

## **Zuständigkeit für das Internetportal [www.ihre-vorsorge.de](http://www.ihre-vorsorge.de)**

Eine sozialversicherungsrechtliche und verfassungsrechtliche Untersