/Samper GO Bay Art. 32 Rdnr. 10.

425 Dortants, DOK 1992, 176 (178).

ccc) Besetzung mit Stellvertretern von Organmitgliedern

Keine Bedenken sind gegen die Annahme der herrschenden Meinung angezeigt, wonach auch Stellvertreter von Organmitgliedern in Vorbereitungsausschüssen tätig sein können. Entgegen der herrschenden Meinung - Freiheit der Organe bei der Besetzung von Ausschüssen - sind die Organe bei der Besetzung von Vorbereitungsausschüssen aber nicht dahingehend frei, daß sie etwa mehr als die Hälfte der Ausschußmitglieder aus Stellvertretern von Organmitgliedern rekrutieren könnten. Da die Vorbereitungsausschüsse in aller Regel entscheidungsreife Beschlüßvorlagen produzieren, die dann von den Organen angenommen werden, muß sich der Ausschuß im Organ „wiederfinden“ und umgekehrt. Dies ist nicht gewährleistet, wenn die von § 66 SGB IV für die Erledigungsausschüsse vorgesehene Besetzung mit maximal der Hälfte der Mitglieder einer jeden Gruppe mit Stellvertretern von Organmitgliedern überschritten würde. Insoweit ist die analoge Anwendung des § 66 Abs. 1 S. 2 SGB IV auf Vorbereitungsausschüsse zu fordern.

c) Stellvertretung im Ausschuß

Nicht zu verwechseln mit der Frage der Bestellung von Stellvertretern der Organmitglieder zu Ausschußmitgliedern ist die Frage der Stellvertretung der Ausschußmitglieder.

aa) Erledigungsausschüsse

aaa) Möglichkeit der persönlichen Stellvertretung

Gem. § 66 Abs. 1 S. 3 SGB IV können die Organe die Stellvertretung für die Ausschußmitglieder abweichend von § 43 Abs. 2 regeln. Diese Vorschrift besagt, daß ein Mitglied, das verhindert ist, durch einen Stellvertreter vertreten wird, wobei Stellvertreter die als solche in der Vorschlagsliste benannten und verfügbaren Personen in der Reihenfolge ihrer Aufstellung sind, und zwar ungeachtet der Frage, welches Ausschußmitglied vertreten werden muß. Nach Satz 2 der vorgenannten Bestimmung können für Mitglieder des Vorstandes in der Vorschlagsliste ein erster und ein zweiter Stellvertreter benannt werden.

Durch die Möglichkeit der abweichenden Regelung nach § 66 Abs. 1 S. 3 SGB IV wird insbesondere eine persönliche Stellvertretung - es wird ein bestimmter Stellvertreter einem Ausschußmitglied ausschließlich zugeordnet - zugelassen⁴²⁶. Hierin liegt eine Vereinfachung der Verfahrensweise⁴²⁷.

426 Überwiegend wird jedoch bei den Berufsgenossenschaften von der Möglichkeit der Listenvertretung im Ausschuß Gebrauch gemacht. Vereinzelt findet sich in einem Ausschuß eine persönliche Stellvertretung bei den Arbeitgebern und eine Listenvertretung bei den Versicherten, noch seltener liegt der umgekehrte Fall vor.

427 VDR SGB IV § 66 Rdnr. 3.

bbb) Bestimmung des Stellvertreters durch das Ausschußmitglied im Einzelfall ?

Da das Gesetz die Möglichkeit einer abweichenden Regelung vorsieht, wäre auch daran zu denken, daß das verhinderte Ausschußmitglied seinen Stellvertreter für den Einzelfall bestimmt, so wie es etwa § 62 Abs. 2 S. 3 HGO vorsieht. Nach dieser Bestimmung können sich die Mitglieder der Ausschüsse im Einzelfall durch andere Gemeindevertreter vertreten lassen.

Diese Regelung wurde im Zuge einer umfassenden Novellierung des Kommunalrechts im Jahre 1980 in die Hessische Gemeindeordnung aufgenommen. Ursprünglich hatte es eine die Stellvertretung betreffende Regelung nicht gegeben, wobei es Praxis war, daß sich Ausschußmitglieder beliebig durch Fraktionskollegen vertreten ließen. Gegen diese Praxis wurden allerdings Bedenken erhoben unter Hinweis auf eine mögliche Beeinträchtigung des Verantwortungsbewußtseins und der Verantwortlichkeit der Ausschußmitglieder sowie das Fehlen einer kontinuierlichen Ausschußarbeit⁴²⁸. Diesen Bedenken Rechnung tragend kam es auf Initiative der Landesregierung zu einer Neufassung des § 62 HGO⁴²⁹. In Abs. 2 S. 1 dieser Vorschrift wurde geregelt, daß bei der Wahl der Ausschußmitglieder je ein Vertreter mitzuwählen ist, d.h. der Gesetzgeber entschied sich für den Fall der persönlichen Stellvertretung, indem jedes Ausschußmitglied (nur) einen bestimmten Stellvertreter hatte. Nachdem sich aufgrund dieser Regelung rechtliche und tatsächliche Schwierigkeiten herausgestellt hatten, wurde die heute gültige Regelung in Angleichung an die Praxis des hessischen Landtages in die HGO aufgenommen⁴³⁰, wonach sich die Ausschußmitglieder im Einzelfall durch andere Gemeindevertreter vertreten lassen können (§ 62 Abs. 2 Satz 3 HGO). Im Ergebnis wurde somit der ursprüngliche, damals gesetzlich noch nicht geregelte Zustand wiederhergestellt⁴³¹.

Die für das Kommunalrecht vorgenommene Angleichung an die Praxis des hessischen Landtages erscheint allerdings insoweit bedenklich, als der Landtag ausschließlich vorbereitende Ausschüsse besitzt, während auf kommunaler Ebene die Gemeindevertretung gem. § 62 Abs. 1 S. 3 HGO bestimmte Angelegenheiten oder bestimmte Arten von Angelegenheiten den Ausschüssen widerruflich zur endgültigen Beschlußfassung übertragen und damit Ausschüsse beschließender Natur bilden kann. Speziell die beschließenden Ausschüsse müssen aber von einer besonderen Kontinuität geprägt sein und bedürfen einer besonderen demokratischen Legitimation⁴³².

Dieser von der kommunalverfassungsrechtlichen Literatur erhobene Einwand ist auch erheblich in bezug auf die Tätigkeit von Erledigungsausschüssen bei den Sozialversi-

428 HessVGH HessVGRspr. 1970, 65 (67); Regierungsvorlage für ein Gesetz zur Änderung der HGO - Landtagsdrucksache 8/2350, S. 24 (Begründung zu Art. 1 Nr. 43), wonach eine fehlende Vertretungsregelung insbes. bei beschließenden Ausschüssen auf erhebliche Bedenken stößt; Linhart S. 538 m.w.N.

429 Art. 1 Nr. 43 ÄndG v. 30.08.1976 (GVBl. I S. 325 (330)).

430 Art. 1 Nr. 22 ÄndG v. 04.07.1980 (GVBl. I S. 219 (223)).

431 Zu der vorbeschriebenen Entwicklung siehe auch Schneider/Dreßler/Lüll HGO § 62 Erl. 6; Bennemann/Beinlich HGO § 62 Rdnr. 69.

432 Schneider/Dreßler/Lüll HGO § 62 Erl. 6 unter Hinweis auf BVerfGE 38, 258 (271) = DÖV 1975, 675 (676); a.A. offenbar VG Kassel, Urf. v. 09.02.1979 - II E 385/78 -, S. 15 ff.

cherungsträgern. Vor allem muß - da die beschließenden (Erledigungs-)Ausschüsse anstelle des Organs handeln und endgültige Entscheidungen treffen - von vornherein feststehen, wer eine Entscheidung treffen wird, d.h. die Personen müssen zumindest bestimmbar sein. Wer eine Entscheidung treffen wird, kann natürlich nur vom Grundsatz her feststehen, da zum Zeitpunkt der Wahl der Ausschußmitglieder und ihrer Stellvertreter nicht feststeht, wer an welchen Ausschußsitzungen teilnehmen wird. Entscheidend ist also, daß das Organ (und nicht der Ausschuß oder das betreffende Ausschußmitglied selbst) von vornherein ein System der Stellvertretung festlegt. Dies muß in der Satzung oder Geschäftsordnung geschehen⁴³³. Eine von-Fall-zu-Fall-Bestellung widerspricht dem rechtlichen Charakter eines Kollegialorgans, da dieses aus bestimmten Mitgliedern bestehen muß⁴³⁴.

Auch ist zu bedenken, daß die Organisationsgewalt hinsichtlich aller Ausschüsse beim Mutterorgan liegt, so daß auch nur dieses Stellvertreter für verhinderte Ausschußmitglieder bestellen kann. Es muß - ebenso wie etwa eine Subdelegation durch einen Ausschuß an einen anderen Ausschuß oder an ein neu zu bildendes Gremium - als unzulässiger Eingriff in diese Organisationsgewalt angesehen werden, wenn eine Bestellung der Stellvertreter durch die verhinderten Ausschußmitglieder bzw. die Gruppen von Fall zu Fall vorgenommen würde⁴³⁵. Eine Übernahme der in § 62 Abs. 2 S. 3 HGO getroffenen Stellvertreterlösung ins Sozialversicherungsrecht ist daher abzulehnen, so daß die Stellvertretung von Ausschußmitgliedern nur im Sinne von § 43 Abs. 2 SGB IV - hier allerdings mit der Möglichkeit, daß die dort fixierte Reihenfolge nicht eingehalten zu werden braucht⁴³⁶ - oder im Wege einer persönlichen Stellvertretung geregelt werden kann. Welche Form der Stellvertretung das Organ wählt, steht in seinem Ermessen. Welche Form der Stellvertretung im Einzelfall gewählt werden sollte, hängt beispielsweise von der Größe des Ausschusses und dem Grad seiner Arbeitsbelastung und derjenigen seiner Mitglieder ab.

Die persönliche Stellvertretung jedenfalls hat den Nachteil, daß es im Verhinderungsfall keineswegs gesichert scheint, daß der Stellvertreter seine Tätigkeit unverzüglich aufnehmen kann, zumal eine Stellvertretung oftmals erst sehr kurzfristig notwendig wird⁴³⁷. Die Praxis zeigt, daß Organmitglieder ihre Teilnahme an Sitzungen verschiedentlich erst am Tag vor der Sitzung absagen. Auf jeden Fall sollte deshalb versucht werden, rechtzeitig einen Plan der Sitzungen der Organe und ihrer Ausschüsse aufzustellen, um den Betroffenen die zeitliche Disposition zu erleichtern bzw. ihnen die Möglichkeit zu geben, den Vertreter rechtzeitig zu informieren⁴³⁸.

Dieses Problem bei der persönlichen Stellvertretung, daß der Stellvertreter möglicherweise seine Tätigkeit nicht unverzüglich aufnehmen kann, wird durch eine Stellvertreter-Liste umgangen. Auf der anderen Seite könnte sich die persönliche Stellvertretung beispielsweise dann als vorteilhaft erweisen, wenn ein Vertretungsfall bestimmter Aus-

433 KassKomm-Maier SGB IV § 66 Rdnr. 4; VDR SGB IV § 66 Rdnr. 3.

434 Bremer S. 123 m.w.N.

435 KassKomm-Maier SGB IV § 66 Rdnr. 4; Bremer S. 123 f.

436 Peters SGB IV § 66 Anm. 7.

437 Viniol S. 132 f.

438 Viniol S. 136.

schußmitglieder häufiger eintritt und sich das Ausschußmitglied und dessen Stellvertreter über die Vertretung einschließlich der für die Vertretungstätigkeit erforderlichen Informationen rechtzeitig abstimmen.

ccc) Vorliegen eines Verhinderungsfalles

Neben dem Umstand, daß die Rechte und Pflichten aus dem durch Wahl begründeten Status des Ausschußmitgliedes persönlicher Natur und daher nicht (beliebig) übertragbar sind, also auch kein anderes Ausschußmitglied für ein verhindertes Mitglied die Stimme abgeben kann, muß für das Einrücken eines Stellvertreters auch tatsächlich ein Verhinderungsfall gegeben sein⁴³⁹. Dies ist dann der Fall, wenn ein Ausschußmitglied im Einzelfall aus tatsächlichen⁴⁴⁰ oder rechtlichen Gründen verhindert ist, seiner Anwesenheitspflicht nachzukommen (betreffend die rechtlichen Gründe siehe etwa § 63 Abs. 4 S. 1 SGB IV - diese Vorschrift gilt über § 66 Abs. 2 SGB IV auch für Erledigungsausschüsse -, wonach ein Mitglied eines Selbstverwaltungsorgans bei der Beratung und Abstimmung nicht anwesend sein darf, wenn ein Beschluß ihm selbst, einer ihm nahestehenden oder einer von ihm vertretenen Person einen unmittelbaren Vorteil oder Nachteil bringen kann). Dies hat zur Folge, daß das Ausschußmitglied und sein Stellvertreter nicht gleichzeitig an einer Ausschußsitzung teilnehmen dürfen⁴⁴¹.

Ein Verstoß hiergegen kann die Unwirksamkeit der von dem Erledigungsausschuß gefaßten Beschlüsse zur Folge haben⁴⁴².

Allerdings wird man es als zulässig zu erachten haben, daß der Stellvertreter eines Ausschußmitglieds - z.B., wenn sich ein Vertretungsfall bereits abzeichnet, etwa wegen längerer beruflicher Abwesenheit des Ausschußmitglieds - lediglich informatorisch, d.h. ohne entsprechende Rechte und Pflichten, an einer Ausschußsitzung teilnimmt. Diese Verfahrensweise begegnet schon deshalb keinen Bedenken, weil der Ausschuß jederzeit Nichtausschußmitglieder einschließlich außenstehender Dritter, wie z.B. Sachverständige, zu den Sitzungen hinzuziehen kann. Die informatorische Teilnahme eines Stellvertreters für einen sich anbahnenden Vertretungsfall ist letztlich nichts anderes. Auf diese Weise werden Qualität und Kontinuität der Ausschußarbeit gesichert, indem sich der Vertreter für seinen Vertretungsfall rechtzeitig sachkundig machen und einarbeiten kann.

439 Leopold, Selbstverwaltung, S. 254; siehe zum hessischen Kommunalverfassungsrecht Schmidt/Kneip HGO § 62 Rdnr. 7.

440 Zu denken ist etwa an Ortsabwesenheit (so z.B. Schmidt/Kneip HGO § 62 Rdnr. 7) oder Krankheit.

441 Für den kommunalrechtlichen Bereich Schneider/Dreßler/Lüll HGO § 62 Erl. 6.

442 Grünenwald, WzS 1969, 46 (47).

Es stellt sich die weitere - in der kommunalrechtlichen Literatur diskutierte - Frage, ob sich die Verhinderung des Ausschußmitgliedes grundsätzlich auf die gesamte Sitzung und nicht nur auf einzelne Tagesordnungspunkte beziehen muß. Nach § 66 Abs. 1 S. 3 SGB IV können die Organe die Stellvertretung für die Ausschußmitglieder abweichend von § 43 Abs. 2 SGB IV regeln. Diese Regelung betrifft die Art der Stellvertretung (Liste oder persönliche Stellvertretung), nicht aber den zeitlichen Rahmen der Stellvertretung.

Soweit ersichtlich beschäftigt sich die sozialversicherungsrechtliche Literatur mit der Frage, ob sich die Verhinderung des Ausschußmitglieds auf die gesamte Sitzung beziehen muß oder eine Verhinderung in Bezug auf einzelne Tagesordnungspunkte ausreichend ist, nicht.

In der kommunalrechtlichen Literatur weisen Bennemann/Beinlich⁴⁴³ darauf hin, daß der Text der HGO für eine Interpretation, wonach sich die Verhinderung des Ausschußmitglieds auf die gesamte Sitzung beziehen müsse und nicht nur auf einzelne Tagesordnungspunkte, keine Grundlage biete, im Gegenteil deute die Formulierung in § 62 Abs. 2 S. 3 HGO, wonach sich die Ausschußmitglieder „im Einzelfall“ durch andere Gemeindevertreter vertreten lassen können, darauf hin, daß es nur auf den betreffenden Sitzungsteil ankomme, etwa wenn sich ein Ausschußmitglied hinsichtlich eines einzelnen Tagesordnungspunktes oder eines Teils davon in einem Interessenkonflikt befinde. Bennemann/Beinlich halten deshalb die „Suspendierung“ eines Ausschußmitglieds von der gesamten Sitzung bei gleichzeitiger Teilnahme seines Vertreters wegen Verstoßes gegen das Mitwirkungsrecht des ordentlichen Ausschußmitglieds für rechtswidrig, wenn lediglich ein oder mehrere einzelne Tagesordnungspunkte betroffen sind. Etwaige gefaßte Beschlüsse wären nach dieser Auffassung unwirksam.

Auch wenn gegen eine Vertretung lediglich zu einzelnen Tagesordnungspunkten keine vernünftigen Gründe sprechen, empfiehlt es sich im Hinblick auf die Rechtsunsicherheit, ob sich der Vertretungsfall auf die gesamte Sitzung beziehen muß oder eine Vertretung auch zu einzelnen Tagesordnungspunkten erfolgen kann, diese Frage zumindest in der Geschäftsordnung des jeweiligen Organs bzw. des Ausschusses zu regeln.

Im übrigen ist eine für den Stellvertretungsfall vorausgesetzte Verhinderung eines Ausschußmitgliedes nur dann gegeben, wenn das Ausschußmitglied - sofern es gleichzeitig Organmitglied ist - seine Aufgaben auch im Organ nicht selbst wahrnehmen kann⁴⁴⁴. Denkbar sind solche Fälle etwa bei längerer Krankheit oder Auslandsaufenthalten. Das ordentliche Organ- und Ausschußmitglied kann also nicht im Organ tätig werden und gleichzeitig sein Stellvertreter im Ausschuß⁴⁴⁵.

ddd) Person des Stellvertreters

Es stellt sich die weitere Frage, ob zu Stellvertretern in den Erledigungsausschüssen sowohl ordentliche Organmitglieder als auch deren Stellvertreter gewählt werden

443 Bennemann/Beinlich HGO § 62 Rdnr. 72.

444 Brackmann, Handbuch, S. 154 g I; Koch/Hartmann-Casselmann SGB IV § 66 Rdnr. 16.

445 Koch/Hartmann-Casselmann SGB IV § 66 Rdnr. 16.

können. Hiergegen werden Bedenken geltend gemacht, weil insoweit Organaufgaben durch Personen wahrgenommen würden, die nicht Organmitglieder sind⁴⁴⁶. Zu diesem Einwand sei auf die oben gemachten Ausführungen zur Frage der möglichen Teilbesetzung von Erledigungsausschüssen mit Stellvertretern von Organmitgliedern (§ 66 Abs. 1 S. 2 SGB IV) verwiesen. Es ist deshalb mit Leopold⁴⁴⁷ davon auszugehen, daß zu Stellvertretern in den Erledigungsausschüssen sowohl ordentliche Organmitglieder als auch deren Stellvertreter gewählt werden können.

Schließlich ist es unzulässig, ein Organmitglied, das einem bestimmten Ausschuß angehört, zugleich zum Stellvertreter eines anderen Mitglieds dieses Ausschusses zu bestellen, denn kein Organmitglied kann in einem Ausschuß gleichzeitig zwei Sitze einnehmen⁴⁴⁸.

Hingegen ist es grundsätzlich rechtlich zulässig, auch die Vertretung des Vertreters (sog. "weitere Vertretung") zu regeln⁴⁴⁹ - allerdings mit der Maßgabe, daß tatsächlich eine Regelung getroffen und der Stellvertreter des Stellvertreters nicht ad hoc beliebig bestimmt wird.

bb) Vorbereitungsausschüsse

Da die Vorbereitungsausschüsse im Gesetz keine Erwähnung finden, stellt sich die Frage, ob die Mitglieder dieser Gremien überhaupt notwendigerweise durch einen Stellvertreter vertreten werden müssen (wie es § 43 Abs. 2 S. 1 SGB IV für die Organmitglieder und über § 66 Abs. 1 S. 3 SGB IV auch für die Erledigungsausschüsse zwingend vorschreibt).

Die sozialversicherungsrechtliche Literatur befaßt sich - soweit ersichtlich - mit dieser Frage nicht. In der kommunalrechtlichen Literatur wird die Auffassung vertreten, die Bestellung von Stellvertretern sei zumindest möglich, wenn auch nicht gesetzlich vorgeschrieben⁴⁵⁰. Diese Auffassung ist jedenfalls für die Sozialversicherung abzulehnen.

Der große Einfluß der Vorbereitungsausschüsse auf die Arbeit und die Entscheidungen der Sozialversicherungsträger erfordert vielmehr eine entsprechende Anwendung des § 66 Abs. 1 S. 3 i.V.m. § 43 Abs. 2 SGB IV auf diese Ausschüsse. Gerade in den Ausschüssen, den Kleingremien, ist es erforderlich, für eine Kontinuität der Arbeit zu sorgen. Das Fehlen des einen oder anderen Ausschußmitglieds hat in der Regel größere Auswirkungen als das Fehlen von Mitgliedern insbesondere in der Vertreterversammlung, die aus bis zu 60 Personen bestehen kann. Es gelten deshalb die vor-

446 Bley, ZSR 1977, 513 (523).

447 Leopold, Selbstverwaltung, S. 254.

448 Für den kommunalrechtlichen Bereich Widtmann/Grasser GO Bay Art. 33 Anm. 7; Prandl/Zimmermann GO Bay Art. 33 Erl. 1.

449 Für den kommunalrechtlichen Bereich Bennemann/Beinlich HGO § 62 Rdnr. 70; Widtmann/Grasser GO Bay Art. 33 Anm. 7

450 Seeger, BWGZ 1974, 437 (438), der insoweit auf das baden-württembergische Gemeinderecht abstellt.

stehenden Ausführungen zur Stellvertretung bei Erledigungsausschüssen entsprechend.

4.2. "quantitative Besetzung" - Ausschußgröße

a) Ausschußgröße bei den Berufsgenossenschaften

Bei den Berufsgenossenschaften sind neben den Rentenausschüssen, die durchgängig mit 2 Personen besetzt sind, auch andere Ausschüsse dieser Größe anzutreffen. Bei den Vorstandsausschüssen sind über 30 Ausschüsse mit 2 Personen (1 + 1) und rund 50 Ausschüsse mit 4 (2 + 2) Personen anzutreffen; die restlichen Ausschüsse sind bis zu 10 Mitglieder stark, 2 Ausschüsse haben 3 Mitglieder.

Bei den Vertreterversammlungen sind 10 Ausschüsse mit 2 Personen (1 + 1) und rund 50 Ausschüsse mit 4 (2 + 2) bzw. 6 (3 + 3) Mitgliedern besetzt, die restlichen Ausschüsse weisen zwischen 8 und 18 Mitglieder auf. Ein Ausschuß einer Vertreterversammlung besteht aus insgesamt 12 Mitgliedern, von denen 9 der Vertreterversammlung und 3 dem Vorstand angehören.

Bei den rund 35 gemeinsamen Ausschüssen variiert die Mitgliederzahl von 4 bis 18 Mitgliedern, wobei die Anteile der Mitglieder von Vorstand bzw. Vertreterversammlung teilweise erheblich voneinander abweichen (z.B. ein Präventionsausschuß und ein Gefahrtarifausschuß, die sich jeweils aus 2 Mitgliedern des Vorstands und 12 Mitgliedern der Vertreterversammlung zusammensetzen, ferner ein Gefahrtarifausschuß, der aus 7 Mitgliedern des Vorstands und einem Mitglied der Vertreterversammlung besteht).

Die Widerspruchsausschüsse sind überwiegend mit 4 Personen, teilweise auch mit 2 Personen besetzt.

b) Ausschuß-Mindestgröße

aa) Ausschußgröße allgemein

Es stellt sich die Frage, ob bei einem Ausschuß, der nur aus 2 Mitgliedern besteht, von einem Kollegialorgan gesprochen werden und eine Ausschußgröße von 2 Mitgliedern als ausreichend angesehen werden kann. Die Frage der Größe von Ausschüssen bei den Sozialversicherungsträgern ist im Gesetz nicht geregelt⁴⁵¹, so daß das ausschußbildende Organ die Zahl der Ausschußmitglieder bestimmt⁴⁵². Die Frage nach der erforderlichen Größe eines Kollegialorgans ist allerdings umstritten.

451 Siehe aber im Bereich des Kommunalrechts z.B. § 34 Abs. 4 Verf. BrhV, der die Größe von Ausschüssen vorschreibt: "Die Ausschüsse bestehen aus dem zuständigen Magistratsmitglied als Vorsitzenden (ohne Stimmrecht) und mindestens zehn Stadtverordneten"; nach Art. 103 Abs. 2 GO Bay muß der Rechnungsprüfungsausschuß in Gemeinden mit mehr als 5000 Einwohnern aus drei bis sieben Mitgliedern bestehen.

452 Siebeck, Sitzungen, S. 158 Rdnr. 41; Leopold, Selbstverwaltung, S. 255.

Nach einer Auffassung muß ein Kollegialorgan und damit auch ein Ausschuß - entsprechend dem Grundsatz des römischen Rechts "tres faciunt collegium"⁴⁵³ - aus mindestens 3 Personen einschließlich des Vorsitzenden bestehen⁴⁵⁴.

Eine andere Auffassung⁴⁵⁵ hält 2 Personen für "wohl ausreichend", wenn auch die meisten für Kollegialorgane geltenden Verfahrensregeln keine Anwendung fänden. Jedoch vollziehe sich auch bei einem nur aus 2 Mitgliedern bestehenden Ausschuß die organschaftliche Willensbildung nicht monokratisch, sondern kollegialisch. Der Frage, ob ein Kollegialorgan 2 oder 3 Personen umfassen müsse, komme daher keine praktische Bedeutung zu⁴⁵⁶. Nach einer anderen Literaturmeinung⁴⁵⁷ habe es sich als zweckmäßig erwiesen, die besonderen Ausschüsse i.S.d. § 36 a Abs. 1 SGB IV (Widerspruchsausschüsse, Rentenausschüsse) mit 2 bis maximal 4 Mitgliedern zu besetzen.

Nachteil bei einem nur aus 2 Personen bestehenden Ausschuß wäre die fehlende Möglichkeit, eine einzelne Person zu überstimmen. Vielmehr müßte immer Übereinstimmung zwischen den beiden Mitgliedern des Ausschusses hergestellt und damit alle Beschlüsse einstimmig gefaßt werden⁴⁵⁸.

Weiterer Nachteil eines zweiköpfigen Gremiums ist, daß der Gedankenaustausch aufgrund der naturgemäß stark beschränkten Zahl von Ansichten weniger intensiv ist als bei mehrköpfigen Gremien. Auch würde bei 2-Personen-Ausschüssen z.B. bei Krankheit eines Mitglieds dessen (in der Regel mit der Materie nicht so vertrauter) Vertreter

453 Liebs, T 34: Drei bilden einen Verein. Ein Verein muß aus mindestens drei Personen bestehen. Dig. 50, 16, 85 (Marcellus) unter Berufung auf Neraz); Bruß S. 153: (mindestens) drei Personen bilden eine Vereinigung.

454 Ausdrücklich für die Erledigungsausschüsse gem. § 66 SGB IV Peters SGB IV § 66 Anm. 7; siehe auch Linhart S. 531 Fn. 4; Schreiber, BayVBl. 1996, 134 (139); Eggers S. 14 f.; Widtmann/Grasser GO Bay Art. 32 Anm. 3 und Art. 33 Anm. 2 b; Masson, BayVBl. 1963, 69 (71); Prandl/Zimmermann GO Bay Art. 33 Erl. 1; Bremer S. 91 m.w.N. Ein Blick ins Kommunalrecht ergibt, daß beispielsweise die bayerische Gemeindeordnung in Art. 103 Abs. 2 vorschreibt, daß der Rechnungsprüfungsausschuß in Gemeinden mit mehr als 5000 Einwohnern aus drei bis sieben Mitgliedern bestehen muß.

455 Wolff/Bachof, VerwR II § 75 III d, S. 77 ff.; eine Ausschußgröße von 2 Personen für ausreichend haltend offensichtlich auch o. Verf. Der Sozialversicherungsfachangestellte 13/01.08.1982, S. 97 (106).

456 Wolff/Bachof, VerwR II § 75 III a S. 73.

457 Grüner/Dalichau SGB IV § 36 a Anm. IV.

458 Siehe in diesem Zusammenhang die Regelung des § 25 der 5. VO zum Aufbau der Sozialversicherung vom 21.12.1934 (RGBl. I S. 1274), wonach die Rentenausschüsse aus einem Führer eines Betriebes und einem Versicherten zu bestehen hatten und für den Fall, daß sich diese beiden Mitglieder nicht einigen konnten, dem Leiter der Berufsgenossenschaft oder dessen Stellvertreter die Entscheidung zukam. Einen derartigen "Stichentscheid" sieht die heutige gesetzliche Regelung für die Ersatzkassen nicht vor. Nach § 44 Abs. 1 Nr. 4 SGB IV setzen sich die Selbstverwaltungsorgane bei den Ersatzkassen nur aus Vertretern der Versicherten zusammen. Damit besteht bei den Ersatzkassen - im Gegensatz etwa zur Krankenversicherung über die Allgemeinen Ortskrankenkassen oder zur Unfallversicherung, die beide vom Grundsatz der paritätischen Selbstverwaltung bestimmt sind (§ 44 Abs. 1 Nr. 1 SGB IV) - die - wohl auch überwiegend praktizierte - Möglichkeit, Ausschüsse mit einer ungeraden Personenzahl zu besetzen.

einem ordentlichen Ausschußmitglied gegenüber stehen - eine im Einzelfall nicht unbedingt sehr „paritätische“ Situation.

Ausschüsse bei den Sozialversicherungsträgern müssen deshalb aus mindestens 4 Personen bestehen⁴⁵⁹. Die nicht selten zu beobachtende Praxis von 2-Personen-Ausschüssen begegnet damit Bedenken.

Im Kommunalrecht ist hingegen wegen des fehlenden Erfordernisses der Parität ein aus 3 Personen bestehender Ausschuß als zulässig anzusehen. Ganz überwiegend sind im übrigen im kommunalen Bereich Ausschüsse mit ungerader Mitgliederzahl anzutreffen. Diese Praxis soll Patt-Entscheidungen verhindern⁴⁶⁰.

bb) Teilnahme weiterer Personen

Es stellt sich die Frage, ob ein Ausschuß jedenfalls dann aus 2 Personen bestehen kann, wenn der Geschäftsführer einer Berufsgenossenschaft an den Ausschußsitzungen mit beratender Stimme teilnimmt, im Ergebnis also 3 Personen mit der Behandlung einer Angelegenheit befaßt sind. Sofern Vorstand bzw. Vertreterversammlung aus 2 Personen bestehende Ausschüsse gebildet haben - gemeint sind an dieser Stelle nicht die Rentenausschüsse, auf die nachstehend kurz gesondert eingegangen wird -, entspricht die Teilnahme des Geschäftsführers der berufsgenossenschaftlichen Praxis. Vorteil dieser Verfahrensweise ist zwar, daß ein intensiverer Gedankenaustausch als bei einem nur zweiköpfigen Gremium stattfinden kann. Allerdings bleibt weiterhin das bei einem zweiköpfigen Gremium gegebene Problem bestehen, daß die Beschlüsse einstimmig gefaßt werden müssen, denn der Geschäftsführer kann zwar auf das Abstimmungsverhalten der (stimmberechtigten) Ausschußmitglieder Einfluß nehmen, seine beratende Stimme zählt jedoch nicht beim Abstimmungsergebnis. Damit bleibt festzuhalten, daß ein Ausschuß auch dann aus mindestens 4 Personen bestehen muß, wenn der Geschäftsführer an den Sitzungen mit beratender Stimme teilnimmt.

Der hier vertretenen Forderung nach einer Mindestausschußgröße von 4 Personen würde auch nicht die häufig geübte Praxis genügen, daß zu den Sitzungen von mit 2 Personen besetzten Rentenausschüssen der entsprechende Hauptabteilungsleiter und Sachbearbeiter hinzugezogen werden, so daß im Ergebnis 4 Personen mit der Materie befaßt sind. Auf diese Weise ist zwar gewährleistet, daß aufgrund der Sachkunde der in der Verwaltung arbeitenden Personen tatsächliche und rechtliche Aspekte einem ausführlichen Meinungsaustausch zugeführt werden können. Dies ist umso bedeutender, wenn etwa ein neues Ausschußmitglied oder ein stellvertretendes Mitglied seine Tätigkeit im Rentenausschuß aufnimmt, einem Ausschuß, der ständig über eine Vielzahl von Rentenfragen und damit über Fragen in einem sich zunehmend verkomplizierenden Bereich mit zum Teil erheblicher Tragweite für die Betroffenen - zum Teil Fragen existentieller Art - zu entscheiden hat. Anwesenheit und Beteiligung ausschüßfremder sachkundiger Personen (Hauptabteilungsleiter, Sachbearbeiter) können dazu beitragen, dem Neumitglied oder dem stellvertretenden Ausschußmitglied dessen Ein-

459 Krauskopf-Baier SGB IV § 66 Rdnr. 3.

460 Bremer S. 91 f.

stieg in die Materie zu erleichtern. Allerdings wird gerade in solchen Fällen deutlich, daß die Grenze von der kollegialen zur monokratischen und damit zu einer dem Wesen eines Ausschusses zuwiderlaufenden Art der Entscheidungsfindung allzu leicht überschritten werden kann, wenn das unerfahrene Ausschußmitglied oder der Stellvertreter ohne weitere eigene Sachdiskussion aufgrund der "Übermacht der Sachkundigen der Verwaltung" der von dieser vertretenen Meinung folgt. Diese Gefahr ließe sich zwar auch im Falle eines größeren Ausschusses nicht unbedingt verhindern, die Auswirkungen wären aber weniger drastisch, da die Besetzung von Organen und auch Ausschüssen erfahrungsgemäß von einer gewissen Kontinuität gekennzeichnet ist und damit einem aus mehr als 2 Personen bestehenden Ausschuß in aller Regel mehrere erfahrene Mitglieder angehören dürften.

Schließlich kann nicht davon ausgegangen werden, daß die augenblicklich praktizierte Regelung der Beziehung mehrerer sachkundiger Mitarbeiter der Verwaltung eine unverrückbare Dauerregelung darstellt.

Gerade in den soeben angesprochenen Konstellationen (2-Personen-Rentenausschuß mit einem Neumitglied bzw. Stellvertreter bei gleichzeitiger Teilnahme von Hauptabteilungsleiter und Sachbearbeiter an den Ausschußsitzungen) wird noch eine zusätzliche Gefahr deutlich: Die formale Trennung zwischen (ehrenamtlicher) Selbstverwaltung und hauptamtlicher Verwaltung droht über den weiter oben geschilderten erheblichen Einfluß der Verwaltung hinaus verwischt zu werden, wenn den Mitgliedern der Verwaltung ein so großer Einfluß zuwächst, daß praktisch sie - und nicht die dazu berufenen Ausschußmitglieder - die zu treffenden Entscheidungen maßgeblich bestimmen⁴⁶¹.

Den soeben aufgezeigten Gefahren könnte durch die Bildung mehrköpfiger Ausschüsse begegnet werden, wenngleich auch nicht verkannt werden soll, daß dies eine Mehrbelastung einer Reihe von ehrenamtlich Tätigen bedeuten würde. Unabhängig davon sollten die Organmitglieder, insbesondere auch die Mitglieder von Rentenausschüssen und deren Stellvertreter, im Rahmen von Schulungsmaßnahmen auf deren Ausschußtätigkeit in dem erforderlichen Maße vorbereitet werden. Dieser Forderung wird in der gesetzlichen Unfallversicherung durch intensive Schulungsarbeit Genüge getan. So hat Ehrenberg, ehem. Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, auf dem Berufsgenossenschaftstag 1978 in Berlin darauf hingewiesen, daß außerhalb der Schulen und Universitäten keine Organisation eine solch umfangreiche Schulungsarbeit leiste wie die Berufsgenossenschaften⁴⁶². Angesichts des hohen Maßes an sozialer Verantwortung dieser ehrenamtlich Tätigen ist es sicher nicht ausreichend, es mit deren Wahl in die einzelnen Gremien bewenden zu lassen nach dem Motto: „Wem der Herr ein Amt gibt, dem gibt er auch den Verstand“⁴⁶³.

461 Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang, daß die ehrenamtliche Verwaltung von der hauptamtlichen Verwaltung nicht selten als "die Verwaltung" spricht. Der Grund für diesen - möglicherweise etwas unreflektiert erfolgenden - Sprachgebrauch mag darin zu sehen sein, daß in der hauptamtlichen Verwaltung das ausführende Element gesehen wird, das im Vergleich zu den Selbstverwaltungsorganen, die nur von Zeit zu Zeit in Sitzungen tagen, ständig tätig ist, während die ehrenamtliche Verwaltung "lediglich" die generellen Handlungsbestimmungen und -bedingungen festlegt; in diesem Sinne BDA, Soziale Selbstverwaltung, S. 27.

462 Zit. nach: Die BG 100 Jahre Hauptverband, S. 19.

463 Kratz, BKK 1953, Sp. 569 (574).

c) Ausschuß-Höchstgröße

Aus dem Wesen eines Ausschusses ergibt sich, daß die Mitgliederzahl kleiner sein muß als die des Mutterorgans⁴⁶⁴.

Für die Ausschüsse der Vertreterversammlung ergibt sich bereits aus dem Gesetz eine theoretische Größenbeschränkung, da die Vertreterversammlung selbst höchstens sechzig Mitglieder stark sein darf (§ 43 Abs. 1 S. 2 SGB IV).

Am effizientesten dürften Ausschüsse in einer Größe von 4 (2 + 2 = jeweils 2 Vertreter der Versicherten und Arbeitgeber) bis 10 (5 + 5 = jeweils 5 Vertreter der Versicherten und Arbeitgeber) Mitgliedern tätig werden können, da der erforderliche Gedankenaustausch mit einer Vielzahl von Lösungsvarianten so am ehesten gewährleistet wird⁴⁶⁵, andererseits auch nicht der Tätigkeitserfolg gefährdet wird nach dem Motto: "Viele Köche verderben den Brei". Auch sollte die Zahl der Ausschußmitglieder nicht zu hoch sein, da die beteiligten Personen dann stärker in die Verantwortung genommen werden⁴⁶⁶.

4.3. Zulässigkeit von Ausschuß-Mischformen ? - Zusammenwirken

Es stellt sich die Frage, ob Ausschuß-Mischformen bzw. das Zusammenwirken mehrerer Ausschüsse als zulässig angesehen werden können. Bei jeweiliger Betrachtung von Erledigungsausschüssen einerseits und Vorbereitungsausschüssen andererseits werden nachfolgend

- gemeinsame Ausschüsse von Vorstand und Vertreterversammlung (lit. a));
- getrennte, aber gemeinsam tagende und gemeinsame Beschlüsse fassende Ausschüsse von Vorstand und Vertreterversammlung (lit. b));
- getrennte, aber gemeinsam tagende und getrennte Beschlüsse fassende Ausschüsse von Vorstand und Vertreterversammlung (lit. c)).

behandelt.

464 BayVGH n.F. 13, 24 (28); von einem „verkleinerten Abbild“ des Gemeinderates sprechen BayVGH n.F. 8, 5; 8, 97 (102 f.).

465 Wolff/Bachof, VerwR II § 75 III b 2, S. 74 f., unterscheiden zwischen Kleinstkollegien (2 oder 3 Mitglieder), mittelgroßen Kollegien (12 bis 27 Mitglieder), Großkollegien (Dutzende oder Hunderte von Mitgliedern) und Riesenkollegien (Tausende oder Millionen von Mitgliedern).

466 Thieme, Verwaltungslehre, § 71 Rdnr. 399.

a) Gemeinsame Ausschüsse von Vorstand und Vertreterversammlung

aa) Gemeinsame Erledigungsausschüsse

Gemeinsame Erledigungsausschüsse sind bei den Berufsgenossenschaften mit zwei Ausnahmen nicht anzutreffen.

Derartige Ausschüsse werden von Teilen der Literatur wegen Verstoßes gegen das Prinzip der Gewaltenteilung als mit den gesetzlichen Bestimmungen nicht vereinbar und damit als unzulässig angesehen⁴⁶⁷. Die Organe könnten Aufgaben nur im Rahmen ihrer Kompetenzen auf Erledigungsausschüsse übertragen⁴⁶⁸.

Da die Vertreterversammlung nach § 35 Abs. 1 SGB IV die Satzung und sonstiges autonomes Recht des Versicherungsträgers sowie in den übrigen durch Gesetz oder sonstiges für den Versicherungsträger maßgebendes Recht vorgesehenen Fällen beschließt und nach § 33 Abs. 3 SGB IV den Versicherungsträger gegenüber dem Vorstand und dessen Mitgliedern vertritt, während der Vorstand nach § 35 Abs. 1 SGB IV den Versicherungsträger verwaltet und ihn gerichtlich und außergerichtlich vertritt, müssen gemeinsame Erledigungsausschüsse wegen der Unterschiedlichkeit der Aufgaben als unzulässig angesehen werden.

bb) Gemeinsame Vorbereitungsausschüsse

Bei einzelnen Berufsgenossenschaften sind insbesondere folgende gemeinsame Vorbereitungsausschüsse anzutreffen:

- gemeinsamer Ausschuß der Vertreterversammlung und des Vorstands für besondere Angelegenheiten
- gemeinsamer Haushalts-Ausschuß
- gemeinsamer Finanz-Ausschuß
- gemeinsamer Gefahrtarifausschuß
- gemeinsamer Ausschuß für Gefahrtarif und Beitragsangelegenheiten
- gemeinsamer Satzungsausschuß
- gemeinsamer Unfallverhütungsausschuß (auch Präventionsausschuß, Ausschuß für Prävention und Arbeitsschutz, Ausschuß für Arbeits- und Gesundheitsschutz, Ausschuß für (Arbeits-)Sicherheit und Gesundheit)
- gemeinsamer Bau-Ausschuß

467 Krauskopf-Baier SGB IV § 66 Rdnr. 3.; o. Verf. Der Sozialversicherungsfachangestellte 13/01.08.1982, S. 97 (106), jeweils ohne nähere Begründung.

468 Grünenwald, WzS 1969, 46; o. Verf. SozSV 1959, 24; o. Verf. SozSV 1962, 50; Becher, SVwR E § 66 Anm. 0; o. Verf. Der Sozialversicherungsfachangestellte 13 / 01.08.1982, S. 97 (106); Wallenfang, WzS 1987, 289 (290).

Die in Bezug auf gemeinsame Erledigungsausschüsse angebrachten Bedenken erheben sich - wenn auch nicht in gleichem Maße offenkundig - ebenfalls gegenüber der Bildung gemeinsamer Vorbereitungsausschüsse.

Derartige Ausschüsse werden - soweit sich die Literatur überhaupt mit ihnen beschäftigt - teilweise als zulässig angesehen⁴⁶⁹, unter anderem mit der Begründung, die Organe seien bei Vorbereitungsausschüssen in ihren Entscheidungen frei und nicht an gesetzliche Vorschriften gebunden⁴⁷⁰. Diese Auffassung übersieht aber, daß die Organe ihnen vom Gesetz zugewiesene unterschiedliche Aufgabenbereiche und Regelungsmaterien haben, deren Aufteilung sich auch bei den Ausschüssen fortsetzen muß. Insoweit gelten die vorstehenden Ausführungen zu den Erledigungsausschüssen entsprechend.

Gemeinsame Ausschüsse zu bilden, hieße diesen Rahmen zu verlassen. Wenn auch Vorbereitungsausschüsse keine vollendeten Tatsachen schaffen, sondern in der Regel nur Beschlußvorlagen erstellen, darf deren faktischer Einfluß nicht verkannt werden. Da der eigentliche Willensbildungsprozeß vielfach in den Vorbereitungsausschüssen stattfindet und die Organe die Beschlüsse dann lediglich "absegnen", wären bei gemeinsamen Ausschüssen Personen an dem maßgeblichen Teil des Willensbildungsprozesses beteiligt, die dies nach Gesetz und Satzung nicht sein dürfen. Die Trennung der Kompetenzen von Vorstand und Vertreterversammlung stünde in Frage bzw. drohte zu verwischen⁴⁷¹.

Besonders deutlich wird die Problematik am Beispiel des Haushaltsrechts. Nach § 70 Abs. 1 SGB IV wird der Haushaltsplan vom Vorstand aufgestellt und von der Vertreterversammlung festgestellt. Das Gesetz nimmt mit dieser Regelung eine klare Kompetenzabgrenzung der Organe im Bereich des Haushaltsrechts vor⁴⁷². Da der Haushaltsplan durch die Hände beider Organe läuft und der Vertreterversammlung die endgültige Entscheidung über den Haushaltsplan zusteht, hat es sich als sinnvoll erwiesen, die Vorbereitung nicht nur dem Vorstand zu überlassen, sondern daran auch - neben dem Geschäftsführer - die Vertreterversammlung zu beteiligen. Dies hat den Vorteil, daß die Entscheidungslast der Vertreterversammlung durch umfassende Information im Vorfeld gemildert wird. In Kenntnis sämtlicher Hintergründe der Positionen des Haushaltsplans lassen sich Entscheidungen darüber leichter und besser treffen. Dem Vorstand beispielsweise steht die Möglichkeit zur Seite, Mitglieder der Vertreterversammlung zu den Beratungen hinzuzuziehen. Die Bildung eines gemeinsamen Ausschusses würde aber die zulässige Grenze überschreiten, da auch für die Bildung von Ausschüssen der Grundsatz gilt, daß ein Organ nur im Rahmen seiner Kompetenz handeln darf. Funktionen zur Vorbereitung (erst recht natürlich zur Erledigung) können nur insoweit übertragen werden, als sie in die Kompetenz des Organs fallen⁴⁷³. Die Bildung eines

469 Leopold, Selbstverwaltung, S. 256; ders. in WzS 1973, 202 (203); Siebeck, Sitzungen, S. 156 Rdnr. 21; o. Verf. SozSV 1959, 24 (25); beispielhaft für einen gemeinsamen vorbereitenden Bauausschuß o. Verf. SdO 1995, 26 (27); a. A. o. Verf. SozSV 1978, 29.

470 Siebeck, Sitzungen, S. 156 Rdnr. 21.

471 Dortants, DOK 1992, 176 (179) unter Hinweis auf häufig gebildete gemeinsame Haushaltsausschüsse.

472 GK-SGB IV-Gleitze § 70 Rdnr. 4.

473 Becher, SVwR E § 66 Anm. 0; o. Verf. SozSV 1978, 29.

gemeinsamen Ausschusses würde bedeuten, daß Mitglieder der Vertreterversammlung nicht nur beratend an den Ausschußsitzungen teilnahmen, sondern durch ihre Stimme für die Beschlußvorlage in die Entscheidungskompetenz des Vorstandes zur Aufstellung des Haushaltsplans eingreifen und damit die Entscheidungsfreiheit der ehrenamtlichen Mitglieder tangiert würde.

Noch deutlicher wird das Problem bei der Frage der Jahresrechnung nach § 77 Abs. 1 SGB IV. Würde die Prüfung der Jahresrechnung durch einen gemeinsamen Ausschuß von Vorstand und Vertreterversammlung erfolgen, so würden Mitglieder des Vorstandes über eine Beschlußvorlage mitentscheiden, auf deren Grundlage sie entlastet werden sollen. Ein derartiger Eingriff in die Kompetenz der Vertreterversammlung muß als unzulässig angesehen werden. Die Gefahr eines unzulässigen Eingriffs in die Kompetenz der Vertreterversammlung besteht dann nicht, wenn Vorstandsmitglieder bei der Prüfung der Jahresrechnung lediglich beratend mitwirken, der Prüfbericht aber nur vom Haushalts- bzw. Rechnungsprüfungsausschuß der Vertreterversammlung unterzeichnet wird.

Es bleibt damit festzuhalten, daß gegen gemeinsame Vorbereitungsausschüsse von Vorstand und Vertreterversammlung unter dem Aspekt der klaren Trennung der Kompetenzen von Vorstand und Vertreterversammlung Bedenken bestehen.

b) Getrennte Ausschüsse von Vorstand und Vertreterversammlung - gemeinsame Tagung und Beschlußfassung

aa) Erledigungsausschüsse

Die sozialversicherungsrechtliche Literatur äußert sich - soweit ersichtlich - nicht zur Tätigkeit getrennter, aber gemeinsam tagender und gemeinsame Beschlüsse fassender Erledigungsausschüsse von Vorstand und Vertreterversammlung.

Allerdings könnte man im Umkehrschluß aus der in der Literatur vertretenen Auffassung⁴⁷⁴, wonach Vorbereitungsausschüsse, die von Vorstand und Vertreterversammlung für dieselben Aufgaben (z.B. Haushalt, Satzung) gebildet wurden, gemeinsam tagen können, jedoch getrennte Beschlüsse fassen müssen, folgern, daß zumindest die gemeinsame Tagung von Erledigungsausschüssen bei gemeinsamer Beschlußfassung nicht möglich ist. Allerdings ist nach den Umständen davon auszugehen, daß diese Literaturmeinung die Frage der gemeinsamen Tagung unterschiedlicher Erledigungsausschüsse überhaupt nicht im Auge hatte. Ansonsten hätte es nahegelegen, hierzu etwas auszuführen, zumal diese Literaturmeinung § 66 SGB IV und damit die Vorschrift über Erledigungsausschüsse kommentiert.

In der kommunalrechtlichen Literatur⁴⁷⁵ werden - allerdings ohne Begründung - gemeinsame Sitzungen mehrerer beschließender Ausschüsse für zulässig gehalten, wenn getrennte Beschlüsse gefaßt werden. Zu bedenken ist insoweit allerdings, daß diese

474 KassKomm-Maier SGB IV § 66 Rdnr. 2.

475 Kunze/Bronner GemO BaWü § 39 Rdnr. 3.

beschließenden Ausschüsse sämtlich von einem einzigen Organ, dem Gemeinderat, eingesetzt werden. Wenn aber bereits eine gemeinsame Beschlußfassung mehrerer beschließender Ausschüsse desselben Organs für unzulässig gehalten wird, liegt der Schluß nahe, daß dies erst recht für die Tätigkeit mehrerer beschließender Ausschüsse verschiedener Organe (Vorstand und Vertreterversammlung) gelten muß⁴⁷⁶.

Abgesehen davon, daß kaum ersichtlich ist, welche Erledigungsausschüsse von Vorstand und Vertreterversammlung gemeinsam tagen und dann auch noch gemeinsame Beschlüsse fassen könnten, muß das Tätigwerden von Erledigungsausschüssen bei gemeinsamer Tagung und Beschlußfassung als Verstoß gegen die Kompetenzverteilung von Vorstand und Vertreterversammlung abgelehnt werden.

bb) Vorbereitungsausschüsse

In der sozialversicherungsrechtlichen Literatur befaßt sich - soweit ersichtlich - ausschließlich Maier⁴⁷⁷ mit der Frage der gemeinsamen Tagung von Vorbereitungsausschüssen. Er weist darauf hin, daß Vorbereitungsausschüsse, die von Vorstand und Vertreterversammlung für dieselben Aufgaben (z.B. Haushalt, Satzung) gebildet werden, gemeinsam tagen können, ihre Beschlüsse jedoch getrennt fassen müssen. Nach dieser Meinung wäre also das Fassen gemeinsamer Beschlüsse unzulässig.

Diese Auffassung wird auch teilweise in der kommunalrechtlichen Literatur vertreten. So müsse eine etwaige Beschlußfassung - bei zulässiger gemeinsamer Beratung mehrerer vorbereitender Ausschüsse - im Hinblick auf Art. 33 Abs. 1 GO Bay⁴⁷⁸ immer getrennt vorgenommen werden⁴⁷⁹. Zur Gemeindeordnung von Baden-Württemberg wird die Auffassung⁴⁸⁰ vertreten, mehrere vorberatende Ausschüsse könnten gemeinsam tagen und auch gemeinsam abstimmen (im Gegensatz zu den beschließenden Ausschüssen, die lediglich gemeinsame Sitzungen abhalten könnten, im übrigen aber getrennte Entscheidungen treffen müßten). Diese Auffassung läßt sich allerdings nicht in den Bereich der Sozialversicherungsträger übertragen, da im Kommunalrecht - wie bereits weiter oben ausgeführt - nur Ausschüsse eines Organs, nämlich des Gemeinderats, betroffen sind, es vorliegend aber um Ausschüsse von Vorstand und Vertreterversammlung geht.

Der Tätigkeit getrennter, aber gemeinsam tagender und gemeinsame Beschlüsse fassender Vorbereitungsausschüsse von Vorstand und Vertreterversammlung sind vielmehr die gleichen Bedenken entgegenzuhalten wie der Tätigkeit gemeinsamer Aus-

476 Hierbei ist sich der Verfasser selbstverständlich darüber im klaren, daß eine vergleichende Betrachtung des Kommunalrechts und des Sozialversicherungsrechts angesichts der Tatsache, daß es im Kommunalrecht nur um ein einziges Mutterorgan (Gemeinderat) und im Sozialversicherungsrecht um zwei Mutterorgane (Vorstand und Vertreterversammlung) geht, „hinkt“.

477 KassKomm-Maier SGB IV § 66 Rdnr. 2.

478 Art. 33 Abs. 1 GO Bay betrifft die Zusammensetzung der Ausschüsse, die der Gemeinderat in der Geschäftsordnung regelt unter Beachtung der in Art. 33 Abs. 1 S. 2 - 4 GO Bay enthaltenen Vorgaben.

479 Widmann/Grasser GO Bay Art. 32 Anm. 1 e.

480 Kunze/Bronner GemO BaWü § 39 Rdnr. 3.

schüsse von Vorstand und Vertreterversammlung. Auch diese Verfahrensweise verletzt die Kompetenzverteilung von Vorstand und Vertreterversammlung.

Es bleibt festzuhalten, daß das Tätigwerden getrennter Vorbereitungsausschüsse von Vorstand und Vertreterversammlung bei gemeinsamer Tagung und gemeinsamer Beschlußfassung unzulässig ist.

c) Getrennte Ausschüsse von Vorstand und Vertreterversammlung - gemeinsame Tagung und getrennte Beschlußfassung

aa) Erledigungsausschüsse

Die in der Praxis offensichtlich so gut wie nie anzutreffende Konstellation gemeinsamer Tagung und getrennter Beschlußfassung durch Erledigungsausschüsse von Vorstand und Vertreterversammlung - Wallenfang⁴⁸¹ erwähnt beispielhaft Bauausschüsse - kann als zulässig angesehen werden, da die Eigenständigkeit der Ausschüsse durch die getrennte Beschlußfassung gewahrt bleibt⁴⁸² und bei gemeinsamer Beratung vor der Abstimmung eine Meinungsvielfalt erzeugt werden kann, die einer besseren und sorgfältigeren Abwägung bei der Entscheidungsfindung zuträglich ist⁴⁸³.

bb) Vorbereitungsausschüsse

Verschiedene Berufsgenossenschaften praktizieren eine Zusammenarbeit von Vorstand und Vertreterversammlung auf der Ausschußebene, indem sie gleichartige Ausschüsse beider Organe gemeinsam tagen lassen (z.B. die Unfallverhütungsausschüsse). Auch das gemeinsame Tagen der Haushaltsausschüsse beider Organe ist weitverbreitet.

Das gemeinsame Tagen von Vorbereitungsausschüssen von Vorstand und Vertreterversammlung wird in der sozialversicherungsrechtlichen Literatur für zulässig gehalten, sofern die Ausschüsse ihre Selbständigkeit bewahren und getrennte Beschlüsse fassen⁴⁸⁴.

481 Wallenfang, WzS 1987, 289 (290).

482 Leopold, Selbstverwaltung S. 254; Wallenfang, WzS 1987, 289 (290).

483 In der kommunalrechtlichen Literatur (Kunze/Bronner GemO BaWü § 39 Rdnr. 3) wird das gemeinsame Tagen mehrerer beschließender Ausschüsse (des Gemeinderates) bei getrennter Beschlußfassung ebenfalls für zulässig gehalten. Auch insoweit gilt aber der weiter oben gegebene Hinweis, daß eine Vergleichbarkeit zwischen Kommunal- und Sozialversicherungsrecht nicht gegeben ist.

484 KassKomm-Maier SGB IV § 66 Rdnr. 2; Siebeck, Sitzungen, S. 154 Rdnr. 21; o. Verf. SozSV 1978, 29; speziell für den haushaltsrechtlichen Bereich BDA, Soziale Selbstverwaltung, S. 95; für die gemeinsamen Beratungen der Vorschläge des Vorstandes für den Erlaß von Unfallverhütungsvorschriften durch die Vertreterversammlung Becher, SVvR E § 66 Anm. 0; o. Verf. SdO 1995, 26 (27).

Eine solche aus Rationalisierungsgründen gewählte Verfahrensweise hat gleichzeitig - quasi als Reflexwirkung - eine gewisse Kontrollmöglichkeit zur Folge, indem das Ergebnis der Beratungen zuvor zwei "Instanzen" durchlaufen hat und damit möglicherweise zusätzliche Gesichtspunkte bei der Befassung mit der Materie Berücksichtigung finden konnten, zumal sich die Aufgaben der Organe in Fällen gleichartiger Ausschüsse überschneiden, etwa wenn es um die Aufstellung des Haushaltsplans durch den Vorstand einerseits und dessen Feststellung durch die Vertreterversammlung andererseits geht ⁴⁸⁵.

Die Gefahr bei einem derartigen Vorgehen liegt allerdings darin, daß eine starke Persönlichkeit unter den Mitgliedern des einen Ausschusses erheblichen Einfluß auf das Beratungsergebnis des anderen Ausschusses nimmt und damit genau das Gegenteil von Kontrolle erreicht wird. Diese abstrakte Gefahr einer starken Persönlichkeit - die in jedem Kollegialorgan auftreten kann - steht der Zulässigkeit gemeinsamer Tagungen mehrerer Vorbereitungsausschüsse bei getrennter Beschlußfassung jedoch nicht entgegen, so daß das gemeinsame Tagen bei getrennter Beschlußfassung durch getrennte Vorbereitungsausschüsse von Vorstand und Vertreterversammlung als zulässig anzusehen ist.

5. Problem "Kontrolle der Ausschußarbeit"

5.1. Kontrolle durch das Prinzip der Öffentlichkeit von Ausschußsitzungen

Eine gewisse Kontrolle von Ausschußarbeit könnte erreicht werden, wenn Ausschüsse öffentlich tagen müssen. Der Grundsatz der Öffentlichkeit der Sitzungen der Vertreterversammlung gemäß § 63 Abs. 3 S. 2 SGB IV, der über § 66 Abs. 2 SGB IV entsprechend für Erledigungsausschüsse der Vertreterversammlung gilt, hat drei Funktionen, nämlich

- eine Kontrolle der gewählten Organmitglieder zu ermöglichen;
- der Arbeit der Vertreterversammlung Publizität zu verschaffen und
- eine Identifizierung der Wähler mit den Gewählten herbeizuführen ⁴⁸⁶.

485 Eine zwischen den beiden Selbstverwaltungsorganen bestehende Kontrollbeziehung wird von Bogs in: Bogs/v. Ferber/Infas, S. 93, in Frage gestellt verbunden mit der Anregung, es solle - nicht zuletzt aus Rationalisierungsgründen - darüber nachgedacht werden, ein einziges Selbstverwaltungsorgan zu schaffen; in der gesetzlichen Krankenversicherung wurde entsprechendes zwischenzeitlich vollzogen, indem als einziges Selbstverwaltungsorgan ein Verwaltungsrat (§ 197 SGB V) - neben einem hauptamtlichen Vorstand - gebildet wird.

486 Regierungsentwurf zum 7. ÄndG zum SVwG BT-Drucks. VI/1674, S. 17 f. zu § 2 b Abs. 2, wonach das Interesse der Versicherten an den Angelegenheiten der Selbstverwaltung gestärkt werde; zu den Funktionen des Grundsatzes der Öffentlichkeit auch Wannagat-Rische/Brandenburg SGB IV § 63 Rdnr. 13; allerdings habe nach o. Verf. SozSV 1970, 43 (45) u. SozSV 1974, 84 (86) jede besondere Begrüßung oder jedes Ansprechen der Öffentlichkeit von Seiten des Vorsitzenden oder einzelner Mitglieder der Vertreterversammlung gemäß den parlamentarischen Bräuchen zu unterbleiben (!); vgl. zu Art. 42 GG Versteyl in: v. Münch GG Art. 42 Rdnr. 7 zu den Funktionen der Öffentlichkeit von Parlamentssitzungen und Rdnr. 4 zu der Begründung der h.M. für die Forderung nach Nichtöffentlichkeit von Ausschußsitzungen (Intimität der Ausschüsse, Garant für freie Rede und Diskussion, keine Fensterreden).

In der Literatur⁴⁸⁷ werden vielfältige Gründe pro und contra Ausschlußöffentlichkeit aufgeführt. Pro Ausschlußöffentlichkeit wird etwa darauf hingewiesen, daß die Öffentlichkeit der Verhandlungsführung ein sicherer Maßstab für den Umfang der politischen Freiheit des Staatsbürgers sei und jeder demokratischen Ordnung ein Zwang zur Publizität innewohne. Ferner habe der Wähler das Recht, den Abgeordneten zu kontrollieren, also festzustellen, wer im Parlament zu konstruktiven Beiträgen imstande ist und wer nicht. Auch stelle die Öffentlichkeit der Ausschußsitzungen ein Stück Gerechtigkeit gegenüber den befähigten Abgeordneten, den „Säulen“ der Fraktionen, dar, während weniger bekannte Abgeordnete die Gelegenheit haben, sich vor Wählern und Öffentlichkeit zu profilieren. Außerdem zwingt die Ausschlußöffentlichkeit zur besseren Vorbereitung der Ausschußsitzungen und damit Rationalisierung der Plenumsarbeit, die entlastet werde. Anwesende Spezialisten (aus der Öffentlichkeit) könnten Fehler verhindern, die in diesem Stadium der Gesetzgebungsarbeit begangen würden. Weiterhin könnten durch die Öffentlichkeit der Ausschußsitzungen allgemeine Vorbehalte gegenüber dem Parlament abgebaut werden, indem man die ernsthafte Arbeit und Diskussion der Abgeordneten in den Ausschüssen beobachten könne.

Contra Ausschlußöffentlichkeit wird etwa angeführt, daß zu jeder wirklich freien Diskussion ein Minimum an Geheimhaltung gehöre und ein ungestörtes Einarbeiten vor allem zu Beginn der Beschäftigung mit einer Materie möglich sein müsse (Möglichkeit, „ins Unreine“ zu reden). Weiterhin werden bei Zulassung der Öffentlichkeit schwer lösbare Raum- und Zeitprobleme und ferner eine Verkomplizierung der Protokollierung der Ausschußverhandlungen gesehen. Gegen die Ausschlußöffentlichkeit wird weiter angeführt, Verbände und Lobbyisten erhielten einen schädlichen Einblick in den Willensbildungsprozeß des Ausschusses und die Verhaltensweise der Mitglieder, womit der Druck der organisierten Interessen auf die Abgeordneten wachse. Ferner stärke die Zulassung der Öffentlichkeit in den Ausschüssen die „Parteiendemokratie“. Die Arbeitskreise der Fraktionen müßten sich noch stärker als bisher auf die Ausschußsitzungen vorbereiten und etwaige Äußerungen zuvor mit der Fraktion abstimmen. Weiterer Nachteil von Ausschlußöffentlichkeit sei es, daß der unverzichtbare Prozeß der Kompromißfindung und Einigung in andere Gremien vorverlagert werde, was einen erheblichen Zeitverlust bedeute. Außerdem gebe es für die Frage der Zulassung der Öffentlichkeit je nach zu behandelnder Materie gegebenenfalls lange Geschäftsordnungsdebatten über Zulassung und Nichtzulassung.

Schließlich wird die Frage gestellt, ob überhaupt ein allgemeines Interesse an der Öffentlichkeit von Ausschußsitzungen vorhanden sei, da die Behandlung von zumeist trockenen Sachverhalten kaum die politische Szenerie bewegter als bisher gestalten könne, zumal gerade die die Öffentlichkeit besonders interessierenden Ausschußberatungsgegenstände (im Bund: Auswärtiges, Verteidigung, bestimmte Fragen des Inneren) ohnehin geheim seien.

Unabhängig von der Frage eines allgemeinen Interesses an der Öffentlichkeit von Ausschußsitzungen kann festgestellt werden, daß die zuvor für die parlamentarischen Ausschüsse aufgeführten Gründe pro und contra Ausschlußöffentlichkeit auch für die Ausschüsse bei den Sozialversicherungsträgern zutreffen.

487 Syrbe S. 76 ff.) zu parlamentarischen Ausschüssen.

In der kommunalverfassungsrechtlichen Literatur⁴⁸⁸ wird der Grundsatz der Öffentlichkeit zu den wesentlichen Verfahrensbestimmungen gezählt, der nicht nur das Interesse an der Selbstverwaltung pflegen und die Volksverbundenheit der Verwaltung gewährleisten, sondern vor allem dem Bürger Einblick in die Tätigkeit der Vertretungskörperschaft und ihrer Mitglieder ermöglichen solle, um Grundlagen für die Willensbildung bei künftigen Wahlen zu schaffen. Außerdem sei die Öffentlichkeit - neben dem Aspekt der Kontrolle - geeignet, einer unzulässigen Einwirkung persönlicher Beziehungen, Einflüsse und Interessen auf die Arbeit der Gemeindevertretung vorzubeugen und außerdem den Anschein zu vermeiden, daß hinter verschlossenen Türen unsachliche Motive für die getroffenen Entscheidungen maßgebend gewesen sein könnten⁴⁸⁹. Interessant ist in diesem Zusammenhang der Hinweis⁴⁹⁰, wonach die im Jahre 1977 im hessischen Kommunalrecht hergestellte Öffentlichkeit auch der Sitzungen der Ausschüsse (neben der Öffentlichkeit der Sitzungen der Gemeindevertretung) dazu geführt habe, daß die Vorbereitung der Entscheidungen der Gemeindevertretung heute in den Fraktionen und nicht mehr in den Ausschüssen erfolge. Als Begründung für die Tatsache, daß fraktionsübergreifende Kompromisse nicht mehr wie früher in den Ausschüssen vorbereitet werden, wird zum einen erheblicher Rechtfertigungsdruck im Ausschuß beim Einschlagen einer neuen Marschrichtung und zum anderen die Möglichkeit der Abberufung von Ausschußmitgliedern durch die Fraktionen im Falle des Benennungsverfahrens (§ 62 Abs. 2 HGO) angeführt⁴⁹¹. Bei einer solchen Entwicklung läuft das Prinzip der Öffentlichkeit von Ausschußsitzungen selbstredend leer.

Diese Erscheinung - Verlagern der vorbereitenden Tätigkeiten weg von den Ausschüssen hin zu den „Fraktionen“, d.h. zu den Lagern der Arbeitgeber und Versicherten - ist bei den Berufsgenossenschaften nicht zu beobachten. Dort wird ein entscheidender Teil der Arbeit von Vorstand und Vertreterversammlung tatsächlich in den Ausschüssen geleistet, was nicht zuletzt an der in den letzten Jahren teilweise erheblich gestiegenen Zahl von Ausschüssen deutlich wird.

a) Begriff der "Öffentlichkeit"

Eine effiziente Kontrolle der Arbeit bei den Sozialversicherungsträgern durch das Öffentlichkeitsprinzip setzt voraus, daß „die Öffentlichkeit“ auch zugegen ist.

Zunächst ist deshalb zu klären, was unter dem Begriff der Öffentlichkeit zu verstehen ist, um anschließend zu untersuchen, in welchem Umfang Ausschußsitzungen öffentlich sein müssen oder sein können.

488 Schmidt/Kneip HGO § 52 Rdnr. 1 unter Bezugnahme auf VGH Mannheim ESVGH 17, 118 (120).

489 Schneider/Dreßler/Lüll HGO § 52 Erl. 1.

490 Bennemann/Beinlich HGO § 62 Rdnr. 97; in die gleiche Richtung gehen die Ausführungen von Franke S. 117 ff. m.w.N.

491 Ähnlich äußert sich Versteyl in: v. Münch GG Art. 42 Rdnr. 4 m.w.N., wonach die Öffentlichkeit von Ausschußsitzungen dazu führe, daß wichtige Diskussionen in informellen Gesprächskreisen stattfinden.

Es bestehen unterschiedliche Auffassungen darüber, welcher Personenkreis im Sozialversicherungsrecht vom Begriff "Öffentlichkeit" umfaßt wird.

Öffentlichkeit meint nach einer Auffassung das jedermann, d.h. einer beliebigen Anzahl nicht geladener Zuhörer, zustehende Recht, an den Sitzungen als Zuhörer teilzunehmen⁴⁹², und zwar im Rahmen des verfügbaren Platzangebotes⁴⁹³. Unter „jedermann“ fallen nach dieser Interpretation alle Personen, die nicht Mitglied des betreffenden Organs sind, also das Mitglied eines anderen Organs oder ein Bediensteter des Versicherungsträgers genauso wie ein außenstehender Dritter. Entsprechend wird die Auffassung vertreten, der Ausschluß der Öffentlichkeit nach § 63 Abs. 3 S. 2 SGB IV gelte grundsätzlich für alle Personen, die nicht Mitglieder des Gremiums (vgl. §§ 43, 44 SGB IV) sind, also z.B. auch für die Mitglieder des Vorstandes sowie die Bediensteten des Versicherungsträgers⁴⁹⁴. Anders formuliert sei mit Öffentlichkeit nicht lediglich eine "Mitgliederöffentlichkeit" gemeint, bei der der Zuhörer in irgendwelchen Rechtsbeziehungen zum Versicherungsträger stehen müßte (entweder unmittelbar als Organ- oder Geschäftsführungsmitglied bzw. als Bediensteter des Versicherungsträgers oder mittelbar als Versicherter oder Arbeitgeber)⁴⁹⁵.

Nach anderer Ansicht bedeute Öffentlichkeit nur die „allgemeine Öffentlichkeit“, umfasse also nicht die zur Körperschaft gehörenden Organmitglieder von Vorstand und Vertreterversammlung sowie die Geschäftsführung⁴⁹⁶, wobei zu beachten ist, daß der Geschäftsführer bereits nach § 31 Abs. 1 S. 2 SGB IV dem Vorstand mit beratender Stimme angehört. Diese Auffassung zieht als Argument heran, daß der Bundestag in der Regel öffentlich verhandelt (Art. 42 Abs. 1 S. 1 GG) und unter gewissen Voraussetzungen die Öffentlichkeit ausgeschlossen werden kann (Art. 42 Abs. 1 S. 2 GG), was aber nicht bedeute, daß etwa die Bundesregierung nicht an diesen Beratungen unter Ausschluß der Öffentlichkeit teilnehmen dürfe. Nach Art. 43 Abs. 2 GG haben nämlich die Mitglieder des Bundesrates und der Bundesregierung sowie ihre Beauftragten zu allen Sitzungen des Bundestages und seiner Ausschüsse Zutritt. Ein Regierungsmitglied hat also auch dann Zutritt, wenn es nicht Mitglied des Bundestages ist. Selbst wenn ein unmittelbarer Vergleich mit den Selbstverwaltungsgremien nicht möglich sei,

492 BGHSt 5, 75 (82 ff.) = NJW 1954, 281 (283) zu § 169 GVG; Wannagat-Rische/Brandenburg § 63 SGB IV Rdnr. 13; GK-SGB IV-Krause § 63 Rdnr. 15.

493 Wannagat-Rische Brandenburg SGB IV § 63 Rdnr. 13; Wolber, WzS 1967, 353; o. Verf. WzS 1980, 119.

494 RdErl. d. Ministers für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen vom 19.03.1979 - II A 4 - 3540, MBl. NW 1979, 631 (632).

495 Wannagat-Rische/Brandenburg SGB IV § 63 Rdnr. 13.

496 o. Verf. SdO 1985, 73 f.; für diese Interpretation offensichtlich auch die BDA, Soziale Selbstverwaltung, S. 81, wonach die Nichtöffentlichkeit von Vorstandssitzungen nicht berührt werde durch die Teilnahme aller derjenigen Personen, die in einem Dienst- oder, wie die Mitglieder der Selbstverwaltungsorgane, in einem Amtsverhältnis zum Versicherungsträger stehen und deren Anwesenheit entweder der Beratung und Beschlußfassung der ablaufenden Sitzung, der Niederschrift darüber, der Umsetzung der Beschlüsse durch die hauptamtliche Verwaltung oder ein anderes Organ oder für andere Sitzungen ratsam erscheint; ob dies der Fall sei, entscheide der Vorsitzende. Diese Meinung verkennt allerdings, daß damit der Begriff der Öffentlichkeit nicht definiert wird, es vielmehr dem Einzelfall überlassen bleibt, was unter Öffentlichkeit verstanden werden soll. Richtigerweise ist die Teilnahme der vorgenannten Personen an Sitzungen die Frage des Zulassens der Teilnahme weiterer Personen an nicht öffentlichen Sitzungen.

unterschieden sich die Ausgangssituationen kaum. Dies spreche dafür, daß etwa die Teilnahme des Vorstandes an nichtöffentlichen Sitzungen der Vertreterversammlung zulässig sein müsse⁴⁹⁷.

Nach Ansicht des Bundesverbandes der Ortskrankenkassen (BdO), der das Prinzip der Nichtöffentlichkeit bei der Teilnahme der Vorsitzenden der Vertreterversammlung an den Vorstandssitzungen als nicht tangiert ansieht, da Mitglieder anderer Organe derselben Körperschaft nicht mit der vom Gesetzgeber gemeinten Öffentlichkeit gleichzusetzen seien, entspreche eine solche Teilnahme an den Vorstandssitzungen dem Gedanken partnerschaftlicher Zusammenarbeit der beiden Selbstverwaltungsorgane. Daneben hält es der BdO ebenso für zulässig und von der Sache her zwingend, daß die Vorstandsmitglieder an den Beratungen der Vertreterversammlung in nichtöffentlicher Sitzung teilnehmen⁴⁹⁸.

Bei Betrachtung der Auffassungen, die zur Frage vertreten werden, welcher Personenkreis vom Begriff der „Öffentlichkeit“ umfaßt ist, fällt auf, daß offensichtlich keine Auslegung des Begriffs „Öffentlichkeit“ dahingehend vorgenommen wird, daß hiervon nicht jedermann - also etwa jeder x-beliebige Bürger - umfaßt ist, sondern nur diejenigen Personen, die in irgendeiner Beziehung zum Sozialversicherungsträger stehen, also Mitglieder der Organe, Bedienstete des Versicherungsträgers sowie die Betroffenen (Versicherte und Arbeitgeber) - sog. „Mitgliederöffentlichkeit“. Eine solche Auslegung des Begriffs „Öffentlichkeit“ läge unter dem Aspekt nahe, daß zur Selbstverwaltung auch die Abgrenzung gegenüber einer „diffusen Jedermann-Öffentlichkeit“ gehören dürfte.

Andererseits spricht einiges dafür, daß der Umstand, daß es sich bei den Sozialversicherungsträgern um Körperschaften des öffentlichen Rechts handelt, die öffentlichen Zwecken dienen und öffentliche Aufgaben wahrnehmen⁴⁹⁹ und daß die Sozialversicherungsträger unter Staatsaufsicht stehen, die über die Einhaltung der allgemeinen staatlichen Gesetze zu wachen hat⁵⁰⁰, es rechtfertigt, den Begriff „Öffentlichkeit“ weit auszulegen und nicht nur diejenigen Personen als umfaßt anzusehen, die in irgendeiner Beziehung zum Versicherungsträger stehen, sei es als Betroffener, als Organmitglied oder als Bediensteter.

Dies führt zurück zur Frage, ob mit dem Begriff „Öffentlichkeit“ jedermann oder nur die „allgemeine Öffentlichkeit“ - also außerhalb des Versicherungsträgers stehende Personen - gemeint ist.

Für die Auffassung, Öffentlichkeit meine nur die „allgemeine Öffentlichkeit“, könnten die bereits genannten Funktionen des Grundsatzes der Öffentlichkeit der Sitzungen der Vertreterversammlung sprechen, wonach die Kontrolle der gewählten Organmitglieder durch die Bürger bzw. die Betroffenen ermöglicht und der Arbeit der Vertreterversammlung Publizität verschafft werden soll.

497 o. Verf. SdO 1985, 73 f.

498 SdO 1985, 73 f.

499 Bieback in: Schulin HS-UV § 54 Rdnr. 3.

500 Bieback in: Schulin HS-UV § 57 Rdnr. 1.

Entsprechend wurde den noch in der 3. Beratung des Siebenten Gesetzes zur Änderung des Selbstverwaltungsgesetzes vom 3.8.1967⁵⁰¹ vorgetragene Bedenken gegen die Herstellung der Öffentlichkeit der Sitzungen der Vertreterversammlung entgegengehalten, daß nur durch die Einführung der Öffentlichkeit das Bewußtsein der Mitglieder in bezug auf die Belange der Versicherung gestärkt werden würde⁵⁰².

Der Auffassung, wonach sich der Begriff der Öffentlichkeit auf die „allgemeine Öffentlichkeit“ beschränken soll, steht im Bereich des Sozialversicherungsrechtes allerdings entgegen, daß ein entsprechendes Teilnahmerecht, wie es etwa für Bundesrats- und Regierungsmitglieder nach Art. 43 Abs. 2 GG besteht, im Sozialgesetzbuch nicht vorgesehen ist. Hätte der Gesetzgeber Organmitglieder und Bedienstete des Versicherungsträgers als von der Öffentlichkeit nicht umfaßt ansehen wollen, so hätte es nahegelegen, entsprechende Mitwirkungsrechte gesetzlich zu normieren, wie im übrigen durch § 31 Abs. 1 S. 2 SGB IV geschehen. Nach dieser Bestimmung gehört der Geschäftsführer dem Vorstand mit beratender Stimme an. Durch diese klare Abgrenzung zählt also selbst der Geschäftsführer zur Öffentlichkeit, wenn es um Sitzungen der Vertreterversammlung geht, für die die Öffentlichkeit nach § 63 Abs. 3 S. 2 u. 3 SGB IV ausgeschlossen wurde⁵⁰³. Außerdem wird man jedem Selbstverwaltungsorgan das Recht zugestehen müssen, besondere Beratungspunkte im internen Kreis, d.h. ohne Beteiligung Dritter einschließlich der Mitglieder eines anderen Selbstverwaltungsorgans bzw. der Bediensteten der Verwaltung zu erörtern⁵⁰⁴. Dies muß schon deshalb gelten, damit die formale Trennung zwischen (ehrenamtlicher) Selbstverwaltung und hauptamtlicher Verwaltung, die durch den faktischen Einfluß der Verwaltung auf die Organe und deren Ausschüsse ohnehin schon stark relativiert ist, nicht weiter verwischt wird.

Es ist daher der ersten Auffassung zu folgen, wonach Öffentlichkeit jede gremiums-fremde Person meint.

b) Umfang der Öffentlichkeit

Soweit von Öffentlichkeit die Rede ist, steht nur ein Teilnahmerecht Dritter an Sitzungen in Frage, nicht etwa auch ein Recht auf Mitberatung oder gar Abstimmung⁵⁰⁵.

501 BGBl. I S. 845.

502 Bericht über die 118. Sitzung des Deutschen Bundestages vom 30.06.1967, Bundesanzeiger Nr. 121 vom 04.07.1967, S. 5. Im übrigen führte der Abgeordnete Geiger (SPD) aus, er finde es immer etwas komisch, wenn Vertreter eines Parlaments für den Ausschuß der Öffentlichkeit bei der Behandlung von Problemen plädierten, andererseits immer wieder die geringe Anteilnahme der Öffentlichkeit an den sozialpolitischen Entwicklungen und Geschehnissen beklagt werde.

503 A.A. für den kommunalverfassungsrechtlichen Bereich Schneider/Dreßler/Lüll HGO § 62 Erl. 9, wonach Gemeindevertreter nicht zur Öffentlichkeit im Sinne der Begriffsbildung gehörten, da sie Angehörige des Organs seien, aus dem der Ausschuß hervorgegangen sei und dem er zu berichten habe.

504 o. Verf. WzS 1980, 119 (120); siehe zu den Funktionen der Nichtöffentlichkeit auch Versteyl in: v. Münch GG Art. 42 Rdnr. 4.

505 Erlaß des BMA vom 23.02.1979 - IV a 6 - 40534/1.

c) Erledigungsausschüsse

aa) Frühere Regelung nach § 4 Abs. 2 S. 1 SVwG

Das Selbstverwaltungsgesetz⁵⁰⁶ sah in § 4 Abs. 2 S. 1 die Nichtöffentlichkeit der Sitzungen des Vorstandes sowie der Ausschüsse der Organe (d.h. des Vorstandes und der Vertreterversammlung) vor. Dies bedeutete, daß die Sitzungen aller Ausschüsse, also der Vorbereitungsausschüsse und der Erledigungsausschüsse, nichtöffentlich waren.

bb) Jetzige Regelung nach § 66 Abs. 2 i.V.m. § 63 SGB IV

aaa) sachlicher Umfang der Nichtöffentlichkeit

Während die Sitzungen der Erledigungsausschüsse des Vorstandes wegen § 63 Abs. 3 Satz 1 SGB IV i.V.m. § 66 Abs. 2 SGB IV nach wie vor nichtöffentlich sind⁵⁰⁷, müssen die Sitzungen der Erledigungsausschüsse der Vertreterversammlung grundsätzlich öffentlich abgehalten werden (§§ 66 Abs. 2 i.V.m. § 63 Abs. 3 Satz 2 SGB IV). Die Regelung des § 66 Abs. 2 SGB IV stellt damit sicher, daß die in § 63 SGB IV aufgestellten Grundsätze zur Öffentlichkeit von Sitzungen der Selbstverwaltungsorgane nicht durch die Bildung von Erledigungsausschüssen umgangen werden können⁵⁰⁸.

Mag zwar die jetzige Regelung über die Öffentlichkeit von Sitzungen der Erledigungsausschüsse der Vertreterversammlung einerseits sinnvoll sein, da die Öffentlichkeit durch die Übertragung von Angelegenheiten auf Ausschüsse ansonsten von solchen Angelegenheiten ausgeschlossen wäre, die ihr ohne Übertragung zugänglich wären⁵⁰⁹, erlangt sie in der Praxis allerdings so gut wie keine Bedeutung, da bei den Berufsgenossenschaften (wie auch bei den anderen Sozialversicherungsträgern) nur vereinzelt Erledigungsausschüsse der Vertreterversammlung gebildet werden. Da die Aufgaben der Vertreterversammlung einer Delegation kaum zugänglich sind⁵¹⁰, sind Erledigungsausschüsse hier der Ausnahmefall. Auf Vorstandsebene sind Erledigungsausschüsse hingegen weit häufiger anzutreffen⁵¹¹.

506 Siehe die Bezugnahme auf die alte Regelung im Schreiben des BMA vom 23.01.1978 - IV a 6 - 40 536/2 -, abgedruckt in BKK 1978, 174, und bei Bley/Gitter SGB IV § 66 Anm. 4.

507 Allerdings gehört der Geschäftsführer dem Vorstand nach § 31 Abs. 1 S. 2 mit beratender Stimme an; siehe in diesem Zusammenhang auch § 62 Abs. 5 S. 1 i.V.m. § 59 HGO, wonach der Gemeindevorstand an den Sitzungen der Ausschüsse der Gemeindevertretung teilnimmt. Streitig ist, ob den gesamten Gemeindevorstand eine Anwesenheitspflicht trifft (wobei die Praxis so aussieht, daß i.d.R. einzelne Mitglieder des Gemeindevorstands erscheinen bzw. sich vertreten lassen, z.B. durch den zuständigen Dezernenten); für eine grundsätzliche Anwesenheitspflicht des gesamten Gemeindevorstandes Bennemann/Beinlich HGO § 62 Rdnr. 95; Schneider/Dreßler/Lüll HGO § 62 Erl. 12; die Anwesenheit des Bürgermeisters oder eines Mitgliedes des Gemeindevorstandes für ausreichend erachtend Schmidt/Kneip HGO § 62 Rdnr. 13.

508 Koch/Hartmann-Casselmann SGB IV § 66 Rdnr. 18; o. Verf. SdO 1995, 26 (28).

509 Bley, ZSR 1977, 513 (523); Grüner/Dalichau SGB IV § 66 Anm. III.

510 o. Verf. SozSV 1978, 29 (30).

511 o. Verf. Der Sozialversicherungsfachangestellte 13 / 01.08.1982, S. 97 (106), nennt als Aufgaben für Erledigungsausschüsse des Vorstands etwa die Durchführung bestimmter Projekte wie

§ 63 Abs. 3 S. 2 SGB IV bestimmt, daß die Sitzungen der Vertreterversammlung öffentlich sind⁵¹², soweit sie sich nicht mit personellen Angelegenheiten des Versicherungsträgers, Grundstücksgeschäften oder geheimhaltungsbedürftigen Tatsachen (§ 35 SGB I) befassen. Daneben kann die Öffentlichkeit noch für weitere in nichtöffentlicher Sitzung zu behandelnde Beratungspunkte ausgeschlossen werden, wobei der Beschluß in öffentlicher Sitzung - ohne nähere Angabe von Gründen⁵¹³ - bekanntzugeben ist (§ 63 Abs. 3 S. 3 SGB IV). Zulässig ist ein solcher Ausschluß jedoch nur, wenn sehr gewichtige Gründe vorliegen, also z.B. berechnete Interessen zu wahren sind oder Geheimhaltung erforderlich ist. Wegen der Bedeutung des Öffentlichkeitsprinzips ist hierbei ein strenger Maßstab anzulegen⁵¹⁴, wobei für einen generellen Ausschluß auch kein Grund ersichtlich ist, zumal über § 66 Abs. 2 SGB IV auch für die Erledigungsausschüsse der Vertreterversammlung die in § 63 Abs. 3 S. 2 und 3 SGB IV gemachten Ausnahmen vom Grundsatz der Öffentlichkeit gelten⁵¹⁵.

bbb) Teilnahmerecht für Mitglieder des Mutterorgans ?

Eine andere Frage ist, ob an einer nichtöffentlichen Sitzung außer den Personen, die dem Erledigungsausschuß angehören, auch andere Mitglieder des Mutterorgans teilnehmen dürfen. Das SGB IV schweigt zur Frage eines Teilnahmerechts anderer Mitglieder des Mutterorgans an nichtöffentlichen Sitzungen von Erledigungsausschüssen.

In der Literatur wird die Auffassung vertreten, den Nichtausschußmitgliedern sei ein Recht zur Teilnahme an nichtöffentlichen Ausschußsitzungen einzuräumen⁵¹⁶. Begründet wird diese Auffassung mit der besonderen Aufgabenstellung der Erledigungsausschüsse. Diese Begründung überzeugt nicht, wenn man bedenkt, daß den Erledigungsausschüssen nur Aufgaben übertragen werden können, die keine grundsätzliche Bedeutung haben und nicht zum Kernbereich der Aufgaben des Organs gehören, also regelmäßig nur sog. Routineaufgaben.

Gegen ein Recht zur Teilnahme an nichtöffentlichen Ausschußsitzungen könnte sprechen, daß sich das Organ seiner Entscheidungsmacht durch Bildung eines Erledi-

z.B. Bauvorhaben und Ausstellungen, ferner die Behandlung bestimmter Personalangelegenheiten. Das Spektrum der bei den Berufsgenossenschaften anzutreffenden Erledigungsausschüsse des Vorstandes geht jedoch weit über diese Aufgaben hinaus.

512 Unter diesen Sitzungen sind allerdings nicht die in der Regel vor bzw. in zeitlichem Zusammenhang mit den Organsitzungen abgehaltenen Gruppen-Vorbesprechungen zu verstehen. Diese sind nichtöffentlich und stehen nur den Angehörigen der jeweiligen Gruppe des entsprechenden Selbstverwaltungsorgans offen. Dies folgt zum einen aus der Natur der Sache und kann zum anderen im Wege des Umkehrschlusses aus der Feststellung in GK-SGB IV-Krause § 63 Rdnr. 15, abgeleitet werden, wonach die Sitzungen der Vertreterversammlung sowie nicht formlose Besprechungen der Mitglieder oder der Gruppenangehörigen öffentlich sind.

513 Wallenfang, WzS 1987, 289 (292).

514 Grüner/Dalichau SGB IV § 63 Anm. III 2.

515 Siehe hierzu das Schreiben des BMA vom 23.01.1978 - IV a 6 - 40 536/2 -, abgedruckt in BKK 1978, 174 und bei Bley/Gitter SGB IV § 66 Anm. 4; o. Verf. WzS 1980, 119 (121).

516 Wallenfang, WzS 1987, 289 (292) unter Hinweis auf o. Verf. WzS 1980, 119 (121).

gungsausschusses gerade begeben hat und eine Doppelzuständigkeit von Organ und Ausschuß für Entscheidungen nicht denkbar ist.

Ein Recht zur Teilnahme von Nichtausschußmitgliedern wird man allerdings vor dem Hintergrund bejahen müssen, daß das Organ - und damit auch einzelne Ausschußmitglieder - die Möglichkeit haben müssen, die Tätigkeit der Ausschüsse mitzuverfolgen und zu kontrollieren. Eine Verweisung auf die dem Organ zu überlassenden Sitzungsprotokolle erscheint nicht ausreichend.

In diesem Sinne regelt im übrigen das hessische Kommunalverfassungsrecht die Frage der Teilnahme von Nichtausschußmitgliedern an nichtöffentlichen Ausschußsitzungen. Nach § 62 Abs. 4 HGO sind der Vorsitzende der Gemeindevertretung und sein Stellvertreter berechtigt, an allen Ausschußsitzungen mit beratender Stimme teilzunehmen (Satz 1). Fraktionen, auf die bei der Besetzung eines Ausschusses kein Sitz entfallen ist, sind berechtigt, für diesen Ausschuß einen Gemeindevertreter mit beratender Stimme zu entsenden (Satz 2). Sonstige Gemeindevertreter können auch an nicht-öffentlichen Sitzungen als Zuhörer teilnehmen (Satz 3).

ccc) Teilnahme organfremder Personen

Organfremden Personen wie z.B. Sachverständigen oder Angestellten des Versicherungsträgers kann im Einzelfall - bei entsprechendem Bedarf - die Teilnahme an Sitzungen des Erledigungsausschusses gestattet werden⁵¹⁷. Gleiches hat zu gelten für Mitglieder des jeweils anderen Organs. So könnte etwa einem Mitglied der Vertreterversammlung die Teilnahme an einer nichtöffentlichen Sitzung eines Erledigungsausschusses des Vorstandes gestattet werden.

Von der Möglichkeit, Nichtausschußmitgliedern die Teilnahme an nichtöffentlichen Ausschußsitzungen zu gestatten, wird bei den Berufsgenossenschaften häufig Gebrauch gemacht. Praxis ist es insbesondere, daß Mitglieder des jeweils anderen Organs an den Organ- bzw. Ausschußsitzungen teilnehmen. Geregelt wird dies häufig - unter Übernahme der Regelung aus der Muster-Geschäftsordnung des HVBG - über die Geschäftsordnungen. So wird in Geschäftsordnungen der Vertreterversammlung vorgesehen, daß etwa der Vorsitzende des Vorstandes an den Sitzungen der Ausschüsse der Vertreterversammlung teilnehmen kann, sofern kein Organmitglied oder Ausschußmitglied widerspricht.

ddd) „einfache“ Teilnahme von Nichtausschußmitgliedern oder Teilnahme mit Stimmrecht bzw. beratender Stimme ?

Abschließend stellt sich noch die Frage, ob die Organmitglieder bei Teilnahme an Sitzungen von Erledigungsausschüssen, denen sie nicht als Ausschußmitglied angehören, eine beratende Stimme oder nur ein Recht zur Teilnahme als Zuhörer besitzen.

517 Wallenfang, WzS 1987, 289 (292).

Zu dieser Frage wird in der sozialversicherungsrechtlichen Literatur die Auffassung vertreten, daß die an den Ausschußsitzungen teilnehmenden Organmitglieder kein Stimmrecht haben⁵¹⁸. Dieser Hinweis beantwortet allerdings noch nicht die Frage, ob die Organmitglieder eine beratende Stimme haben (nicht zu verwechseln mit Stimmrecht, welches zur Teilnahme an den Abstimmungen berechtigt) oder lediglich Zuhörerstatus. Soweit ersichtlich beschäftigt sich die sozialversicherungsrechtliche Literatur mit dieser Frage nicht.

Ein Blick ins hessische Kommunalverfassungsrecht ergibt, daß § 62 Abs. 4 S. 1 u. 3 HGO dem Vorsitzenden der Gemeindevertretung und seinen Stellvertretern ein Teilnahmerecht mit beratender Stimme gewährt, während sonstige Gemeindevertreter nur ein Teilnahmerecht als Zuhörer haben. Eine solche Differenzierung erscheint für die Selbstverwaltungsorgane der Sozialversicherungsträger nicht geboten. Es ist nicht ersichtlich, weshalb dem Vorsitzenden der Vertreterversammlung oder des Vorstandes bzw. seinem Stellvertreter bei der Teilnahme an Ausschußsitzungen mehr Rechte zustehen sollen als den übrigen Organmitgliedern.

Im Sinne einer klaren Aufgabenabgrenzung zwischen Organ und Ausschuß erscheint es vielmehr geboten, den Nichtausschußmitgliedern lediglich einen Zuhörerstatus zuzubilligen, was bedeutet, daß auch keine Fragen gestellt oder Anregungen gegeben werden dürfen⁵¹⁹. Ebenso wird man dem teilnehmenden Organmitglied ein Mitberatungsrecht wie auch ein Antragsrecht versagen müssen⁵²⁰. Selbstverständlich steht es dem Ausschuß jederzeit frei, dem anwesenden Organmitglied das Wort zu erteilen und diesem damit im Ergebnis eine beratende Stimme zuzubilligen. Auf diese Weise ist einerseits gewährleistet, daß es nicht zu unkontrollierten Kompetenzverschiebungen kommt und möglicherweise sogar zu einer faktischen Aufweichung des Grundsatzes der paritätischen Besetzung der Ausschüsse und andererseits, daß die Organmitglieder nicht völlig von ihren Erledigungsausschüssen abgekoppelt werden.

Es bleibt festzuhalten, daß die Sitzungen der Erledigungsausschüsse des Vorstandes nichtöffentlich und die Sitzungen der Erledigungsausschüsse der Vertreterversammlung öffentlich sind⁵²¹ und Organmitglieder, die nicht Ausschußmitglied sind, das Recht besitzen, an nichtöffentlichen Ausschußsitzungen als Zuhörer teilzunehmen.

518 Wallenfang, WzS 1987, 289 (292).

519 So für das Kommunalverfassungsrecht Bennemann/Beinlich HGO § 62 Rdnr. 96.

520 Schneider/Dreßler/Lüll HGO § 62 Erl. 9, weisen für den Fall eines Teilnahmerechts mit beratender Stimme (§ 62 Abs. 4 S. 1 HGO) darauf hin, daß dieses Recht nicht ohne weiteres die Befugnis zur Antragstellung umfasse, da eine Beschlußformel unterbreitet werden könne, ohne einen förmlichen Antrag zu stellen. Wenn also ein Anspruch auf Antragstellung selbst im Falle der Teilnahme mit beratender Stimme verneint wird, muß dies erst recht gelten für den Fall, daß das Organmitglied nur als Zuhörer teilnehmen darf.

521 Brackmann, Handbuch, S. 154 g I; Leopold, Selbstverwaltung, S. 255; o. Verf. WzS 1980, 119 (121); siehe auch HzS/Brock Gruppe 10 Rz. 28; zur Öffentlichkeit der Sitzungen der Erledigungsausschüsse der Vertreterversammlung (§ 66 Abs. 2 i.V.m. § 63 SGB IV) teilte der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung mit Schreiben vom 23.01.1978 - IV a 6 - 40 536/2 -, abgedruckt in BKK 1978, 174, und bei Bley/Gitter SGB IV § 66 Anm. 4, auf Anfrage mit:

"Ich teile Ihre Auffassung, daß die Sitzungen der Erledigungsausschüsse der Vertreterversammlungen grundsätzlich öffentlich sind. Die Öffentlichkeit der Sitzungen ist in IV § 66 Abs. 2 in Verb. mit § 63 Abs. 3 S. 2 SGB ausdrücklich und eindeutig bestimmt; bei der Vorbereitung und Beratung des Sozialgesetzbuchs - Gemeinsame Vorschriften für die

d) Vorbereitungsausschüsse

aa) Nichtöffentlichkeit der Sitzungen der Vorbereitungsausschüsse des Vorstandes

Nach § 63 Abs. 3 S. 1 SGB IV tagt der Vorstand nichtöffentlich. Über § 66 Abs. 2 SGB IV gilt dies auch für die Erledigungsausschüsse des Vorstandes. Da sich der Gesetzgeber für die Nichtöffentlichkeit der Sitzungen des Vorstandes und seiner Erledigungsausschüsse entschieden hat, kann nichts anderes für die Vorbereitungsausschüsse des Vorstandes gelten. So wird zutreffend darauf hingewiesen, daß Angelegenheiten, die im Organ in nichtöffentlicher Sitzung zu beraten sind - dies gilt für Sitzungen des Vorstandes generell und ohne Einschränkung - nicht in öffentlicher Sitzung im Vorbereitungsausschuß beraten werden können⁵²².

bb) Öffentlichkeit der Sitzungen der Vorbereitungsausschüsse der Vertreterversammlung

Bei den Berufsgenossenschaften wie auch bei anderen Sozialversicherungsträgern tagen Vorbereitungsausschüsse der Vertreterversammlung nichtöffentlich. Das nicht-öffentliche Tagen der Vorbereitungsausschüsse ist in der vom HVBG herausgegebene Muster-Geschäftsordnung für die Vertreterversammlung auch bereits vorgesehen.

Es stellt sich die Frage, ob das nichtöffentliche Tagen der Vorbereitungsausschüsse der Vertreterversammlung rechtlich zwingend, erforderlich und rechtlich zulässig ist.

Sozialversicherung - ist die Frage der Öffentlichkeit der Sitzungen der Erledigungsausschüsse der Vertreterversammlungen zudem ausdrücklich angesprochen und die gesetzliche Regelung bewußt so getroffen worden.

Die gegenüber dem Selbstverwaltungsgesetz vorgenommene Änderung ist auch sinnvoll. Ein Erledigungsausschuß einer Vertreterversammlung handelt an deren Stelle und es ist angesichts derselben Aufgabenstellung kein Grund ersichtlich, bei ihm über die für die Vertreterversammlung geltenden Regelungen für den Ausschluß der Öffentlichkeit in bestimmten Fällen (IV § 63 Abs. 3 Sätze 2 und 3 SGB) hinauszugehen und die Öffentlichkeit bei Erledigungsausschüssen generell auszuschließen.

Die von Ihnen angesprochenen Erläuterungen zum Sozialgesetzbuch, Viertes Buch, herausgegeben von der BfA (Anm. 3 zu § 63) gehen schon deshalb fehl, weil sie von einer falschen Voraussetzung ausgehen. Denn es heißt dort: "Die Ausschüsse der Vertreterversammlung bereiten lediglich deren Sitzungen vor". Die folgenden Erörterungen gehen von dieser falschen Annahme aus; in ihnen werden also nicht Erledigungsausschüsse, sondern nur vorbereitende Ausschüsse angesprochen, für die die Regelung des IV § 66 SGB unstreitig insgesamt nicht zutrifft.

Ein Ausschuß der Vertreterversammlung wird zwar meist nur als vorbereitender Ausschuß tätig werden. Wenn ihm aber nach IV § 66 SGB Aufgaben zur Erledigung übertragen sind, er also als Erledigungsausschuß tätig wird, gelten insoweit die genannten Regelungen über die Öffentlichkeit der Sitzungen."

522 Krauskopf-Baier SGB IV § 66 Rdnr. 6.

aaa) Nichtöffentlichkeit rechtlich zwingend ?

Das Gesetz enthält keine Regelung über die Frage der Öffentlichkeit bzw. Nichtöffentlichkeit von Sitzungen der Vorbereitungsausschüsse der Vertreterversammlung, so daß jedenfalls kein Zwang zur Nichtöffentlichkeit der Sitzungen besteht.

bbb) Nichtöffentlichkeit erforderlich ?

Da jederzeit die Möglichkeit gegeben ist, die Öffentlichkeit während der Beratung bestimmter Angelegenheiten, die der Vertraulichkeit bedürfen, auszuschließen - siehe die Ausschlußmöglichkeiten nach § 63 Abs. 3 S. 2 SGB IV sowie diejenige gem. Satz 3 dieser Vorschrift, wonach für weitere als in Satz 2 genannte Beratungspunkte die Öffentlichkeit ausgeschlossen werden kann -, besteht keine Notwendigkeit, die Vorbereitungsausschüsse der Vertreterversammlung nichtöffentlich tagen zu lassen.

Eine solche Notwendigkeit wird unter anderem auch nicht im hessischen Kommunalverfassungsrecht gesehen: Nach § 62 Abs. 5 S. 1 i.V.m. § 52 Abs. 1 S. 1 u. 2 HGO tagen alle Ausschüsse grundsätzlich öffentlich⁵²³.

Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang, daß der Bayerische Landtag als einziges Landesparlament in der Bundesrepublik in der Geschäftsordnung die generelle Öffentlichkeit der Ausschußsitzungen vorsieht⁵²⁴. Die Nichtöffentlichkeit wird nur dann hergestellt, wenn der Ausschuß für Sicherheitsfragen oder der Ausschuß für Bundesangelegenheiten tagt. Darüber hinaus kann auch bei Sitzungen des Haushaltsausschusses die Öffentlichkeit ausgeschlossen werden.

Interessant ist schließlich auch noch, daß die Nichtöffentlichkeit von Sitzungen der Bundestagsausschüsse keineswegs so unumstritten war, wie es die heute gängige Praxis (fast ausschließlich Nichtöffentlichkeit trotz genereller Möglichkeit der Zulassung der Öffentlichkeit für bestimmte Verhandlungsgegenstände oder Teile davon gem. § 69 Abs. 1 S. 1 GOBT) vermuten lassen könnte. Anlässlich der "kleinen Parlamentsreform" kam es im Bundestag im Jahre 1969 bei dieser Frage zu höchst kontroversen Auffassungen mit anschließender Kampfabstimmung quer durch alle Fraktionen. Die FDP votierte damals für eine prinzipielle Öffentlichkeit und die schließlich obsiegende SPD

523 Die grundsätzliche Öffentlichkeit der Sitzungen der vorbereitenden Ausschüsse sehen außerdem Art. 52 Abs. 2 GO Bay, § 50 Abs. 3 GO Bran, § 50 Abs. 1 GO LSA und § 46 Abs. 7 GO SchlH vor, während § 39 Abs. 5 S. 2 GemO BaWÜ, § 46 Abs. 4 S. 2 GO RhPf, § 48 Abs. 5 KSVG Saarl, § 41 Abs. 5 GO Sachsen und § 43 Abs. 1 S. 3 ThürKO die grundsätzliche Nichtöffentlichkeit der Sitzungen vorbereitender Ausschüsse normieren und schließlich andere Gemeindeordnungen die Frage der Öffentlichkeit bzw. Nichtöffentlichkeit von entsprechenden Regelungen in der Hauptsatzung (§ 36 Abs. 6 KV M-V) oder in der Geschäftsordnung des Gemeinderates (§ 52 Abs. 1 NGO) abhängig machen; siehe auch § 69 Abs. 1 S. 1 GOBT, wonach die Beratungen der Ausschüsse grundsätzlich nichtöffentlich sind.

524 § 29 Abs. 1 S. 1 GO BayLT.

für eine (in § 69 Abs. 1 S. 2 GOBT niedergelegte) fakultative Öffentlichkeit, CDU und CSU sprachen sich gegen beides aus⁵²⁵.

Während die in den Bundestagsausschüssen behandelten Angelegenheiten anschließend noch ins Plenum gebracht werden, indem die Berichterstatter der Ausschüsse die unterschiedlichen Positionen darlegen und damit wenigstens eine gewisse Transparenz von Entscheidungsfindungsprozessen erzeugt wird⁵²⁶, gilt dies für den Bereich der Sozialversicherung, wo das Plenum quasi nur als Ratifikationsorgan fungiert, nicht⁵²⁷.

Es bleibt damit festzuhalten, daß keine Notwendigkeit besteht, die Vorbereitungsausschüsse der Vertreterversammlung nichtöffentlich tagen zu lassen.

ccc) Nichtöffentlichkeit rechtlich zulässig ?

Die durchgängig praktizierte Nichtöffentlichkeit von Sitzungen der Vorbereitungsausschüsse der Vertreterversammlung kann nur dann als zulässig angesehen werden, wenn dieser Verfahrensweise keine unüberwindbaren Hindernisse in Gestalt elementarer Grundprinzipien - unter besonderer Berücksichtigung des Erfordernisses demokratischer Legitimation - entgegenstehen und Sinn und Zweck des Öffentlichkeitsgrundsatzes nicht die Öffentlichkeit der Sitzungen der Vorbereitungsausschüsse gebieten.

Das SGB IV regelt die Frage der Öffentlichkeit von Sitzungen der Vorbereitungsausschüsse nicht.

Nach nahezu einhelliger Meinung in der sozialversicherungsrechtlichen Literatur⁵²⁸ sollen die Vorschriften über die Erledigungsausschüsse keine Anwendung auf Vorbereitungsausschüsse finden, so etwa auch hinsichtlich der Zusammensetzung oder der Öffentlichkeit. Damit könnten die Vorbereitungsausschüsse der Vertreterversammlung stets nichtöffentlich tagen (im Gegensatz zu Erledigungsausschüssen der Vertreterversammlung, die nach § 66 Abs. 2 i.V.m. § 63 Abs. 3 S. 2 SGB IV öffentlich tagen müssen). Begründet wird diese Auffassung nur ausnahmsweise.

So seien die Sitzungen der Vorbereitungsausschüsse - gerade wegen der nur vorbereitenden Funktion - nicht für die Öffentlichkeit geeignet. Vielmehr werde das Infor-

525 Nach Oberreuter, ZParl 1975, 77 (81), hat der Bundestag seinen 1969 nicht definitiv geklärten Standpunkt lediglich so modifiziert, daß er sich zwar die Freiheit zum Experiment erhalten, sich aber jeder Verpflichtung, es anzutreten, entledigt habe.

526 Rau S. 442 (458).

527 Anschaulich wird das Problem des Verhältnisses zwischen Vertreterversammlung und Öffentlichkeit von Ernst dargestellt, wonach das Organ der Vertreterversammlung, soweit die Aufgabe der Mitglieder dieses Organs nur richtig aufgefaßt werde, der Versicherungsträger selbst in der Breite seiner Mitglieder sei, welche soziologisch auch die Bedeutung hätten, eine Brücke zur Öffentlichkeit zu bilden (Ernst in: Maunz/Schraff, A. Einleitung, 1. Teil Bl. 164).

528 o. Verf. WzS 1980, 119 (121); Schreiben des BMA vom 23.01.1978 - IV a 6 - 40 536/2 -, abgedruckt in BKK 1978, 174, und bei Bley/Gitter SGB IV § 66 Anm. 4; Brackmann, Handbuch, S. 154 g I/154 h; o. Verf. SdO 1995, 26 (28); a.A. Dortants, DOK 1992, 176 (177).

mationsrecht der Öffentlichkeit ausreichend gewahrt, weil die Ergebnisse ihrer Beratungen in der Sitzung der Vertreterversammlung behandelt würden⁵²⁹.

Diese Literaturmeinung ist insoweit inkonsequent, als sie an anderer Stelle⁵³⁰ ausführt, Vorbereitungsausschüsse setzten sich - was in der Praxis nicht immer richtig gesehen werde - aus Sicht der Selbstverwaltung mit der Materie auseinander. Als die Teile der Öffentlichkeit, die an der Tätigkeit der Vorbereitungsausschüsse Interesse haben könnten, kämen die Mitglieder der Selbstverwaltung bzw. die Betroffenen in Frage. Genau diese Personen haben aber gerade ein Recht auf Information, und zwar nicht nur dahingehend, daß die vorbereiteten Beschlußvorlagen in der Vertreterversammlung abgesehen werden, sondern daß sie in der Lage sind, das Zustandekommen der Beschlüsse wenigstens ansatzweise - etwa durch Teilnahme an den Sitzungen der Vorbereitungsausschüsse - nachzuvollziehen.

Entsprechend wird die Auffassung⁵³¹ vertreten, eine Stärkung der Selbstverwaltung und einer sachbezogenen Entscheidungsvorbereitung sei ohne Sicherung und Herstellung der Öffentlichkeit nicht möglich - ohne hierbei allerdings speziell die Tätigkeit von Vorbereitungsausschüssen anzusprechen. Da sich entscheidungsreife Alternativen erst auf der Grundlage einer kontinuierlichen und systematischen Aufbereitung von Informationen ergäben, die ganz entscheidend von der Geschäftsführung und ihrem Verwaltungsstab geleistet würde, könne zwar das für die Selbstverwaltung typische Informationsgefälle vom Verwaltungsstab zu den Selbstverwaltungsorganen nur durch einen durch systematische Erfahrungsgewinnung erzeugten Sachverstand der gewählten Vertreter abgebaut werden, aber auch dann bleibe der Einfluß, den die Selbstverwaltungsorgane ausüben könnten, beschränkt. Aus diesem Grunde sei die Beteiligung einer breiten Öffentlichkeit von entscheidender Bedeutung.

Die Tatsache, daß die Entscheidungen der Vertreterversammlung in aller Regel faktisch in den Vorbereitungsausschüssen und der Verwaltung fallen und in der Vertreterversammlung selbst eine Sachdiskussion nicht mehr stattfindet, gebietet es, auch die Sitzungen der Vorbereitungsausschüsse öffentlich abzuhalten. Nur so können die Funktionen des Grundsatzes der Öffentlichkeit, nämlich

- eine Kontrolle der gewählten Organmitglieder zu ermöglichen;
- der Arbeit der Vertreterversammlung Publizität zu verschaffen⁵³² und
- eine Identifizierung der Wähler mit den Gewählten herbeizuführen

überhaupt zum Tragen kommen.

529 Kruse/Kruse, SozVers 1990, 141 (144).

530 Kruse/Kruse, SozVers 1990, 141 (142).

531 v. Ferber in: Bogs/v. Ferber/Infas, S. 133 f.

532 Für den Bereich des Kommunalrechts vertreten Holler/Naßmacher die Auffassung, eine solche Verfahrensweise - die von den Gemeindeordnungen als Regelfall vorgeschriebene Öffentlichkeit der Ratssitzungen - diene weniger dazu, der Bevölkerung kommunalpolitische Entscheidungsprozesse durchschaubar zu machen, als vielmehr der Zurschaustellung geleisteter Verwaltungsarbeit und der politischen "Image"-Pflege und Profilierung der Fraktionen.

Keine der zuvor genannten Funktionen des Öffentlichkeitsprinzips ist durch die gängige Praxis gewährleistet, bei der die Sitzungen der Vorbereitungsausschüsse der Vertreterversammlungen überwiegend nichtöffentlich sind und in der Vertreterversammlung in aller Regel nur noch über die fertigen Beschlussvorlagen ohne weitere Sachdiskussion abgestimmt wird.

Hinzu kommt schließlich noch, daß die gängige Praxis in den meisten Fällen zu einstimmigen Beschlüssen der Vertreterversammlung führt. Diese rufen in der Öffentlichkeit das trügerische Bild hervor, es gebe keine Meinungsverschiedenheiten oder auch gar keine Entscheidungsalternativen, zumal zur Vorbereitung dieser Einstimmigkeit bei den Sozialversicherungsträgern nicht selten die Gruppenvorbesprechungen dienen⁵³³.

Die hier vertretene Auffassung, wonach Vorbereitungsausschüsse grundsätzlich öffentlich tagen müssen, wird nicht zuletzt gestützt durch entsprechende Regelungen im Kommunalrecht.

§ 62 Abs. 5 S. 1 HGO bestimmt unter anderem die sinngemäße Anwendung des § 52 HGO auf den Geschäftsgang der Ausschüsse. Nach § 52 Abs. 1 S. 1 und 2 HGO faßt die Gemeindevertretung ihre Beschlüsse in öffentlichen Sitzungen, wobei sie für einzelne Angelegenheiten die Öffentlichkeit ausschließen kann, sie nach Abs. 2 dieser Vorschrift jedoch die in nichtöffentlicher Sitzung gefaßten Beschlüsse, soweit dies zugänglich ist, nach Wiederherstellung der Öffentlichkeit bekanntgeben soll. Die HGO macht hierbei keinen Unterschied zwischen vorbereitenden und beschließenden Ausschüssen, statuiert also grundsätzlich die Öffentlichkeit aller Ausschusssitzungen.

Allerdings sind im Kommunalrecht auch anderslautende Regelungen anzutreffen. Nach § 39 Abs. 5 S. 2 GemO BaWü sind die Sitzungen eines beschließenden Ausschusses in der Regel nichtöffentlich, soweit der Ausschuß nur vorbereitend tätig wird. Mit dieser Regelung solle verhindert werden, daß das Interesse der Öffentlichkeit an den Beratungen des Gemeinderates beeinträchtigt wird, vielmehr solle sichergestellt werden, daß im Gemeinderat eine rein sachliche, nicht auf Propagandawirkung gegenüber den Zuhörern berechnete Erörterung stattfindet und die Entscheidungsfreiheit des endgültig zuständigen Gremiums nicht durch die bekanntgewordene Vorentscheidung eingeschränkt werde⁵³⁴. Nicht das öffentliche Wohl oder berechnete Interessen einzelner seien für die Geheimhaltung maßgebend, vielmehr solle die Position des Gemeinderats geschützt werden⁵³⁵. Nach dem Verhältnis von Regel und Ausnahme⁵³⁶ könnten solche Sitzungen nur dann öffentlich stattfinden, wenn dies durch besondere Umstände, etwa ein besonderes Interesse der Bürger an einer Information über die Verhandlung des Ausschusses, gerechtfertigt sei, im übrigen eine nichtöffentliche Behandlung nicht

533 Auch im Bereich des kommunalen Vertretungsrechts werden offensichtlich verschiedentlich nicht öffentliche Gemeinderatssitzungen zwecks „Vorbereitung“ der eigentlichen Gemeinderatssitzungen abgehalten.

534 Kunze/Bronner GemO BaWü § 39 Rdnr. 38 und § 41 Rdnr. 8; ähnlich Hölzl/Hien GO Bay Art. 32 Anm. I.1; siehe auch Rau S. 442 (456).

535 Kunze/Bronner GemO BaWü § 39 Rdnr. 38.

536 § 39 Abs. 5 S. 2 GemO BaWü besagt, daß die Sitzungen eines beschließenden Ausschusses bei beratender Tätigkeit in der Regel nicht öffentlich sind.

nach § 35 Abs. 1 S. 2 GemO BaWü vorgeschrieben ist und schließlich die Entscheidungsfreiheit des Gemeinderats durch die öffentliche Behandlung nicht beeinträchtigt werden könne⁵³⁷.

Auch die Sitzungen der "reinen" vorbereitenden Ausschüsse sind gem. § 41 Abs. 3 i.V.m. § 39 Abs. 5 S. 2 GemO BaWü in der Regel nichtöffentlich. Durch das Gesetz vom 04.11.1975⁵³⁸ wurde die alte Regelung - ausschließliche Nichtöffentlichkeit der Sitzungen der beratenden Ausschüsse - flexibler gestaltet und der Regelung der Öffentlichkeit der Sitzung bei Vorberatung durch einen beschließenden Ausschuß angeglichen, so daß auch hier im Interesse der Transparenz für die Einwohner ausnahmsweise öffentlich verhandelt werden kann. Da Entscheidungen in den Ausschüssen nicht getroffen würden und später in öffentlicher Sitzung des Gemeinderats nochmals eine Beratung stattfindet, werde das Recht des Bürgers auf Information über die Behandlung der Gemeindeangelegenheiten durch die bürgerschaftliche Vertretung allerdings im Falle nichtöffentlicher Tagung nicht beeinträchtigt⁵³⁹.

Wenn angegeben wird, der Zweck der vorstehenden Regelung, wonach beratende Ausschüsse grundsätzlich nichtöffentlich tagen und nur ausnahmsweise öffentlich verhandelt werden kann, sei es, das Interesse der Öffentlichkeit an den Beratungen des Gemeinderats nicht zu beeinträchtigen, spielt dieser Gedanke jedenfalls bei den Sozialversicherungsträgern keine Rolle, da hier - im Gegensatz zum kommunalen Bereich, wo größeres politisches Konfliktpotential vorhanden ist, das dann in den öffentlichen Gemeinderatssitzungen unter nahezu regelmäßiger Teilnahme der Öffentlichkeit behandelt wird - quasi keinerlei Sachdiskussion mehr in den Vertreterversammlungen stattfindet, die Sachdiskussionen vielmehr bereits vorher - vielfach unter Einbindung von Vertretern der Verwaltung - in den Ausschußsitzungen und ferner in den Gruppenvorbesprechungen geführt und abgeschlossen werden.

Festzuhalten bleibt damit, daß die hier in Frage stehenden Vorbereitungsausschüsse der Vertreterversammlung - wie auch die Vertreterversammlung selbst und deren Erledigungsausschüsse - zwecks Erzielung der erforderlichen Transparenz der Beschlüsse und Nachvollziehbarkeit von Entscheidungswegen mit der nur dann gegebenen Legitimität der Beschlüsse grundsätzlich öffentlich verhandeln müssen, wenn - und dies ist nach gängiger Praxis der Fall - aufgrund der Behandlung in den Gremien die Entscheidungswegen von der Öffentlichkeit nicht mehr nachvollzogen werden können.

cc) Anspruch organfremder Personen auf Teilnahme an nichtöffentlichen Sitzungen ?

Es stellt sich die weitere Frage, ob bestimmten gremienfremden Personen ein Anspruch auf Teilnahme an nichtöffentlichen Ausschußsitzungen zusteht, sei es aufgrund ihrer "aufsichtsrechtlichen" Stellung, aufgrund von Regelungen in Satzung oder Geschäfts-

537 Siehe Nr. 4 Abs. 2 der VwV GemO zu §§ 39 - 41, abgedruckt bei Kunze/Bronner GemO BaWü zu § 39, S. 3 sowie Rdnr. 38.

538 GBl. S. 726.

539 Kunze/Bronner GemO BaWü § 41 Rdnr. 8.

ordnung oder im Einzelfall durch Zulassung. Soweit sich die nachstehenden Ausführungen mit dem Recht der Teilnahme an Organsitzungen beschäftigen, gelten die Ausführungen für Ausschußsitzungen entsprechend.

aaa) Teilnahme organfremder Personen an den nichtöffentlichen Sitzungen der Vertreterversammlung

aaaa) aufgrund "aufsichtsrechtlicher Stellung"

Ein Teil der Literatur⁵⁴⁰ vertritt die Auffassung, den Aufsichtsbehörden stehe ein Recht auf Teilnahme an den Sitzungen der Selbstverwaltungsorgane zu, damit sie durch beratende Mitwirkung rechtswidrige Beschlüsse verhindern können.

Für den Vorsitzenden des Vorstandes wird dieses Recht auf Teilnahme an nichtöffentlichen Sitzungen der Vertreterversammlung aus § 38 SGB IV hergeleitet⁵⁴¹. Nach dieser Vorschrift steht dem Vorstandsvorsitzenden bei gegen Gesetz und sonstiges Recht verstößenden Beschlüssen der Vertreterversammlung ein Beanstandungsrecht zu bzw. es trifft ihn gegebenenfalls eine Anzeigepflicht gegenüber der Aufsichtsbehörde.

Der Auffassung, wonach die Aufsichtsbehörde und der Vorsitzende des Vorstands ein Teilnahmerecht an den nichtöffentlichen Sitzungen der Vertreterversammlung besitzen sollen, steht bereits der Wortlaut der gesetzlichen Regelung entgegen. § 89 Abs. 1 S. 1 SGB IV sieht vor, daß die Aufsichtsbehörde bei Vorliegen einer Rechtsverletzung zunächst beratend darauf hinwirken soll, daß der Versicherungsträger die Rechtsverletzung behebt. Das Gesetz sieht nicht vor, daß die Aufsichtsbehörde beratend Rechtsverletzungen verhindern soll, es setzt vielmehr eine eingetretene Rechtsverletzung voraus.

Auch müßte die Selbstverwaltungsautonomie als verletzt angesehen werden, wenn die Aufsichtsbehörde ein Teilnahmerecht an nichtöffentlichen Sitzungen hätte. Der Aufsichtsbehörde als außenstehender Kontrollinstanz würde nämlich zu Unrecht quasi Organrang verliehen.

§ 38 SGB IV geht ebenfalls von begangenen Rechtsverletzungen aus, indem bereits gefaßte Beschlüsse der Vertreterversammlung zum Gegenstand des dem Vorsitzenden des Vorstandes zustehenden Beanstandungsrechts gemacht werden. Es ist deshalb ausreichend, wenn der Vorsitzende des Vorstands nachträglich Kenntnis von den Beschlüssen der Vertreterversammlung erlangt⁵⁴².

Weder der Vorsitzende des Vorstandes noch die Aufsichtsbehörde haben also ein Recht, an nichtöffentlichen Sitzungen der Vertreterversammlung teilzunehmen, können aber jederzeit auf Wunsch der Vertreterversammlung beigezogen werden.

540 GK-SGB IV-Krause § 63 Rdnr. 17; Wannagat-Rische/Brandenburg SGB IV § 63 Rdnr. 34.

541 GK-SGB IV-Krause § 63 Rdnr. 17; Wannagat-Rische/Brandenburg SGB IV § 63 Rdnr. 34.

542 o. Verf. WzS 1980, 119 (120); vgl. auch Becher, SVwR E § 63 Anm. 3.2.

bbbb) aufgrund Regelungen in Satzung und Geschäftsordnung

Die Zulässigkeit einer generellen Regelung in der Satzung des Versicherungsträgers oder in der Geschäftsordnung der Vertreterversammlung, durch die anderen Personen das generelle und uneinschränkbare Recht zur Teilnahme auch an den nichtöffentlichen Sitzungen der Vertreterversammlung eingeräumt wird, wird überwiegend verneint⁵⁴³. Unabhängig davon, ob man dieser Auffassung folgt, entfaltet eine Regelung in der Geschäftsordnung keine "Außenwirkung", d.h. organfremde Personen könnten im Streitfall aus einer Regelung in der Geschäftsordnung kein Teilnahmerecht ableiten, da diese eine interne Regelung des jeweiligen Gremiums darstellt⁵⁴⁴. Das Gremium ist hierbei völlig frei, was die Teilnahme Dritter an den Sitzungen angeht. So hat die Vertreterversammlung zunächst das Recht, zu nichtöffentlichen Sitzungen im Einzelfall andere Personen heranzuziehen, wobei der Beschluß hierüber nach § 64 Abs. 2 S. 1 SGB IV grundsätzlich mit der Mehrheit der abgegebenen Stimmen gefaßt werden muß. Allerdings kann aus Zweckmäßigkeitsgründen von einer förmlichen Beschlußfassung abgesehen werden, ausreichend ist eine Willensbildung des Gremiums durch konkludentes Handeln. Wird jedoch im Laufe der Sitzung aus der Mitte des Gremiums heraus deutlich, daß die Beratung in Abwesenheit nicht zum Gremium gehörender Personen erfolgen soll oder bestehen über die Frage der Gewährung eines Anwesenheitsrechts für andere Personen Meinungsverschiedenheiten, ist hierüber im Gremium eine Abstimmung herbeizuführen. Eine (weitere) Teilnahme ist dann nur möglich, wenn sich die Mehrheit der abstimmenden Mitglieder der Vertreterversammlung dafür ausspricht⁵⁴⁵.

Die weitere Frage ist, inwieweit überhaupt ein - wenn auch nicht generelles und uneinschränkbares - Teilnahmerecht per Satzung oder Geschäftsordnung gewährt werden kann⁵⁴⁶.

543 Schreiben des BMA vom 23.02.1979 - IV a 6 - 40534/1 -; RdErl. d. Ministers für Arbeit, Gesundheit u. Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen vom 19.03.1979 - II A 4 - 3540, MBl. NW 1979, 631 (632) zu Ziff. 3; Becher, SVwR E § 63 Anm. 3.1; o. Verf. WzS 1980, 119 (120); vgl. auch BayVGh n.F. 13, 24; in Bezug auf Ausschüsse im kommunalrechtlichen Bereich siehe Widmann/Grasser GO Bay Art. 33 Anm. 2 d; siehe auch Kratz, BKK 1953, Sp. 569 (571), der eine regelmäßige Teilnahme von Organmitgliedern an den Sitzungen des jeweils anderen Organs wegen der Unvereinbarkeit der Zugehörigkeit zu den beiden Organen für ein und dieselbe Person als unzulässig ansieht.

544 o. Verf. SdO 1985, 73 (74).

545 o. Verf. WzS 1980, 119 (120).

546 Es ist umstritten, ob der Geschäftsordnung Rechtssatz- bzw. Satzungscharakter zukommt; behauptend Wolff/Bachof, VerwR II § 78 III b, S. 136: „Derartige, gesetzlich oder gewohnheitsrechtlich ermächtigte Geschäftsordnungen von Kollegien sind Rechtsquellen, nämlich autonome Satzungen.“; Stößner S. 61 unter Hinweis auf BVerfGE 1, 144 (148), wonach der Geschäftsordnung Satzungsqualität zuzumessen sei; verneinend Wannagat-Rische/Brandenburg SGB IV § 63 Rdnr. 5, wonach dieser Auffassung bereits das formale Argument, daß es allein der Vertreterversammlung obliege, Satzung und sonstiges autonomes Recht zu erlassen (§ 33 Abs. 1 SGB IV), entgegenstehe; BT-Drucks. 7/4122, 35 zu § 34, wonach die Vertreterversammlung die Vorschriften des autonomen Rechts erläßt (z.B. die Satzung, die Krankenordnung, die Dienstordnung, die Unfallverhütungsvorschriften und den Gefahrtarif), nicht jedoch die Geschäftsordnung der Selbstverwaltungsorgane, die nur diese Organe bindet; für den kommunalverfassungsrechtlichen Bereich VGh Bad.-Württ., Beschl. v. 30.12.1971 - I 191/70 -, ESVGH 22, 180, wo-

Es wird vom BMA als nicht zulässig angesehen, wenn die Organe durch entsprechende Satzungs- oder Geschäftsordnungsregelungen im Sinne einer Teilnahmeberechtigung Dritter gebunden werden oder - umgekehrt - Dritten über Satzung oder Geschäftsordnung ein Recht zur Teilnahme (im Rechtssinne) eingeräumt wird⁵⁴⁷. Begründet wird die Unzulässigkeit damit, daß sich das Organ seiner im Einzelfall bestehenden Entscheidungsbefugnis und -pflicht nicht begeben dürfe. Vielmehr müsse bei jeder Sitzung die Mehrheit der Organmitglieder dafür sein, einer gremiumsfremden Person Zutritt zu gestatten. Aus Zweckmäßigkeitgründen bedürfe es allerdings (insbesondere bei Anwesenheit des Vorstandes und des Geschäftsführers bei Sitzungen der Vertreterversammlung) nicht regelmäßig einer ausdrücklichen Beschlußfassung, vielmehr reiche eine stillschweigende Zustimmung. Das BMA kommt in seinem Schreiben damit zum Ergebnis, daß die Geschäftsordnung des Selbstverwaltungsorgans allenfalls zum Ausdruck bringen könne, daß das Organ die Teilnahme bestimmter Personen in der Regel zulassen wird.

Dies bedeutet, daß die Geschäftsordnung jedenfalls für den Fall, daß die Mitglieder des Organs im Einzelfall unterschiedlicher Auffassung darüber sind, ob bestimmten Personen ein Teilnahmerecht an der Sitzung zustehen soll oder ein Antrag auf Ausschluß dieser Personen vorliegt, vorsehen muß, daß eine Teilnahme nur möglich ist, wenn die Mehrheit der abstimmenden Mitglieder der Vertreterversammlung dafür ist.

Diesen Voraussetzungen genügt folgende Regelung, die unter der Überschrift „Teilnahmeberechtigung“ in der vom Hauptverband der gewerblichen Berufsgenossenschaften herausgegebenen Muster-Geschäftsordnung für die Vertreterversammlung enthalten ist:

"Eines besonderen Beschlusses über die Teilnahme der Mitglieder des Vorstandes, des Hauptgeschäftsführers und des stellvertretenden Hauptgeschäftsführers an den Sitzungen der Vertreterversammlung bedarf es nur, wenn dies aus dem Kreis der Mitglieder beantragt wird."

Gleiches gilt für die vom Hauptverband der gewerblichen Berufsgenossenschaften erstellte Muster-Geschäftsordnung Vorstand, in der es unter der Überschrift „Teilnahmeberechtigung“ heißt:

„Eines besonderen Beschlusses über die Teilnahme der Vorsitzenden der Vertreterversammlung und des stellvertretenden Hauptgeschäftsführers - soweit sich dessen Teilnahmeberechtigung nicht aus Abs. 1 (Anm. des Verfassers: Abs. 1 regelt, daß der stellvertretende Hauptgeschäftsführer dem Vorstand im Falle der Verhinderung des Hauptgeschäftsführers mit beratender Stimme angehört) ergibt - an den Sitzungen des Vorstandes bedarf es nur, wenn dies aus dem Kreis der Mitglieder beantragt wird.“

nach es sich bei der Geschäftsordnung eines Gemeinderates um eine Verwaltungsvorschrift zur Regelung der inneren Angelegenheiten des Gemeinderats handele.

547 Schreiben des BMA an den Minister für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen vom 23.02.1979 - IV a 6-40 534/1 -.

Die genannten Mustergeschäftsordnungen sehen die entsprechende Anwendbarkeit der genannten Regelungen auf die Arbeit von Ausschüssen vor⁵⁴⁸.

Fraglich ist weiterhin, ob die Satzung wenigstens ein für den Regelfall gewährtes Teilnahmerecht organfremder Personen an den nichtöffentlichen Sitzungen der Vertreterversammlung vorsehen kann. Bedenken ergeben sich insoweit, als die Vertreterversammlung durch eine solche Regelung gehindert wird, durch einfachen Beschluß von ihr abzuweichen. Diesen Bedenken wird jedoch entgegengehalten⁵⁴⁹, Zweckmäßigkeitsgesichtspunkte sprächen dafür, ein Teilnahmerecht in der Satzung festzuschreiben, da es sich hierbei um eine "grundlegende Frage der Zuständigkeitsverteilung zwischen Exekutive und Legislative im Bereich der Selbstverwaltung" handle. Auch wolle die Vertreterversammlung in der Praxis kaum nach einer anderen Verfahrensweise vorgehen. Als weitere Argumente werden vorgebracht, daß die Vertreterversammlung durch Beschluß der Satzung in die Organisationshoheit anderer Organe nicht eingreife, gesetzliche Regelungen einer Satzungsregelung nicht entgegenstünden, wobei der Gesetzgeber die Teilnahme organfremder Personen an Sitzungen der Vertreterversammlung nicht abschließend geregelt habe und es sich schließlich bei der Normierung des Teilnahmerechts für den Geschäftsführer und Mitglieder des Vorstandes um die Normierung des Interpellationsrechtes der Exekutivorgane gegenüber den Legislativorganen handle. Dieses Recht sei im übrigen in Art. 43 Abs. 2 GG für die Mitglieder des Bundesrates und der Bundesregierung sowie ihre Beauftragten normiert und wegen seiner Bedeutung auch dort nicht der Geschäftsordnung des Bundestages überlassen. Nach einer Literaturmeinung⁵⁵⁰ sei die Anwesenheit des Vorsitzenden des Vorstandes sowie der Geschäftsführung auch in nichtöffentlichen Sitzungen "zwingend erforderlich", um der Vertreterversammlung Bericht zu erstatten, sie zu beraten und Fragen zu beantworten.

Eine entsprechende, diesen letzten Punkt betreffende Regelung hat im übrigen auch im Gemeinderecht ihren Niederschlag gefunden. Nach § 59 HGO nimmt der Gemeindevorstand an den Sitzungen der Gemeindevertretung teil. Er muß jederzeit zu dem Gegenstand der Verhandlung gehört werden und ist verpflichtet, der Gemeindevertretung auf Anfordern Auskünfte zu den Beratungsgegenständen zu erteilen. Der Bürgermeister kann eine von der Auffassung des Gemeindevorstandes abweichende Meinung vertreten.

Sofern also die Satzung eine entsprechende Regelung trifft, stehen dem Ausschluß immer noch die Ausschlußgründe des § 63 SGB IV zur Verfügung, die als ausreichend angesehen werden können, um das Recht auf "Eigenberatung" zu wahren⁵⁵¹.

Ob allerdings im Hinblick auf die Zuständigkeitsverteilung zwischen „Exekutive und Legislative“ - wie Wannagat-Rische meinen⁵⁵² - eine Satzungsregelung angezeigt ist, muß bezweifelt werden. Insbesondere würde diese Regelung dazu führen, daß die Be-

548 Siehe auch Siebeck, Sitzungen, S. 155 Rdnr. 31.

549 Wannagat-Rische/Brandenburg SGB IV § 63 Rdnr. 35.

550 Grüner/Dalichau SGB IV § 63 Anm. III.2; Jochmus S. 22 (31).

551 Wannagat-Rische/Brandenburg SGB § 63 IV Rdnr. 35 in Bezug auf die Vertreterversammlung.

552 Wannagat-Rische/Brandenburg SGB IV § 63 Rdnr. 35.

stimmungen über die Teilnahme organfremder Personen an Sitzungen der Vertreterversammlung und des Vorstandes Aufnahme in verschiedene Regelwerke (Satzung, Geschäftsordnung) finden müßten, weil eine Satzungsregelung durch die Vertreterversammlung für den Fall der Teilnahme organfremder Personen an Vorstandssitzungen einen unzulässigen Eingriff der Vertreterversammlung in die Organhoheit des Vorstandes darstellen würde.

Der Gesichtspunkt einer gleichförmigen Regelung spräche deshalb eher für eine jeweilige Regelung in den Geschäftsordnungen von Vorstand und Vertreterversammlung, zumal es sich bei dieser Frage um eine Frage des procedere beim Abhalten von Sitzungen handelt, was üblicherweise Gegenstand von Geschäftsordnungen ist. Dieser Forderung nach einer gleichförmigen Regelung entspricht etwa folgende Regelung in den Geschäftsordnungen einer Berufsgenossenschaft:

- Geschäftsordnung für die Vertreterversammlung

Teilnahmeberechtigung

- (1) Die Mitglieder des Vorstandes, der Geschäftsführer sowie der stellvertretende Geschäftsführer sind berechtigt, an der Sitzung der Vertreterversammlung teilzunehmen.

Der Leiter der Sitzung kann diesen Personen jederzeit das Wort erteilen.

- (2) Die Vertreterversammlung kann Mitglieder des Personalrates, Angestellte des Versicherungsträgers und andere Personen zur Erlangung von Auskünften oder zur Berichterstattung zu bestimmten Punkten der Tagesordnung hinzuziehen.
- (3) Stehen Fragen der Unfallverhütung auf der Tagesordnung, so ist zu deren Beratung der Technische Beirat hinzuziehen.

- Geschäftsordnung für den Vorstand

Teilnahmeberechtigung

- (1) Der Hauptgeschäftsführer - im Verhinderungsfall sein Stellvertreter - gehört dem Vorstand mit beratender Stimme an.
- (2) Eines besonderen Beschlusses über die Teilnahme des Vorsitzenden der Vertreterversammlung und des stellvertretenden Hauptgeschäftsführers - soweit sich dessen Teilnahmeberechtigung nicht aus Abs. 1 ergibt - an den Sitzungen bedarf es nur, wenn dies aus dem Kreis der Mitglieder beantragt wird.
- (3) Der Vorstand kann Bedienstete der Berufsgenossenschaft und andere Personen zur Erlangung von Auskünften oder zur Berichterstattung zur Sitzung hinzuziehen.

cccc) aufgrund Zulassung im Einzelfall

Abgesehen von möglichen Regelungen in Satzung oder Geschäftsordnung steht es der Vertreterversammlung frei, bei Bedarf jederzeit organfremde Personen auch zu nicht-öffentlichen Sitzungen hinzuziehen.

bbb) Teilnahme organfremder Personen an den Sitzungen des Vorstandes

Ein Teilnahmerecht des Hauptgeschäftsführers ergibt sich bereits aus dem Gesetz, da dieser dem Vorstand mit beratender Stimme angehört, § 31 Abs. 1 S. 2 SGB IV. Insofern stellt der Geschäftsführer keine organfremde Person dar⁵⁵³. Wenn dieser auch im Hinblick auf § 36 Abs. 1 SGB IV nicht Bestandteil der "politischen" Selbstverwaltung ist⁵⁵⁴ - hierzu gehören allein der Vorstand und die Vertreterversammlung⁵⁵⁵ -, so wird ihm dennoch im Hinblick darauf, daß er dem Vorstand mit beratender Stimme angehört, eine "Zugehörigkeit" zu diesem Organ nicht abzusprechen sein. Soweit es um diese Zugehörigkeit geht, hat der Geschäftsführer an der Rechtsqualität des Vorstandes Anteil. Seine Zugehörigkeit zum Vorstand bedeutet, daß er grundsätzlich ohne besondere Zulassung und ohne Ausschlussmöglichkeit - es sei denn, es liegt ein Fall des § 63 Abs. 4 SGB IV vor - Zutritt zu allen Sitzungen des Vorstandes und seiner Ausschüsse hat⁵⁵⁶.

Kein Teilnahmerecht, aber die Möglichkeit der Hinzuziehung eines erfahrenen Arztes ergibt sich aus § 63 Abs. 5 SGB IV. Nach dieser Bestimmung kann der Vorstand zu Tagesordnungspunkten, bei denen wesentliche Fragen der Gesundheit berührt werden, einen auf den jeweiligen Gebieten der Sozialmedizin und der Sozialversicherung fachlich einschlägig erfahrenen Arzt mit beratender Stimme hinzuziehen; § 63 Abs. 5 SGB IV legt dem Vorstand die Hinzuziehung eines Arztes nur besonders nahe, aus dieser Vorschrift kann aber nicht geschlossen werden, der Vorstand könne andere - sachverständige - Personen nicht hinzuziehen⁵⁵⁷.

Ob sich aus dem Aufsichtsrecht sowie § 89 Abs. 3 SGB IV, wonach die Aufsichtsbehörde verlangen kann, daß die Selbstverwaltungsorgane zu Sitzungen einberufen werden und sie die Sitzungen selbst anberaumen und die Verhandlungen leiten kann, wenn ihrem Verlangen nicht entsprochen wird, ein Teilnahmerecht von Angehörigen der Aufsichtsbehörde ableiten läßt, ist fraglich. Ein solches Teilnahmerecht wird zwar teil-

553 Wannagat-Rische/Brandenburg SGB IV § 63 Rdnr. 36.

554 Politische Selbstverwaltung meint die Erledigung von Aufgaben öffentlicher Verwaltung durch ehrenamtlich tätige Personen, während Selbstverwaltung im Rechtssinne die selbständige fachweisuingsfreie Wahrnehmung eigener öffentlicher Angelegenheiten durch unterstaatliche Träger im eigenen Namen bedeutet; Wolff/Bachof, VerwR II § 84 IV a und b, S. 179 f. u. S. 180 ff.

555 Hauck in Hauck, SGB IV, K § 31 Rz. 7.

556 Hauck in Hauck, SGB IV, K § 31 Rz. 8; Grüner/Dalichau SGB IV § 63 Anm. III.2.

557 GK-SGB IV-Krause § 63 Rdnr. 16.

weise als mit dem Ausschluß der Öffentlichkeit für vereinbar angesehen⁵⁵⁸, es ist aber aus den weiter oben genannten Gründen abzulehnen. Die Teilnahme eines Vertreters der Aufsichtsbehörde könnte im übrigen ohnehin ausschließlich informativen Charakter haben, es sei denn, es läge ein Fall der Ersatzvornahme nach § 89 Abs. 3 SGB IV vor.

Auch für weitere Personen, etwa den Vorsitzenden der Vertreterversammlung, sieht das Gesetz keine Regelung bzw. ein Teilnahmerecht vor.

Bereits das Reichsversicherungsamt hat in mehreren Entscheidungen⁵⁵⁹ festgestellt, daß organfremde Personen - und damit auch der Vorsitzende der Vertreterversammlung - nicht zur ständigen Teilnahme an den Sitzungen des Vorstandes berechtigt sind⁵⁶⁰. Das RVA hielt außerdem Satzungsbestimmungen, die dies nicht beachteten, für unzulässig⁵⁶¹.

So wie die Vertreterversammlung kann auch der Vorstand im Einzelfall durch Beschluß die Teilnahme organfremder Personen an den Sitzungen zulassen, wenn die Vertraulichkeit gesichert ist⁵⁶², wobei nach der hier vertretenen Auffassung auch eine Regelung per Geschäftsordnungsbestimmung zulässig ist. Die Teilnahme unterliegt hierbei den gleichen Einschränkungen wie die Teilnahme organfremder Personen an den Sitzungen der Vertreterversammlung⁵⁶³.

Eine Satzungsregelung zur Sicherstellung der Teilnahme organfremder Personen an den Vorstandssitzungen hat allerdings - wie weiter oben bereits ausgeführt - auszuscheiden. Durch eine derartige Regelung, die durch die Vertreterversammlung zu verabschieden wäre, würde unzulässigerweise in die Organhoheit des Vorstandes eingegriffen, der das Gesetz unter anderem durch § 63 Abs. 1 SGB IV Ausdruck verleiht, wonach sich jedes Selbstverwaltungsorgan eine Geschäftsordnung gibt. Außerdem würden Dritten Rechte gegenüber dem Vorstand eingeräumt, da die Satzung Außenwirkung besitzt. Diese Rechte können Dritten aber nur vom Vorstand selbst gewährt werden⁵⁶⁴.

Für die Praxis hat es sich als zweckmäßig erwiesen, wenn insbesondere die beiden Vorsitzenden der Vertreterversammlung an den Vorstandssitzungen teilnehmen. Hierdurch wird die Zusammenarbeit der beiden Selbstverwaltungsorgane gefördert und gestärkt, indem die Vertreterversammlung vollständige Information über die zur Be-

558 GK-SGB IV-Krause § 63 Rdnr. 17 sowie näher zur Begründung von § 11 RVO, wonach die Organsitzungen nicht öffentlich waren - im Gegensatz zu den ersten Sozialversicherungsgeetzen, die diese Fragen offen ließen - ebenda Rdnr. 3.

559 RVA Entsch. Nrn. 2886 u. 2887 vom 19.12.1921 = AN 1922, 184 (Nr. 2286) u. AN 1922, 185 (Nr. 2887). Nach der Entscheidung Nr. 2887 kann eine regelmäßige Teilnahme eines Dritten (in diesem Fall als Schriftführer) an den Vorstandssitzungen durchaus zulässig sein, während in der Entscheidung Nr. 2886 zum Ausdruck kommt, daß einem Dritten kein Anspruch auf Teilnahme eingeräumt werden kann.

560 o. Verf. ArbVers. 1928, 288.

561 EuM d. RVA 33, 181.

562 GK-SGB IV-Krause § 63 Rdnr. 19.

563 So auch o. Verf. WzS 1980, 119 (121).

564 Wannagat-Rische/Brandenburg SGB IV § 63 Rdnr. 37.

schlußfassung des Vorstandes führenden Gründe erlangen und diese dann bei ihrer eigenen Beschlußfassung entsprechend berücksichtigen kann⁵⁶⁵.

e) Übersendung von Sitzungsunterlagen an die Stellvertreter von Organ- und Ausschußmitgliedern

Ein für die Praxis bedeutsames Problem, das - wie noch zu zeigen sein wird - ebenfalls das Prinzip der Öffentlichkeit berührt, ist die im SGB IV nicht geregelte Frage der Zulässigkeit der Übersendung von Sitzungsunterlagen - hierunter sollen die jeweiligen "Bemerkungen zur Tagesordnung" und die "Ergebnisniederschriften" verstanden werden - an alle Stellvertreter von Organ- und Ausschußmitgliedern sowie die weitere Frage, ob den Stellvertretern ein Anspruch auf Übersendung bzw. Aushändigung der Sitzungsunterlagen zusteht - notfalls sogar in Form eines vor Gericht einklagbaren Anspruchs.

Für eine Überlassung der Unterlagen an alle Stellvertreter läßt sich zunächst anführen, daß auf diese Weise eine reibungslosere Arbeit in den Gremien gewährleistet würde, indem die Stellvertreter im Hinblick auf häufig erst recht kurzfristig notwendig werdende Einsätze vorab entsprechend informiert wären. Die Praxis zeigt, daß Organmitglieder hin und wieder - Vertreter der Arbeitgeber in erhöhtem Maße - an Sitzungen nicht teilnehmen können, so daß die Stellvertreter zum Teil äußerst kurzfristig zu den Sitzungen eingeladen werden müssen. v. Ferber⁵⁶⁶ weist in anderem Zusammenhang zutreffend darauf hin, daß sich entscheidungsreife Alternativen bei der Bewältigung von Sachproblemen in der Sozialversicherung nur auf der Grundlage einer kontinuierlichen und systematischen Aufbereitung von Informationen ergeben, die allerdings in erheblichem Maße durch die Geschäftsführung und ihren Verwaltungsapparat beschafft werden. Dies macht eine Zurverfügungstellung von Informationen auch an die Stellvertreter von Organmitgliedern umso dringlicher.

Hinzu kommt, daß eine Überlassung von Unterlagen zu einem besseren Informationsstand bei den Stellvertretern beitragen wird, was Vorteile auch für eine eventuelle spätere ordentliche Mitgliedschaft des Stellvertreters hätte. Der verwaltungstechnische Aufwand für diese Verfahrensweise hält sich im Rahmen, da lediglich weitere Ausfertigungen von Sitzungsunterlagen hergestellt und verschickt werden müssen.

Wäre also eine Informationsbeschickung aller Vertreter wünschenswert, so stellt sich die Frage, ob einer solchen Verfahrensweise rechtliche Bedenken entgegenstehen.

aa) Verstoß gegen das Gebot der Nichtöffentlichkeit von Sitzungen ?

Der im Gerichtsverfahrensrecht angesiedelte Begriff der Öffentlichkeit bzw. Nichtöffentlichkeit umfaßt begrifflich nicht das Verbreiten schriftlicher Unterlagen, sondern bezieht sich nur auf die persönliche Teilnahme z.B. an Gerichtsverhandlungen.

565 Grüner/Dalichau SGB IV § 63 Anm. III 2; siehe im übrigen auch § 23 Abs. 1 GOBReg, der eine Teilnahme organfremder Personen an den Sitzungen der Bundesregierung vorsieht.

566 v. Ferber in: Bogs/v. Ferber/Infas, S. 133 f.

Auch die Vorschriften betreffend die Sitzungsöffentlichkeit der Repräsentativorgane von Bund, Ländern und Gemeinden stellen allein auf die teilnehmende, den Sitzungen beiwohnende Menschenmenge ab⁵⁶⁷.

Die Wendung "verhandelt öffentlich" im Sinne von Art. 42 Abs. 1 S. 1 GG bedeutet, daß im Zuhörerraum für jedermann grundsätzlich freier Zutritt, genauer: die rechtliche Möglichkeit freien Zutritts, besteht⁵⁶⁸.

Wenn auch nach allgemeinem Sprachgebrauch unter "Öffentlichkeit" nicht nur die Zuhörerschaft, sondern auch die Leserschaft zu verstehen ist⁵⁶⁹, so ist jedoch bei § 63 Abs. 3 S. 1 SGB IV, wo es um die Nichtöffentlichkeit der Sitzungen des Vorstands geht, nur auf die "Sitzungs-Öffentlichkeit" abzustellen, d.h. auf die Kenntniserlangung aus dem Vorgang des öffentlichen Verhandels, nicht jedoch auf den Vorgang des Lesens der Sitzungsunterlagen⁵⁷⁰. So wäre etwa das Gebot der Nichtöffentlichkeit von Sitzungen des Vorstandes und seiner Ausschüsse gemäß §§ 63 Abs. 3 S. 1, 66 Abs. 2 SGB IV nur durch eine Teilnahme der Stellvertreter an den Organsitzungen, nicht aber bereits durch die Überlassung der Sitzungsunterlagen an sie verletzt. Dies folgt daraus, daß die Nichtöffentlichkeit von Sitzungen eine vertraulichere Beratung im engen Kreis sichern soll. Werden dem Stellvertreter Sitzungsunterlagen zur Verfügung gestellt, kann dieser auf das Beratungsergebnis durch persönliche Teilnahme an der Sitzung nicht mehr Einfluß nehmen. Was den Inhalt der Unterlagen angeht, unterliegt der Stellvertreter ohnehin der allgemeinen Verschwiegenheitspflicht.

Entsprechendes gilt in Bezug auf etwaige nichtöffentliche Organ- und Ausschußsitzungen der Vertreterversammlung.

bb) Mögliche Grenzen der Zulässigkeit im Hinblick auf die Rechtsstellung des "Stellvertreters"

Es könnten sich ferner Bedenken bzw. Grenzen aus der Rechtsstellung des "Stellvertreters" ergeben.

Auszugehen ist von der Vorschrift des § 43 Abs. 2 S. 1 SGB IV, nach der ein Mitglied, das verhindert ist, durch einen Stellvertreter vertreten wird.

Daraus folgt, daß ein Stellvertreter selbst nicht Mitglied, d.h. ordentliches Organmitglied, ist, sondern vielmehr dem jeweiligen Organmitglied nachgeordnet und damit quasi "Ersatzmitglied" ist und nur im Verhinderungsfalle in Erscheinung tritt⁵⁷¹.

567 Vgl. Art. 42 Abs. 1 S. 1 GG für den Bereich des Bundes; Art. 89 S. 1 HV für den Bereich der Bundesländer; § 52 Abs. 1 S. 1 HGO für den Bereich der Gemeinden.

568 Maunz/Dürig/Herzog/Scholz-Maunz GG Art. 42 Rdnr. 3.

569 Nach der Definition des Duden ist Öffentlichkeit der als Gesamtheit von Menschen gesehene Bereich, in dem etwas allgemein bekannt (geworden) und allen zugänglich ist.

570 Wolff/Bachof, VerwR III, § 166 II d, S. 469 f.

571 Schreiben des BMA an die Bundesvereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände vom 25.07.1953 - IV a 7 - 6390/53, abgedruckt in BarBl. 1953, 482, wo unter anderem ausgeführt

Eine gleichzeitige Anwesenheit von Organmitglied und Stellvertreter ist also grundsätzlich unzulässig⁵⁷², wobei die Organe kraft ihrer Autonomie bei Vorliegen gewichtiger Gründe im Einzelfall eine "doppelte Teilnahme" zulassen können. Zu denken ist etwa an den Fall, daß im Zeitpunkt einer Ausschußsitzung bereits feststeht, daß ein Mitglied an der oder den nächsten Sitzungen nicht teilnehmen kann und es sinnvoll erscheint, den zum Zuge kommenden Stellvertreter bereits jetzt in die Beratungen einzubeziehen - allerdings ohne Stimmrecht. Dem Stellvertreter erwachsen Rechte und Pflichten erst dann, wenn das ordentliche Organmitglied tatsächlich verhindert ist.

Es ist eine Frage der Organisationsautonomie des Organs, also eine Frage des pflichtgemäßen Ermessens, ob es die Überlassung von Sitzungsunterlagen eher großzügig - also Überlassung an alle Stellvertreter unabhängig vom Vertretungsfall - oder aber weniger großzügig - Überlassung an den jeweiligen Stellvertreter nur im konkreten Vertretungsfall - handhaben will. Für die Ausübung des Ermessens können unterschiedliche Gesichtspunkte Berücksichtigung finden, so etwa die bereits angeführten allgemeinen Erwägungen - z.B. Kontinuität der Ausschußarbeit, Vorbereitung der Stellvertreter auf ihre etwaige spätere Rolle als ordentliche Organmitglieder - wie auch z.B. die Frage der Häufigkeit von Vertretungsfällen.

Auch die Regelung des § 43 Abs. 2 S. 1 SGB IV steht somit einer Überlassung von Sitzungsunterlagen an alle Stellvertreter - unabhängig vom Eintritt konkreter Vertretungsfälle - nicht entgegen.

cc) Bedenken datenschutzrechtlicher Art

Schließlich könnten einer Überlassung von Sitzungsunterlagen an alle Stellvertreter noch datenschutzrechtliche Gesichtspunkte entgegenstehen.

Dies könnte dann der Fall sein, wenn Sitzungsunterlagen "personenbezogene Daten" enthalten, denn nach § 35 Abs. 1 S. 1 SGB I hat jedermann Anspruch darauf, daß Einzelangaben über seine persönlichen und sachlichen Verhältnisse (personenbezogene Daten) von den Leistungsträgern als Sozialgeheimnis gewahrt und nicht unbefugt offenbart werden. Nach § 35 Abs. 2 SGB I ist eine Offenbarung nur unter den Voraussetzungen der §§ 67 ff. SGB X zulässig und damit gemäß § 69 Abs. 1 Nr. 1 SGB X immer dann, wenn sie für die Erfüllung einer gesetzlichen Aufgabe nach dem SGB X durch eine in § 35 SGB I genannte Stelle erforderlich ist. Zweifelsfrei erfüllen diejenigen Stellvertreter, die ein ordentliches Organmitglied im einzelnen Verhinderungsfall vertreten, eine gesetzliche Aufgabe im Sinne der vorgenannten Vorschrift (vgl. § 43 Abs. 2 S. 1 SGB IV, wonach ein Mitglied, das verhindert ist, durch einen Stellvertreter vertreten wird).

wird, daß die Funktion der Stellvertreter nach § 2 Abs. 5 Satz 2 GSv auf den Verhinderungsfall der Vertreter (gemeint sind hiermit die ordentlichen Organmitglieder; Anm. des Verfassers) beschränkt ist.

572 Vgl. aber die Vorschrift des § 380 Abs. 2 Satz 2 SGB III, wonach die Stellvertreter der Organmitglieder berechtigt sind, auch an denjenigen Sitzungen des Organs teilzunehmen, in denen sie ein Mitglied nicht vertreten.

Vor dem Hintergrund, daß der Begriff der "gesetzlichen Aufgabe" insoweit einer extensiven Interpretation zugänglich ist⁵⁷³, als es nicht erforderlich ist, daß die betreffende Aufgabe ausdrücklich als solche benannt ist, es vielmehr ausreicht, daß für die Aufgabe eine gesetzliche Grundlage i.S.v. § 30 SGB IV, wie sie für die Träger der Sozialversicherung festgeschrieben wurde, vorhanden ist, wird man auch für den Fall, daß die generelle Übersendung von Sitzungsunterlagen an alle Stellvertreter unabhängig vom Eintritt eines Vertretungsfalles vorgesehen ist, die Erfordernisse des § 69 Abs. 1 Nr. 1 SGB X noch als erfüllt ansehen müssen, vorausgesetzt, das Organ hat von seiner Organisationsautonomie ermessensfehlerfrei Gebrauch gemacht.

Kann somit das betreffende Organ in einem mehr oder weniger eng gezogenen Rahmen die Überlassung der Sitzungsunterlagen an alle Stellvertreter zulassen, so stellt sich noch die Frage nach der hierfür erforderlichen Form. Zu denken ist an eine Regelung in der Geschäftsordnung, zu deren Erlaß Vorstand und Vertreterversammlung nach § 63 Abs. 1 SGB IV verpflichtet sind. Die Geschäftsordnung ist grundsätzlich allen Regelungsgegenständen zugänglich, die in die Organisationsautonomie der Selbstverwaltungsorgane fallen. Beispielsweise können Bestimmungen über Sitzungsunterlagen und über die Erstellung von Sitzungsprotokollen per Geschäftsordnung geregelt werden⁵⁷⁴. Die Geschäftsordnung muß grundsätzlich alles regeln, was für eine ordnungsgemäße und reibungslose Arbeit der Selbstverwaltung geboten ist, also unter anderem auch die organinternen Verfahrensregeln über die Fertigung einer Niederschrift enthalten⁵⁷⁵.

Da zwischen Anfertigung und Überlassung der Sitzungsunterlagen ein enger Sachzusammenhang besteht, erscheint eine Regelung betreffend die Überlassung von Sitzungsunterlagen an alle Stellvertreter in der Geschäftsordnung angezeigt bzw. notwendig - natürlich nur dann, wenn das Organ die Überlassung für erforderlich hält.

Die Muster-Geschäftsordnungen des HVBG sind in diesem Punkt etwas restriktiv, indem die Sitzungsniederschriften lediglich den Vertretern überlassen werden sollen, die an einer Sitzung teilgenommen haben.

Trifft das Organ eine entsprechende Regelung in der Geschäftsordnung nicht, so dürfen auch ein Grundsatzbeschuß zu Beginn der Legislaturperiode oder gesonderte Beschlüsse für bestimmte Einzelfälle zulässig sein.

5.2. Kontrolle der Ausschußtätigkeit durch das Mutterorgan selbst

Unabhängig von dem mehr oder weniger abstrakten Kontrollinstrument Öffentlichkeit stellt sich die Frage, ob und gegebenenfalls welche Möglichkeiten der Kontrolle und Einflußnahme das Mutterorgan besitzt. Das SGB IV beantwortet diese Frage nicht.

573 Pickel SGB X § 69 Rdnr. 21 u. 23.

574 GK-SGB IV-Krause, § 63 Rdnr. 11; siehe auch die vom HVBG erstellten Muster-Geschäftsordnungen für Vorstand und Vertreterversammlung, die jeweils in § 13 entsprechende Regelungen enthalten.

575 Becher, SVwR E § 63 Anm. 1.

Es wird die Auffassung vertreten, das Mutterorgan könne bei der Aufgabenübertragung auf Erledigungsausschüsse jede Art von Einschränkungen und Vorbehalten machen⁵⁷⁶, ohne daß hinreichend klar wird, was unter „Einschränkungen und Vorbehalten“ verstanden werden soll.

Soweit die nachfolgenden Ausführungen nicht zwischen Erledigungs- und Vorbereitungsausschüssen differenzieren, gelten sie für beide Ausschußarten gleichermaßen.

a) Rückholrecht

aa) "formelles" Rückholrecht

Sofern ein Erledigungsausschuß die ihm übertragene Aufgabe erledigt hat (z.B. ein ad-hoc-Ausschuß oder ein für einen bestimmten Zeitraum gebildeter Ausschuß), endet dessen Tätigkeit automatisch, ohne daß es noch eines bestätigenden Organbeschlusses oder einer Rückübertragung der Kompetenz auf das Mutterorgan bedürfte⁵⁷⁷. Endet die Übertragung der Kompetenz, bedarf es zu einem Aufleben einer Neuerteilung⁵⁷⁸.

Aber auch während der Tätigkeit eines Ausschusses muß es dem Mutterorgan jederzeit möglich sein, Einfluß auf die Arbeit des Ausschusses zu nehmen. Dies folgt daraus, daß die Einsetzung eines Ausschusses eine Frage der Zweckmäßigkeit ist, die Ausschüsse lediglich mit Organfunktionen ausgestattete Gremien (Erledigungsausschüsse)⁵⁷⁹ bzw. Organinterna (Vorbereitungsausschüsse)⁵⁸⁰ sind und die Übertragung von Aufgaben auf Ausschüsse wie auch die Auftrags erledigung durch das Organ selbst ausschließlich den Interessen des Versicherungsträgers dienen⁵⁸¹.

aaa) Änderungen am Bestand des Ausschusses und bei den übertragenen Aufgaben

Das Mutterorgan kann den Ausschuß jederzeit durch Mehrheitsbeschluß auflösen, erweitern oder mit anderen Aufgaben versehen, es behält die Herrschaft über den Aus-

576 Krauskopf-Baier SGB IV § 66 Rdnr. 1.

577 Peters SGB IV § 66 Anm. 9

578 Peters SGB IV § 66 Anm. 9.

579 Becher, SVwR E § 66 Anm. 0; Grünenwald, WzS 1969, 46; Kruse/Kruse, SozVers 1990, 141 (142); Siebeck, Sitzungen, S. 156 Rdnr. 30; o. Verf. Der Sozialversicherungsfachangestellte 13/01.08.1982, S. 97, (100 (106)); Koch/Hartmann-Casselmann SGB IV § 66 Rdnr. 9; KassKomm-Maier SGB IV § 66 Rdnr. 1; Dortants, DOK 1992, 176; siehe auch Wallenfang, WzS 1987, 289 (290).

580 Wannagat-Marschner SGB IV § 66 Rdnr. 4.

581 Peters SGB IV § 66 Anm. 9.

schuß⁵⁸². Die Auflösung wirkt regelmäßig nur für die Zukunft, die Wirksamkeit der vor der Auflösung gefaßten Ausschlußbeschlüsse bleibt unberührt⁵⁸³.

Peters⁵⁸⁴ spricht von einem Widerrufsrecht des Organs in Bezug auf die Übertragung, auf welches im Übertragungsbeschluß nicht verzichtet werden kann. Nach Erlöschen der Übertragung kann diese nur wieder durch eine Neuerteilung „aktiviert“ werden.

Ein Selbstauflösungsrecht steht den Ausschüssen dagegen nicht zu⁵⁸⁵.

bbb) Wieder-an-sich-ziehen von Aufgaben durch das Mutterorgan

aaaa) Erledigungsausschüsse

Die Frage, ob das Mutterorgan die auf die Erledigungsausschüsse übertragenen Aufgaben jederzeit wieder an sich ziehen kann, beantwortet das SGB IV nicht.

In der Praxis habe sich die Übung herausgebildet, daß die Entscheidung immer dann dem Selbstverwaltungsorgan vorbehalten bleibe, wenn der Erledigungsausschuß nicht zu einer einstimmigen Beschlußfassung komme⁵⁸⁶.

Nach der ganz h.M.⁵⁸⁷ in der sozialversicherungsrechtlichen Literatur ist es dem Mutterorgan während der Tätigkeit eines Ausschusses jederzeit möglich, die übertragenen Aufgaben wieder an sich zu ziehen und Beratung und Abstimmung selbst zu übernehmen. Dieses Recht wird man auch für Einzelfälle zu bejahen haben, ohne daß die Grundsatzregelung betreffend die Übertragung von Aufgaben geändert werden müßte⁵⁸⁸. Besondere Voraussetzungen, etwa grundsätzliche Bedeutung der zu behandelnden Angelegenheit oder besonderes Interesse der betroffenen Personen, müssen nicht gegeben sein, sie werden jedoch in der Praxis der Anlaß für eine solche Entscheidung des Organs sein⁵⁸⁹.

582 Siebeck, Sitzungen, S. 156 Rdnr. 20; Wallenfang, WzS 1987, 289 (292); für das Kommunalrecht siehe etwa Bennemann/Beinlich HGO § 62 Rdnrn. 33 u. 123.

583 Zum Kommunalrecht Bauer/Böhle/Masson/Samper GO Bay Art. 32 Rdnr. 29; Widtmann/Grasser GO Bay Art. 32 Anm. 7.

584 Peters SGB IV § 66 Anm. 9.

585 Zum Kommunalrecht Kunze/Bronner GemO BaWü § 39 Rdnr. 2; Hölzl/Hien GO Bay Art. 32 Anm. II.6.

586 Grüner/Dalichau § 66 Anm. V.

587 Brackmann, Handbuch, S. 154 g I; Grünenwald, WzS 1969, 46 (47); Koch/Hartmann-Casselmann SGB IV § 66 Rdnr. 8; Leopold, Selbstverwaltung, S. 255; Siebeck, Sitzungen, S. 156 Rdnr. 20; Wallenfang, WzS 1987, 289 (292); Wannagat-Marschner SGB IV § 66 Rdnr. 6; o. Verf. Der Sozialversicherungsfachangestellte 13 / 01.08.1982, S. 97 (106); o. Verf. SdO 1995, 26 (28); für das Kommunalrecht Schmidt-Jortzig Rdnr. 192.

588 Für beschließende Ausschüsse des Kommunalverfassungsrechts Bauer/Böhle/Masson/Samper GO Bay Art. 32 Rdnr. 8.

589 Für beschließende Ausschüsse des Kommunalverfassungsrechts Kunze/Bronner GemO BaWü § 39 Rdnr. 32.

Auch bedarf ein Wieder-an-sich-ziehen von Angelegenheiten durch das Organ keiner besonderen Begründung, wobei in der Praxis regelmäßig eine Begründung abgegeben werden dürfte⁵⁹⁰.

Sofern eine Rückübertragung von Zuständigkeiten auf das Mutterorgan vorgenommen wird, muß diese allerdings durch einen Rechtsakt der gleichen Art wie bei der Übertragung der Kompetenz erfolgen⁵⁹¹.

Teilweise wird die Möglichkeit des Entscheidungsvorbehalts zugunsten des Organs weitergehend davon abhängig gemacht, daß die Satzung oder der Übertragungsbeschluß entsprechende Aussagen enthalten⁵⁹². Hierfür ist allerdings keine Notwendigkeit zu sehen, da es die Organhoheit dem Organ gestattet, erforderliche Entscheidungen ad hoc zu treffen, ohne durch frühere Beschlüsse hieran gehindert zu sein.

Das den Organen zugestehende Recht, Aufgaben wieder an sich zu ziehen, hat im übrigen in einer Reihe von Gemeindeordnungen Eingang gefunden. Beispielsweise normiert § 50 Abs. 1 S. 5 HGO das Recht der Gemeindevertretung, Angelegenheiten, deren Beschlußfassung sie auf andere Gemeindeorgane übertragen hat, jederzeit an sich zu ziehen. Diese Regelung steht im Zusammenhang mit Satz 2 des § 50 Abs. 1 HGO, wonach die Gemeindevertretung die Beschlußfassung über bestimmte Angelegenheiten oder bestimmte Arten von Angelegenheiten auf den Gemeindevorstand oder einen Ausschuß übertragen kann. Gemeindevorstand und Ausschüsse stellen also die in § 50 Abs. 1 S. 5 HGO genannten „anderen Gemeindeorgane“ dar. In der kommunalrechtlichen Literatur wird das Recht des Mutterorgans (Gemeinderat), die einem beschließenden Ausschuß übertragenen Angelegenheiten wieder an sich zu ziehen, teilweise verneint⁵⁹³, teilweise von einer entsprechenden Regelung in der Gemeindeordnung abhängig gemacht⁵⁹⁴. Kunze/Bronner⁵⁹⁵ stellen fest, der Gemeinderat könne kraft Gesetzes keine nach der Hauptsatzung von einem beschließenden Ausschuß zu entscheidende Sache an sich ziehen, bejahen ein solches Recht aber für den Fall, daß die Hauptsatzung eine Regelung enthält, nach der der Gemeinderat eine Angelegenheit vor ihrer Behandlung durch den beschließenden Ausschuß wieder an sich ziehen kann. Allerdings ist keine Notwendigkeit zu erkennen, in der Hauptsatzung nur eine derart beschränkte Möglichkeit des Wieder-an-sich-ziehens zu eröffnen. Solange eine Entscheidung noch nicht gefällt ist, hat der beschließende Ausschuß von seinem aus der Kompetenzverlagerung vom Organ zum Ausschuß resultierenden Beschlußfassungsrecht noch nicht Gebrauch gemacht mit der Folge, daß er seine Aufgabe noch nicht erfüllt hat. Deshalb muß die Hauptsatzung auch regeln können, daß das Recht des Wieder-an-sich-ziehens auch dann ausgeübt werden kann, wenn der beschließende Ausschuß mit der Angelegenheit bereits befaßt ist.

590 Für das Kommunalrecht Schneider/Dreßler/Lüll HGO § 62 Erl. 11.

591 Wannagat-Marschner SGB IV § 66 Rdnr. 6.

592 Wallenfang, WzS 1987, 289 (292).

593 Bauer/Böhle/Masson/Samper GO Bay Art. 32 Rdnr. 10.

594 Widtmann/Grasser GO Bay Art. 32 Anm. 5 b.

595 Kunze/Bronner GemO BaWü § 39 Rdnr. 28.

bbbb) Vorbereitungsausschüsse

Das Recht des Mutterorgans, auf Erledigungsausschüsse übertragene Aufgaben wieder an sich zu ziehen, gilt auch in Bezug auf Vorbereitungsausschüsse⁵⁹⁶.

bb) "materielles" Rückholrecht im Wege der Nachprüfung

aaa) Erledigungsausschüsse

Beschließen die Erledigungsausschüsse auf der einen Seite endgültig über Angelegenheiten, ohne daß den davon betroffenen Personen das Recht zusteht, gegen den Ausschlußbeschuß die Entscheidung des entsprechenden Mutterorgans anzurufen - also kein "Instanzenzug" gegeben ist⁵⁹⁷ -, so stellt sich auf der anderen Seite die Frage, ob dem Mutterorgan auch ein "materielles" Rückholrecht im Wege der Nachprüfung zusteht, also das Recht, vom Ausschuß gefaßte Beschlüsse aufzuheben oder durch andere Beschlüsse zu ersetzen und damit ein Recht, welches es bei selbstgefaßten Beschlüssen - selbstverständlich in den Grenzen der gesetzlichen Vorschriften über die Aufhebung oder Änderung von Verwaltungsakten - auch hätte, vorausgesetzt, Rechte Dritter oder sonstige Hinderungsgründe stünden nicht entgegen.

Das SGB IV schweigt auch zu dieser Frage.

Die Zulässigkeit der Aufhebung bzw. Änderung von Ausschlußbeschlüssen wird mit den genannten Einschränkungen - kein Entgegenstehen von Rechten Dritter oder sonstiger Hinderungsgründe - sowohl in der sozialrechtlichen Literatur⁵⁹⁸ als auch in der kommunalrechtlichen Literatur⁵⁹⁹ teilweise bejaht. Nach einer anderen Meinung⁶⁰⁰ soll im Regelfall nur der Ausschuß selbst seine Entscheidungen widerrufen können, da dem Mutterorgan diese Befugnis durch die Einrichtung des Ausschusses genommen sei.

Genau besehen handelt es sich bei der Aufhebung eines Ausschlußbeschlusses um zwei getrennte Vorgänge, nämlich um eine Aufgabenrücknahme durch das Mutterorgan für den speziellen Fall und um eine Entscheidung zur Sache.

Im Gegensatz zum SGB IV sehen verschiedene Gemeindeordnungen ein Nachprüfungsrecht vor, so z.B. Art. 32 Abs. 4 GO Bay. Nach dieser Bestimmung erledigen beschließende Ausschüsse die ihnen übertragenen Angelegenheiten an Stelle des Gemeinderats, wenn nicht der erste Bürgermeister oder sein Stellvertreter im Ausschuß, ein Drittel der stimmberechtigten Ausschußmitglieder oder ein Viertel der Ge-

596 Siebeck, Sitzungen S. 156, Rdnr. 20.

597 Entsprechendes stellen Bauer/Böhle/Masson/Samper GO Bay Art. 32 Rdnr. 7 u. Kunze/Bronner GemO BaWü § 39 Rdnr. 33, für das Kommunalverfassungsrecht fest.

598 o. Verf. SozSV 1978, 29 (30); Becher, SVwR E § 66 Anm. 0; ohne die genannten Einschränkungen Wannagat-Marschner SGB IV § 66 Rdnr. 6.

599 Für das Gemeinderecht Tschira, Bay.Bgm. 1965, 62 (63); für den Fall, daß nicht bereits Rechte Dritter erwachsen sind, Bauer/Böhle/Masson/Samper GO Bay Art. 32 Rdnr. 7.

600 Haas, DÖV 1952, 135 (136).

meinderatsmitglieder binnen einer Woche die Nachprüfung durch den Gemeinderat beantragt. Soweit ein Beschluß eines Ausschusses die Rechte Dritter berührt, wird er erst nach Ablauf einer Frist von einer Woche wirksam.

Ob allerdings neben diesem speziellen "Reklamationsrecht", das an bestimmte Voraussetzungen gebunden ist - so z.B. ein Nachprüfungsantrag binnen einer Woche -, auch noch ein allgemeines Nachprüfungs- bzw. Aufhebungsrecht besteht, das der Gemeinderat grundsätzlich jederzeit ausüben kann, ist in der kommunalrechtlichen Literatur streitig. Ein Teil der Literatur⁶⁰¹ bejaht ein solches Recht, die gegenteilige Auffassung⁶⁰² wird damit begründet, daß die in Art. 22 Abs. 3 S. 2 GO Bay von 1927 vorgesehene Regelung, wonach der Gemeinderat die Ausschlußbeschlüsse nachprüfen konnte, nicht schon aus einem Beschluß Rechte eines Dritten erwachsen waren, nicht - auch nicht in ähnlicher Form - in die Gemeinde- oder Landkreisordnung aufgenommen wurde, obwohl Art. 32 GO Bay dem Art. 22 GO Bay von 1927 weitgehend nachgebildet worden sei.

Das Nachprüfungsrecht, das vornehmlich dem Zweck dient, rechtswidrige Beschlüsse aufheben zu können, kann sinnvollerweise nicht deshalb entfallen, weil einem speziellen Personenkreis unter bestimmten Voraussetzungen ein separates Recht gegeben ist, eine Nachprüfung durch den Gemeinderat zu beantragen.

Auch § 39 Abs. 3 S. 5 GemO BaWü gestattet dem Gemeinderat ein Nachprüfungsrecht zu, indem in der Hauptsatzung weiter bestimmt werden kann, daß der Gemeinderat allgemein oder im Einzelfalle Weisungen erteilen, jede Angelegenheit an sich ziehen und Beschlüsse der beschließenden Ausschüsse, solange sie noch nicht vollzogen sind, ändern oder aufheben kann.

Unter Vollziehung eines Ausschlußbeschlusses ist - abhängig vom Beschlußgegenstand - etwa die Mitteilung (Zustellung) eines Verwaltungsaktes an einen Dritten zu verstehen. Solange der Verwaltungsakt dem Dritten nicht bekanntgegeben wurde, kann der Gemeinderat nach vorstehender Bestimmung den Verwaltungsakt also ändern oder aufheben.

Während die GemO BaWü ein solches Nachprüfungsrecht von einer Bestimmung in der Satzung abhängig macht, entfällt diese Voraussetzung etwa nach rheinland-pfälzischem Recht. Nach § 44 Abs. 3 GemO RhPf kann der Gemeinderat einen Ausschluß auflösen oder ihm übertragene Zuständigkeiten entziehen. Er kann außerdem Angelegenheiten an sich ziehen und Beschlüsse eines Ausschusses aufheben oder ändern, soweit aufgrund dieser Beschlüsse nicht bereits Rechte Dritter entstanden sind.

Rechte Dritter⁶⁰³ im Sinne dieser Vorschrift können durch einen Ausschlußbeschluß berührt werden, wenn es sich bei dem Beschluß um einen Verwaltungsakt (z.B. um eine Entscheidung über Anträge in Bau- und Gewerbesachen) oder um ein Rechtsge-

601 Hölzl/Hien GO Bay Art. 32 Anm. II.5.

602 Bremer, S. 188 f.

603 Dritte sind nach Widtmann/Grasser GO Bay Art. 32 Anm. 6 c, auch Gemeinderatsmitglieder, denen gegenüber der Gemeindevorstand (dieser entspricht einem Ausschluß, siehe Art. 32 Abs. 2 GO Bay) eine Entscheidung getroffen hat.

schäft des bürgerlichen Rechts (Abschluß von Kauf- oder Werkverträgen) handelt. Entstanden sind Rechte Dritter dann, wenn der Ausschlußbeschuß vollzogen ist, also etwa ein Verwaltungsakt zugestellt oder ein Kaufvertrag rechtsverbindlich geschlossen wurde.

So unterschiedlich die genannten Gemeindeordnungsbestimmungen auch sind, es kommt in allen diesen Regelungen zum Ausdruck, daß das Mutterorgan trotz erfolgter Delegation von Angelegenheiten „Herr des Geschehens“ bleiben soll. Diese Regelungen können damit als Stütze der in der sozialversicherungsrechtlichen Literatur vertretenen Auffassung angesehen werden, die den Organen ein allgemeines Nachprüfungsrecht zugesteht.

Die genannte Regelung des § 44 Abs. 3 GemO RhPf, wonach der Gemeinderat Angelegenheiten an sich ziehen und Beschlüsse eines Ausschusses aufheben oder ändern kann, soweit aufgrund dieser Beschlüsse nicht bereits Rechte Dritter entstanden sind, ist auf Sozialversicherungsträger allerdings nicht übertragbar. Entscheidend ist nämlich nur, welche Möglichkeiten eines Eingriffs in bereits entstandene Rechte Dritter nach den allgemeinen Regeln der §§ 44 ff. SGB X über eine Rücknahme und Widerruf von Verwaltungsakten gegeben sind. Insoweit kann es keinen Unterschied machen, ob das Organ seinen eigenen Beschluß widerruft oder zurücknimmt oder den eines von ihm gebildeten Ausschusses.

Es bleibt festzuhalten, daß den Organen ein Nachprüfungsrecht gegenüber den Ausschüssen mit der Möglichkeit zusteht, gefaßte Beschlüsse zu ändern⁶⁰⁴.

bbb) Vorbereitungsausschüsse

In Bezug auf Vorbereitungsausschüsse ist ein Nachprüfungsrecht der Organe ohne Relevanz, da es keine nachzuprüfenden Beschlüsse mit Außenwirkung gibt. Die Arbeitsergebnisse der Vorbereitungsausschüsse sind vielmehr ohnehin regelmäßig Gegenstand einer „Überprüfung“ durch das Mutterorgan, sei es, daß den Beschlußvorlagen ohne größere Diskussion gefolgt wird, sei es, daß die Vorlagen erörtert werden.

b) Weisungsrecht

Es stellt sich die weitere Frage, ob dem jeweiligen Mutterorgan ein Weisungsrecht gegenüber den von ihm eingesetzten Ausschüssen zusteht.

Unter dem Begriff "Weisungsrecht" ist das Recht des Mutterorgans zu verstehen, die Arbeit der Ausschüsse und deren Beschlüsse durch Einflußnahme auf die in den Ausschüssen stattfindende Willensbildung mitzugestalten. Damit ist ein etwaiges Weisungsrecht eng verknüpft mit dem bereits beschriebenen Rückholrecht, welches zwar den eigentlichen Willensbildungsprozeß im Ausschuß - solange diesem die Behandlung einer Angelegenheit übertragen ist - unbeeinflußt läßt, dem Mutterorgan aber immerhin die Möglichkeit einer Einflußnahme dahingehend einräumt, dem Ausschuß Kompeten-

604 Wannagat-Marschner SGB IV § 66 Rdnr. 6.

zen wieder zu entziehen bzw. bereits gefaßte Beschlüsse nachträglich abzuändern. Beide Rechte - Weisungsrecht und Rückholrecht - sind somit dadurch gekennzeichnet, daß das Mutterorgan seine Meinung im Ergebnis durchsetzen kann.

aa) Erledigungsausschüsse

Für den Bereich der Sozialversicherung wird ein Weisungsrecht des Mutterorgans gegenüber seinen Erledigungsausschüssen von einem Teil der Literatur bejaht⁶⁰⁵, von einem anderen Teil verneint. Nach einer Auffassung⁶⁰⁶ werde das Selbstverwaltungsorgan in gewissem Umfang durch den Erledigungsausschuß verdrängt. Diese Auffassung ist abzulehnen, da sich das Weisungsrecht als minus zum weiter oben bejahten Nachprüfungsrecht darstellt. Nach anderer Auffassung⁶⁰⁷ gehöre zu einem Ehrenamt zwar nicht notwendig, daß der Inhaber nur dem Gewissen verantwortlich und an Weisungen nicht gebunden sei, die Bindung an das eigene Gewissen und der Ausschluß des imperativen Mandats ergäben sich allerdings aus allgemeinen Grundsätzen der Repräsentation. Abgesehen davon, daß diese Meinung die allgemeinen Grundsätze der Repräsentation weder nennt noch erläutert, entscheidet bei Erteilung einer Weisung nach wie vor der Ausschuß und nicht das Mutterorgan. Durch eine Weisung wird lediglich der Inhalt der Entscheidung beeinflußt.

Nach einer weiteren Auffassung⁶⁰⁸ spreche gegen ein Weisungsrecht, daß die Mitglieder der Selbstverwaltungsorgane - und damit auch die Ausschußmitglieder - ihre Tätigkeit nach § 40 Abs. 1 S. 1 SGB IV ehrenamtlich ausüben und damit nicht in einem Dienstverhältnis und folglich auch nicht in einem Abhängigkeitsverhältnis zum Versicherungsträger stehen.

Bei der Frage, ob ein Ausschuß einem Weisungsrecht des Mutterorgans unterliegt, kommt es allerdings nicht auf etwaige Abhängigkeiten des Ausschusses vom Versicherungsträger, sondern vom Mutterorgan an.

Eine weitere Literaturmeinung⁶⁰⁹ verneint eine Bindung der Amtsinhaber an Weisungen mit dem Hinweis, daß diese bei der Erfüllung ihrer Aufgaben die Interessen der Gesamtheit der Versicherungsgemeinschaft sachgerecht wahrzunehmen und sich die hierfür erforderlichen Informationen und Kenntnisse zu verschaffen haben. Soweit allerdings ein Teil der Literatur⁶¹⁰ auf das Gesamtinteresse des Versicherungsträgers und nicht auf das der Versicherungsgemeinschaft abstellt, ist diese Auffassung schon im Ansatz abzulehnen. Entscheidend ist nämlich, daß das Organmitglied das Gesamtinteresse der Versicherungsgemeinschaft zu verfolgen hat und sich weder von persön-

605 Wannagat-Marschner SGB IV § 66 Rdnr. 6.

606 Peters SGB IV § 66 Anm. 9.

607 GK-SGB IV-Krause § 40 Rdnr. 18.

608 Grüner/Dalichau SGB IV § 40 Anm. II. 2.; daß die Ausübung des Amtes kein Dienstverhältnis zum Versicherungsträger begründet, hat früher § 5 Abs. 1 S. 2 SVwG ausdrücklich festgestellt. Die Rechtslage hat sich insoweit jedoch nicht geändert.

609 Becher, SVwR E § 40 Anm. 1.

610 GK-SGB IV-Krause § 40 Rdnr. 19.

lichen Interessen, von den Interessen des Verbandes, von dem es vorgeschlagen wurde, oder der Gruppe, der es angehört, leiten lassen darf⁶¹¹ noch von Interessen des Versicherungsträgers.

Auch wenn also die maßgebliche Aufgabe der ehrenamtlich Tätigen die Wahrung der Interessen der Versicherungsgemeinschaft ist, läßt sich hieraus eine Weisungsunabhängigkeit des Ausschusses von seinem Mutterorgan nicht herleiten. Es macht insbesondere einen Unterschied, ob das Mutterorgan dem von ihm eingesetzten Ausschuß eine Weisung erteilt oder ob dies die (hauptamtliche) Verwaltung des Versicherungsträgers tun würde. Die Verwaltung steht den Organen vom Grundsatz her isoliert gegenüber, während zwischen dem Mutterorgan und seinen Ausschüssen notwendigerweise ein sehr enges Verhältnis besteht, das hinsichtlich der mitwirkenden Personen sogar von einer Teilidentität gekennzeichnet ist.

Ein Weisungsrecht des Mutterorgans gegenüber dem Ausschuß kann daher nicht unter dem Aspekt der Ehrenamtlichkeit von Organaufgaben verneint werden.

Es stellt sich die weitere Frage, ob ein Weisungsrecht vor dem Hintergrund des dem Vorsitzenden des Vorstandes nach § 38 Abs. 1 S. 1 SGB IV zustehenden Reklamationsrechts verneint werden kann⁶¹², von dem auch Beschlüsse der Erledigungsausschüsse erfaßt werden sollen, jedoch nur dann, wenn sie noch nicht ausgeführt sind⁶¹³. Diese Vorschrift gibt allerdings nur dem Vorstandsvorsitzenden das Recht bzw. verpflichtet ihn, Beschlüsse, die gegen Gesetz oder sonstiges für den Versicherungsträger geltendes Recht verstoßen, zu beanstanden. Hieraus eine Verpflichtung der Organe abzuleiten zu wollen, es im Zweifel auf eine Beanstandung durch den Vorstandsvorsitzenden ankommen zu lassen, den Ausschuß also beispielsweise sehenden Auges in einen Gesetzesverstoß hineinrennen zu lassen, ohne selbst die Möglichkeit eines Eingreifens zu haben, würde eine unzulässige Ausdehnung des § 38 SGB IV darstellen.

Zum anderen beschränkt sich das Beanstandungsrecht des Vorstandsvorsitzenden auf Rechtsverstöße. Er ist nicht befugt, Zweckmäßigkeitserwägungen anzustellen. Erst wenn die Grenzen des Ermessens tangiert sind, ist ein rügebegründender Rechtsverstoß gegeben⁶¹⁴. Genau diese Frage - Zweckmäßigkeit der Entscheidung - kann aber Grund dafür sein, daß das Mutterorgan seinem Ausschuß eine Weisung erteilen will.

Ein Weisungsrecht kann also auch nicht vor dem Hintergrund des dem Vorsitzenden des Vorstandes nach § 38 Abs. 1 S. 1 SGB IV zustehenden Reklamationsrechts verneint werden.

Damit bleibt zu klären, woraus ein Weisungsrecht des Mutterorgans gegenüber seinen Erledigungsausschüssen abgeleitet werden könnte. Auch wenn es sich bei den Ausschüssen um von den Organen abgeleitete Gremien handelt, stellt sich die Frage,

611 Becher, SVwR E § 40 Anm. 1.

612 In diesem Sinne wegen des kommunalrechtlichen Beanstandungsrechts des Art. 32 Abs. 3 GO Bay der BayVGH a. F. 18, 309.

613 Grüner/Dalichau SGB IV § 38 Anm. II 1.

614 Wannagat-Hassenkamp SGB IV § 38 Rdnr. 12.

ob eine Weisungsbefugnis als selbstverständliche Konsequenz der "Unterstellung" angesehen werden kann. Für Vorbereitungsausschüsse könnte eine solche Argumentation Sinn machen, da die erforderliche Selbständigkeit fehlt. Auf beschließende Ausschüsse trifft dies jedoch nicht zu⁶¹⁵.

Während in der kommunalrechtlichen Literatur⁶¹⁶ ein Weisungsrecht damit begründet wird, daß es keinen "Instanzenzug" der Art gebe, daß ein von einem belastenden Verwaltungsakt Betroffener gegen den dem VA zugrunde liegenden Ausschlußbeschuß das Gesamtkollegium anrufen könnte - nach baden-württembergischem Recht (§ 39 Abs. 3 S. 5 GemO BaWü) wird dem Gemeinderat gegenüber den Ausschüssen ein Weisungsrecht ausdrücklich zugestanden -, läßt sich ein Weisungsrecht für den Bereich der Sozialversicherung mit dem Recht des Mutterorgans, die Kompetenz jederzeit wieder an sich zu ziehen, begründen. Es wäre reiner Formalismus und würde die Arbeit in den Organen unnötig erschweren, wenn ein Organ - stünde ihm ein Weisungsrecht nicht zu - die Kompetenz erst an sich ziehen und dann selbst entscheiden müßte, um seine Vorstellungen zu realisieren. Abgesehen davon wird die Erteilung einer Weisung die Ausnahme bleiben, weil die Ausschüsse in der Regel mit entsprechenden Fachleuten besetzt werden, während dem Organ ein näherer Einblick in die Materie versagt sein wird.

Wird schließlich eine Weisung des Mutterorgans vom Ausschluß nicht befolgt, kann das Organ die Entscheidung des Ausschusses ändern⁶¹⁷.

Gleichwohl sollten die Organe und ihre Erledigungsausschüsse, deren Beschlüsse an die Stelle solcher des Organs treten, in Grundsatzfragen einheitliche Auffassungen haben⁶¹⁸.

bb) Vorbereitungsausschüsse

Mag die Erörterung eines Weisungsrechtes auf den ersten Blick in Bezug auf Erledigungsausschüsse sinnvoll sein, weil nur dort etwas verbindlich beschlossen wird, so darf allerdings nicht die faktische Wirkung der Tätigkeit von Vorbereitungsausschüssen verkannt werden, auch wenn vorbereitende Ausschüsse für das Mutterorgan „lediglich“ unverbindliche Beschlußvorlagen erarbeiten. Nicht zuletzt vor dem Hintergrund, daß diese vom Mutterorgan erfahrungsgemäß regelmäßig übernommen und lediglich „abgenickt“ werden, muß ein Weisungsrecht des Mutterorgans auch gegenüber seinen Vorbereitungsausschüssen bejaht werden. Kommt das Mutterorgan etwa zum Ergebnis, daß die vom Vorbereitungsausschuß erarbeiteten Zwischenergebnisse in einer Angelegenheit nicht seinen Vorstellungen entsprechen, muß das Mutterorgan in der Lage sein, Weisungen zu erteilen und damit die Richtung der Ausschlußarbeit neu zu bestimmen.

615 BayVGh a.F. 18, 309 (314 ff.).

616 Widmann/Grasser GO Bay Art. 32 Anm. 6 c.

617 Becher, SVwR E § 66 Anm. 0; siehe zum Kommunalrecht Kunze/Bronner GemO BaWü § 39 Rdnrn. 31 u. 33, sowie die oben gemachten Ausführungen zum Rückholrecht.

618 Schlüter, DOK 1973, 617 (618).

c) Rückverweisungsrecht

aa) Vorbereitungsausschüsse

Es stellt sich die Frage, ob dem Organ weiterhin ein Rückverweisungsrecht zusteht, also das Recht, dem Ausschuß einen Gegenstand zur nochmaligen Erörterung und etwaigen Nachbesserung zuzuweisen. Soweit sich die Literatur mit dieser Frage befaßt, wird ein Rückverweisungsrecht bejaht⁶¹⁹. Wenn das Plenum Bedenken habe, dem Beschlußvorschlag eines vorbereitenden Ausschusses zu folgen, kann es die Angelegenheit zur nochmaligen Erörterung zurückverweisen. Dies stellt den Regelfall dar, so daß von einer Zurückverweisung grundsätzlich nur bei Eilbedürftigkeit und fehlender Möglichkeit der Vertagung der Entscheidung abgesehen werden kann⁶²⁰.

bb) Erledigungsausschüsse

Das von der Literatur im Zusammenhang mit Vorbereitungsausschüssen angenommene Recht hat auch für Erledigungsausschüsse zu gelten, nachdem weiter oben festgestellt wurde, daß das Mutterorgan Angelegenheiten, die es einem Erledigungsausschuß übertragen hat, wieder an sich ziehen kann und ihm außerdem ein Nachprüfungsrecht in Bezug auf vom Erledigungsausschuß gefaßte Beschlüsse zusteht.

d) Recht auf Information

Ungeachtet der Tatsache, daß den Ausschüssen gegenüber ihrem Mutterorgan im Einzelfall ein Recht auf Information zusteht, sofern dies zur Erfüllung der ihnen übertragenen Aufgaben erforderlich ist⁶²¹, stellt sich die Frage, ob die Ausschüsse ihr Mutterorgan regelmäßig über ihre Arbeit informieren müssen.

Die Mitglieder der Selbstverwaltungsorgane sind nach der Rechtsprechung des BSG verpflichtet, sich ständig mit den für die Amtsführung erforderlichen Informationen und Kenntnissen zu versehen⁶²². Entsprechend wird darauf hingewiesen, daß die Ausübung der Ehrenämter durch die Mitglieder der Selbstverwaltungsorgane unter anderem die Erteilung umfassender Informationen und Auskünfte, die Übermittlung von Beratungsunterlagen und die Beratung durch den Geschäftsführer bzw. den hauptamtlichen Vorstand (in der Krankenversicherung) erfordert⁶²³.

619 Grüner/Dalichau § 66 Anm. II; Kruse/Kruse, SozVers 1990, 141.

620 Grüner/Dalichau § 66 Anm. II.

621 Kunze/Bronner GemO BaWü § 39 Rdnr. 5 für das Kommunalrecht.

622 BSGE 39, 54; GK-SGB IV-Krause § 40 Rdnr. 19.

623 Jahn/Jansen SGB IV § 40 Anm. 2.2 Rdnr. 4.

aa) Berichterstattungspflicht der Ausschüsse

aaa) Vorbereitungsausschüsse

Gegen eine Berichterstattungspflicht der Vorbereitungsausschüsse des Vorstandes könnte angeführt werden, es werde gegen das Prinzip der geheimen Beratung verstoßen. Dem ist entgegenzuhalten, daß das Prinzip der geheimen Beratung die Beratung als solche betrifft, nicht aber eine etwaige Berichterstattung und Überlassung von Unterlagen (Ergebnisprotokolle etc.).

Auch die Berufung auf die Verschwiegenheitspflicht⁶²⁴ kann einer Berichterstattungspflicht nicht entgegenstehen. Auf die weiter oben gemachten Ausführungen zur Übersendung der Sitzungsunterlagen an alle Stellvertreter wird Bezug genommen. Zudem ahndet das Gesetz eine unzulässige Offenbarung von Daten durch § 85 SGB X.

Vielmehr wird man eine Berichterstattungspflicht der Vorbereitungsausschüsse gegenüber dem Mutterorgan aus ihrem Status als Organinterna herzuleiten haben. Wäre das Mutterorgan bei den von ihm zu treffenden Entscheidungen allein auf Beschlußvorlagen seiner Vorbereitungsausschüsse und etwaige andere Unterlagen angewiesen, würden sich ihm die eigentlichen Abwägungsvorgänge vor Abfassung einer Beschlußvorlage möglicherweise nicht erschließen.

Die hier vertretene Ansicht des Bestehens einer Berichterstattungspflicht wird bestätigt durch verschiedene Regelungen in Gemeindeordnungen, die eine Berichterstattungspflicht der Ausschüsse gegenüber dem Gemeinderat vorsehen. Z. B. haben die Ausschüsse nach § 62 Abs. 1 Satz 3 HGO in der Gemeindevertretung über ihre Tätigkeit Bericht zu erstatten. Diese Regelung bezieht sich aufgrund ihrer Stellung in Satz 3 (Satz 1 der genannten Bestimmung spricht von Vorbereitungsausschüssen, Satz 2 von beschließenden Ausschüssen) sowohl auf Vorbereitungs- als auch auf beschließende Ausschüsse. Auch wird in der Literatur⁶²⁵ zum Gemeinderecht - unabhängig von etwaigen Regelungen in den Gemeindeordnungen - die Auffassung vertreten, das Mutterorgan (dort der Gemeinderat) könne jederzeit Rechenschafts- und Tätigkeitsberichte verlangen.

bbb) Erledigungsausschüsse

Anders stellt sich das Problem der Berichterstattungspflicht bei den Erledigungsausschüssen insoweit dar, als diese anstelle des Organs rechtsverbindliche Entscheidungen, also mit Außenwirkung, treffen. Die Ausschüsse haben hierbei primär Entlastungsfunktion, d.h. das Plenum soll mit der Erledigung der überwiesenen Aufgaben nicht befaßt sein müssen.

624 o. Verf. SozSV 1954, 72.

625 Gönnerwein S. 293; Trachternach S. 127.

Von einem Teil der Literatur⁶²⁶ wird eine Berichterstattungspflicht der Erledigungsausschüsse verneint, weil diese das Selbstverwaltungsorgan in gewissem Umfang verdrängen. Allerdings müsse der Erledigungsausschuß als Teil der Verwaltung des Versicherungsträgers den anderen Teilen der Verwaltung im Rahmen deren Zuständigkeit Auskunft über seine Tätigkeit und nicht nur über den Stand der Arbeiten geben. Abgesehen davon, daß bereits die Prämisse, ein Erledigungsausschuß sei Teil der Verwaltung des Versicherungsträgers, angreifbar ist, leuchtet es nicht ein, weshalb eine Differenzierung zwischen Mutterorgan einerseits (keine Berichterstattungspflicht) und Verwaltung des Versicherungsträgers andererseits (Berichterstattungspflicht) vorgenommen werden soll, zumal Inhalt und Art und Weise des Zustandekommens der Beschlüsse eines Erledigungsausschusses durchaus auch für die künftige Arbeit des Mutterorgans, welches die „Richtlinien der Politik“ und damit den Umfang der zu übertragenden Angelegenheiten festlegt, von Interesse sind.

Nach anderer Auffassung⁶²⁷ sind auch die Erledigungsausschüsse verpflichtet, dem Mutterorgan über ihre Arbeit eingehend Bericht zu erstatten und entsprechende Anfragen der Organmitglieder zu beantworten. Dieser Auffassung ist zu folgen. Begründet werden kann dies damit, daß sich die Tätigkeitsbereiche der einzelnen Organe, ihrer Ausschüsse und auch der Verwaltung des Sozialversicherungsträgers berühren bzw. überschneiden und ein „Kästchen-Denken“ die Erfüllung der den Sozialversicherungsträgern gesetzlich übertragenen Aufgaben unmöglich machen würde. Kompetenzkonflikte würden letztlich auf dem Rücken der Betroffenen, der Versicherten und der Arbeitgeber, ausgetragen. An anderer Stelle wurde bereits deutlich gemacht, daß eine „Kooperation“ der Organe wie auch eine Zusammenarbeit mit der Verwaltung erforderlich ist, was in der Praxis etwa dadurch geschieht, daß Mitglieder des einen Organs an Sitzungen des anderen Organs teilnehmen und Geschäftsführer oder Bedienstete des Versicherungsträgers hinzugezogen werden. Gestützt wird die hier vertretene Auffassung, wonach eine Berichterstattungspflicht der Erledigungsausschüsse gegenüber ihrem Mutterorgan besteht, wiederum - wie schon bezüglich der Vorbereitungsausschüsse - durch gemeindeordnungsrechtliche Regelungen, etwa § 62 Abs. 1 S. 3 HGO, wonach die Ausschüsse, also vorbereitende wie beschließende Ausschüsse, einer Berichterstattungspflicht gegenüber dem Gemeinderat unterliegen.

Unabhängig von der Berichterstattungspflicht der Erledigungsausschüsse gegenüber ihrem Mutterorgan ist Peters⁶²⁸ darin zuzustimmen, daß ein Erledigungsausschuß auch gegenüber der Verwaltung des Versicherungsträgers im Rahmen deren Zuständigkeit Auskunft über seine Tätigkeit zu geben hat.

bb) Überlassung der Ausschußprotokolle an die Mitglieder des Mutterorgans

Wenn die Ausschüsse - wie zuvor ausgeführt - gegenüber dem Mutterorgan eine Berichterstattungspflicht trifft, ist die Überlassung der Ausschußprotokolle an die Mitglieder des Mutterorgans sinnvoll und auch erforderlich, um die Mitglieder des Mutterorgans in

626 Peters SGB IV § 66 Anm. 9.

627 o. Verf. SozSV 1954, 72.

628 Peters SGB IV § 66 Anm. 9.

die Lage zu versetzen, den Gang der Diskussion bis zu einer Beschlüßvorlage bzw. bis zu einem Beschlüß nachzuvollziehen und gegebenenfalls bei einer endgültigen Entscheidung über eine Beschlüßvorlage zu berücksichtigen.

In rechtlicher Hinsicht ausreichend dürfte grundsätzlich auch eine mündliche Berichterstattung sein⁶²⁹. Bei der Fülle von komplexen Fragen, mit denen sich die Selbstverwaltungsorgane zu befassen haben, ist aber allein durch schriftliche Information seitens der Ausschüsse gewährleistet, daß die Organe ausreichende Grundlagen für die von ihnen zu treffenden Entscheidungen erlangen, zumal die Unterlagen auch für die künftige Arbeit von Wert sein werden. Im Einzelfall kann es sich empfehlen, neben der schriftlichen Unterlage ergänzend eine mündliche Erläuterung zu geben, um den Mitgliedern des Mutterorgans den Zugang zur Materie zu erleichtern.

e) Sonstige Einflußmöglichkeiten des Mutterorgans

Im Rahmen ihrer Organisationsautonomie können den Mutterorganen weitere Einflußmöglichkeiten zustehen. Zu denken ist etwa daran, daß das Mutterorgan für Abstimmungen in den Erledigungsausschüssen Einstimmigkeit verlangt⁶³⁰.

5.3. Rückgaberecht des Ausschusses als "vorbeugende" Kontrolle der Ausschularbeit

Kann der Ausschuß die ihm übertragenen Aufgaben aus irgendwelchen Gründen nicht erledigen, fällt die Kompetenz wieder an das Organ zurück⁶³¹.

Fraglich ist in diesem Zusammenhang, ob dem Ausschuß - entsprechend dem Rückholrecht des Mutterorgans - ein "Rückgaberecht" bzw. "Verweigerungsrecht" zusteht.

a) Erledigungsausschüsse

Ein „Rückgaberecht“ der Erledigungsausschüsse wird von einem Teil der sozialversicherungsrechtlichen Literatur⁶³² bejaht, indem der Ausschuß sein „Mandat“ zurückgeben könne. Insbesondere stelle es ein übliches Verfahren der Erledigungsausschüsse dar, die Entscheidung immer dann dem Selbstverwaltungsorgan vorzubehalten, wenn der Erledigungsausschuß nicht zu einer einstimmigen Beschlüßfassung komme⁶³³.

629 Für den kommunalrechtlichen Bereich Bennemann/Beinlich HGO § 62 Rdnr. 111 unter Hinweis auf HessVGH, DÖV 1987, 450.

630 Wannagat-Marschner SGB IV § 66 Rdnr. 6.

631 o. Verf. SozSV 1978, 29 (30).

632 o. Verf. Der Sozialversicherungsfachangestellte 13 / 01.08.1982, S. 97 (106).

633 Kruse/Kruse, SozVers 1990, 141 (144); Grüner/Dalichau § 66 Anm. V.

Sofern den Erledigungsausschüssen durch die Gemeindeordnungen nicht - wie durch § 39 Abs. 3 Satz 2 GemO BaWü⁶³⁴ - ein "Rückgaberecht" zugestanden wird, wird ein solches Recht in der kommunalverfassungsrechtlichen Literatur⁶³⁵ teilweise als unzulässig angesehen, da dem Ausschuß insoweit die Dispositionsbefugnis fehle⁶³⁶ und im Falle beschließender Ausschüsse die Aufgabenzuweisung durch Delegation erfolge, so daß eine Rückgängigmachung wiederum nur durch Rechtssatz erfolgen könne⁶³⁷. Ein anderer Teil der kommunalverfassungsrechtlichen Literatur bejaht ein Rückgaberecht⁶³⁸.

Ein "Rückgaberecht" birgt zwar die Gefahr, daß die Verwaltungstätigkeit erschwert wird, indem Fragen zunächst vom Ausschuß und dann noch einmal vom Plenum behandelt werden müssen⁶³⁹. Darüber hinaus bestünde die Möglichkeit, daß die Angelegenheit dem Ausschuß erneut zugewiesen würde, da das Mutterorgan nicht an die Entscheidung des Ausschusses gebunden ist, so daß ein Hin- und Herschieben der Angelegenheit die Folge wäre⁶⁴⁰. Gleichwohl ist der Meinung, die ein „Rückgaberecht“ bejaht, zu folgen, weil bei den Ausschußmitgliedern im Einzelfall ein schützenswertes Interesse vorhanden sein kann, das Organ selbst sprechen zu lassen⁶⁴¹. Ein solches Interesse kann allerdings nicht bereits dann angenommen werden, wenn die Ausschußmitglieder besonders gewichtige Entscheidungen nicht alleine verantworten wollen. Durch die Übernahme ihres jeweiligen Amtes sind die Organ- und Ausschußmitglieder nämlich zur Verantwortung ihrer Entscheidungen aufgefordert, abgesehen davon, daß der Ausschuß das Organ über seine Bedenken in Kenntnis setzen kann und das Organ in irgendeiner Weise reagieren wird.

Letztlich wird aber einem Rückgaberecht für Erledigungsausschüsse keine größere praktische Bedeutung zukommen, da diesen Ausschüssen sowieso nur Aufgaben zur Erledigung übertragen werden können, die nicht den Kernbereich des jeweiligen Organs, also von diesem selbst wahrzunehmende wichtige Aufgaben betreffen.

634 § 39 Abs. 3 S. 3 GemO BaWü lautet:

"Ergibt sich, daß eine Angelegenheit für die Gemeinde von besonderer Bedeutung ist, können die beschließenden Ausschüsse die Angelegenheit dem Gemeinderat zur Beschlußfassung unterbreiten."

635 Prandl/Zimmermann GO Bay Art. 32 Erl. 18.

636 Hölzl/Hien GO Bay Art. 32 Anm. II. 5.

637 Bremer S. 191.

638 Nach Gönnerwein S. 301 mit Fn. 67, bejaht die Praxis ein Rückgaberecht aus triftigen Gründen im Hinblick auf die Stellung des Gemeinderates, für den eine Zuständigkeitsvermutung spreche.

639 Viniol S. 170 f.

640 Hölzl/Hien GO Bay Art. 32 Anm. II. 5.

641 Seeger, BWGZ 1974, 432 (435); eine vergleichbare Position ergibt sich nach der ZPO für den Einzelrichter, dem die Zivilkammer nach § 348 Abs. 1 ZPO den Rechtsstreit zur Entscheidung übertragen kann, wobei der Einzelrichter nach Abs. 4 der genannten Bestimmung eine Rückübertragung an die Zivilkammer (nach Anhörung der Parteien) vornehmen kann, wenn sich die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache herausstellt. Gleichzeitig ist durch Abs. 4 S. 2, wonach eine erneute Übertragung auf den Einzelrichter ausgeschlossen ist, sichergestellt, daß die Zivilkammer und der Einzelrichter den Rechtsstreit nicht hin- und herschieben.

Auf jeden Fall muß aber das "Rückgaberecht" beschränkt sein auf den Zeitraum, in dem ein Beschluß im Ausschuß noch nicht gefaßt ist. Würde man die "Rückgabe" auch noch nach Beschlußfassung zulassen, stünde das Prinzip der Rechtssicherheit auf dem Spiel⁶⁴².

b) Vorbereitungsausschüsse

Vorbereitungsausschüssen wird ein Rückgaberecht hingegen nicht zuzugestehen sein, da sie zwar ebenfalls Beschlüsse fassen, diese aber keine unmittelbar bindende Wirkung zu Lasten des Organs, des Versicherungsträgers oder eines Dritten entfalten.

5.4. Haftung der Ausschußmitglieder als Selbstkontrolle

Die Gefahr, für ihre Tätigkeit in den Ausschüssen haftungsrechtlich einstehen zu müssen, bedeutet eine gewisse Selbstkontrolle auf Seiten der Ausschußmitglieder.

a) Erledigungsausschüsse

Gem. § 42 Abs. 1 SGB IV richtet sich die Haftung der Mitglieder der Selbstverwaltungsorgane bei Verletzung einer ihnen einem Dritten gegenüber obliegenden Amtspflicht nach Art. 34 GG i.V.m. § 839 BGB. Hierbei handelt es sich um eine Außenhaftung.

§ 42 Abs. 2 SGB IV betrifft hingegen die Innenhaftung, bei der die Mitglieder der Selbstverwaltungsorgane für den Schaden haften, der dem Versicherungsträger aus einer schuldhaften Verletzung der ihnen obliegenden Pflichten entsteht⁶⁴³. Ausreichend für eine Haftung der Organmitglieder gegenüber dem Versicherungsträger ist bereits einfache Fahrlässigkeit⁶⁴⁴. Schuldner des Ersatzanspruches nach § 42 Abs. 2 SGB IV ist das einzelne Organmitglied, das den Schaden durch die Art seines Verhaltens verursacht hat. Aus diesem Grunde ist es sinnvoll, das Abstimmungsvotum jedes einzelnen Organmitglieds in das Protokoll aufzunehmen⁶⁴⁵. Auf diese Weise kann ein Organmitglied einer Haftung entgehen⁶⁴⁶. Bei geheimen Abstimmungen läßt sich allerdings nur im Falle einstimmiger Beschlußfassung feststellen, wer für den schädigenden Beschluß gestimmt hat und damit haftbar ist⁶⁴⁷.

642 Seeger, BWGZ 1974, 432 (435).

643 Zur Haftung von Organmitgliedern, Geschäftsführern und sonstigen Bediensteten der Sozialversicherungsträger ausführlich Marburger, SGB 1981, 12; ebenso Wolber, Die Sozialversicherung 1978, 113 und GK-SGB IV-Krause § 42. Nach § 14 Abs. 1 SVwG hafteten die Mitglieder der Organe dem Versicherungsträger für getreue Geschäftsführung wie Vormünder ihren Mündeln.

644 Krause, Rspr. RVA/BSG S. 575 (589) mit zahlreichen Nachweisen zur Rechtsprechung des BSG.

645 EuM d. RVA 34, 93.

646 GK-SGB IV-Krause § 42 Rdnr. 25.

647 GK-SGB IV-Krause § 42 Rdnr. 26 m.w.N.

Auch wenn § 66 SGB IV eine entsprechende Anwendung nicht vorsieht, sind diese für die Selbstverwaltungsorgane geltenden Haftungsgrundsätze auch auf deren Erledigungsausschüsse anzuwenden, weil diese an die Stelle des Organs treten und im eigenen Namen Entscheidungen treffen.

b) Vorbereitungsausschüsse

Für Vorbereitungsausschüsse ist eine Haftung wegen ihrer Beschlüsse kaum denkbar, da die Entscheidung letztlich beim zuständigen Organ liegt. Allerdings wäre eine Haftung von Mitgliedern eines Vorbereitungsausschusses dann denkbar, wenn sie etwa ihre Geheimhaltungspflicht oder Aufklärungspflichten gegenüber dem Organ, z.B. durch Unterdrücken bestimmter Informationen oder die Erteilung falscher Informationen, verletzen würden.

G. Zusammenfassung und Schlußwort

Die vorliegende Arbeit hat den Versuch gemacht, die den Ausschüssen in der Sozialversicherung, speziell im Bereich der gesetzlichen Unfallversicherung, zukommende zentrale Bedeutung aufzuzeigen. Viele wichtige Entscheidungen werden durch Ausschüsse getroffen, und zwar nicht nur durch besondere Ausschüsse i.S.v. § 36 a SGB IV, sondern auch ganz maßgeblich durch Erledigungs- und Vorbereitungsausschüsse.

Das Gesetz regelt Bildung und Tätigkeit von Ausschüssen bei den Sozialversicherungsträgern allerdings nur unvollständig. Abgesehen von der Vorschrift des § 36 a SGB IV enthält das SGB IV mit § 66 lediglich einige wenige Bestimmungen für den zahlenmäßig geringeren Teil der Ausschüsse, die Erledigungsausschüsse, die mit ihren Entscheidungen an die Stelle des jeweiligen Organs treten, während die Tätigkeit der Vorbereitungsausschüsse, die in der Praxis eine im doppelten Sinne "entscheidende" Rolle spielen, gesetzlich nicht geregelt ist.

Die vom Schrifttum - soweit ersichtlich - nahezu einhellig vertretene Auffassung, die Tätigkeit von Vorbereitungsausschüssen unterliege keinerlei Bestimmungen, insbesondere nicht den für die Erledigungsausschüsse geltenden gesetzlichen Regelungen, ist abzulehnen. Die Praxis zeigt nämlich, daß die Vorbereitungsausschüsse im Zusammenwirken mit der hauptamtlichen Verwaltung einen maßgeblichen Teil der Arbeit für die Organe "erledigen", indem sie beschlußreife Vorlagen entwickeln, die dann in aller Regel von den Organen ohne jegliche bzw. ohne größere Diskussion und Änderungen sanktioniert werden, so daß die Gefahr besteht, daß sich die Organe selbst vielfach nur noch als Ratifikationsorgan oder - krasser ausgedrückt - als "Abstimmungsmaschinerie" verstehen, sie aber zumindest als solche angesehen werden müssen.

Die gängige - in der Rechtslehre und in der Praxis anzutreffende - Auffassung, wonach die Tätigkeit von Vorbereitungsausschüssen quasi keinerlei Regelungen unterliegen soll, ist in ihrer Konsequenz aber umso unhaltbarer, als die Selbstverwaltungsorgane für ihre Arbeit demokratischer Legitimation bedürfen: ihre Entscheidungen müssen auf den Willen der Betroffenen, der Repräsentierten, zurückgeführt werden können.

Die vorliegende Untersuchung hat aufgezeigt, daß die Organe umfassender demokratischer Legitimation bedürfen, was gleichermaßen für die Ausschüsse zu fordern ist. Der Gesetzgeber hat für die Erledigungsausschüsse Vorschriften (betreffend die Besetzung der Ausschüsse, die Öffentlichkeit von Ausschusssitzungen und - ansatzweise - die Festlegung übertragbarer Aufgaben) geschaffen, die im Grundsatz eine ausreichende Repräsentation des Willens der Betroffenen gewährleisten können. Für die Vorbereitungsausschüsse fehlt jegliche gesetzliche Regelung, so daß der Ruf nach dem Gesetzgeber naheläge. Andererseits sollten die Selbstverwaltungsträger im Hinblick auf das ihnen eingeräumte und ohnehin nur noch in Teilen verbliebene Selbstverwaltungsrecht möglichst geringen Einschränkungen - auch beim Einrichten und "Betreiben" von Ausschüssen - unterworfen werden, zumal die Ausschusarbeit wie auch die Zusammenarbeit zwischen Organen und Ausschüssen sowie der hauptamtlichen Verwaltung ohne größere Reibungen funktioniert.

Damit stehen die Ausschüsse in einem Spannungsfeld von Selbstverwaltungsdemokratie und Verwaltungseffizienz.

Die vorliegende Arbeit hat den Versuch gemacht, dieses Spannungsfeld aufzulösen.

Die Erledigungsausschüsse unterliegen Schranken, die durch § 66 SGB IV gezogen werden. Die Regelungen des § 66 SGB IV bedürfen der Auslegung. Ergänzend können die überwiegend recht detaillierten kommunalverfassungsrechtlichen Regelungen bei der Bestimmung der Grenzen der Tätigkeit von Erledigungsausschüssen herangezogen werden - auch wenn die kommunalverfassungsrechtlichen Regelungen nicht einschränkungslos auf die Sozialversicherungsträger entsprechend angewendet werden können.

Auf die Vorbereitungsausschüsse sind mangels gesetzlicher Regelungen einige der für Erledigungsausschüsse geltenden Vorschriften für sinngemäß anwendbar zu erklären. Im übrigen können auch bezüglich der Vorbereitungsausschüsse verschiedene kommunalverfassungsrechtliche Regelungen zur Bestimmung der Grenzen der Tätigkeit herangezogen werden.

Insbesondere folgende wesentliche Feststellungen sind hinsichtlich der Arbeit von Ausschüssen in der gesetzlichen Unfallversicherung zu treffen:

- Ein Ausschuß hat aus mindestens 4 Personen zu bestehen. Eine Ausschußgröße von 2 Personen bei gleichzeitiger Teilnahme einer bzw. mehrerer anderer Personen (z.B. Geschäftsführer/Bedienstete des Versicherungsträgers) an den Sitzungen reicht nicht aus.
- Vorbereitungsausschüsse können nur aus den Reihen der Organmitglieder bzw. deren Stellvertretern besetzt werden, d.h. für organfremde Personen ist als Ausschußmitglieder kein Raum.
- Vorbereitungsausschüsse müssen gruppenparitätisch zusammengesetzt sein.
- Gemeinsame Ausschüsse von Vorstand und Vertreterversammlung sind unzulässig, ebenso getrennte Ausschüsse beider Organe, die gemeinsam tagen und gemeinsame Beschlüsse fassen. Zulässig sind lediglich getrennte Ausschüsse, die gemeinsam tagen, aber getrennte Beschlüsse fassen.
- Die Vorbereitungsausschüsse der Vertreterversammlung haben - wie auch deren Erledigungsausschüsse - grundsätzlich öffentlich zu tagen.
- Den Vorbereitungsausschüssen können Aufgaben jeglicher Art zur Vorberatung übertragen werden.
- Das jeweilige Mutterorgan hat ein Rückhol-, Nachprüfungs- und Weisungsrecht gegenüber den Ausschüssen.
- Die Information der Organmitglieder und ihrer Stellvertreter muß möglichst umfassend sein, um einerseits eine reibungslose Arbeit zu gewährleisten und andererseits die Defizite im Bereich demokratischer Legitimation auszugleichen. Hierzu gehört insbesondere die Übersendung der Sitzungsprotokolle auch an die Stellvertreter der Organmitglieder.

Diese Aufzählung von an die Ausschußarbeit zu stellenden Anforderungen macht deutlich, daß Ausschußarbeit - und in besonderem Maße die Tätigkeit von Vorbereitungsausschüssen - nicht einfach als Tätigkeit nachgeordneter Gremien abgetan werden kann, die etwa im Rahmen des Selbstverwaltungsrechts weitgehend frei gestaltet werden könnte. Insbesondere das Erfordernis demokratischer Legitimation verlangt das Einhalten bestimmter Spielregeln, wobei der Tätigkeit von Vorbereitungsausschüssen in diesem Zusammenhang wegen fehlender gesetzlicher Regelungen besondere Bedeutung zukommt und diesen Ausschüssen damit auch besondere Beachtung zu schenken ist.

Im Sinne der Selbsterhaltung der Selbstverwaltung bedarf es daher einer Einschränkung der Selbstgestaltung, deren Grenzen die vorliegende Arbeit aufzuzeigen versucht hat.

Lebenslauf

Am 30. September 1956 wurde ich als Sohn des Bauingenieurs (grad.) Walter Virneburg und dessen Ehefrau Margot, geb. Conrad, in Frankfurt am Main geboren.

Von 1963 bis 1966 besuchte ich in Frankfurt am Main die Heinrich-Seliger-Schule und anschließend das Wöhler-Gymnasium. Im Mai 1975 legte ich das Abitur ab.

Nach Ableistung des Grundwehrdienstes absolvierte ich von August 1976 bis Juli 1978 eine Ausbildung zum Bankkaufmann bei der Deutsche Bank AG, Filiale Frankfurt.

Zum Wintersemester 1978/79 nahm ich das Studium der Rechtswissenschaften an der Johann Wolfgang Goethe-Universität in Frankfurt am Main auf und legte am 21.11.1983 die erste juristische Staatsprüfung ab. Von meinen akademischen Lehrern möchte ich vor allem die Professoren Dres. Winfried Hassemer, Friedrich Kübler, Walter Schmidt, Spiros Simitis, Rudolf Wiethölter und Manfred Zuleeg erwähnen.

Meine zweite juristische Staatsprüfung legte ich am 06.03.1987 ab. Nach Zulassung zur Rechtsanwaltschaft am 07.05.1987 war ich zunächst in zwei Anwaltssozietäten in Frankfurt am Main und Wiesbaden tätig.

Im Oktober 1993 habe ich eine eigene Anwaltskanzlei in Mainz-Kastel eröffnet, seit August 1998 betreibe ich meine Kanzlei in Wiesbaden. Gegenstand meiner Tätigkeit ist das private Bau- und Architektenrecht.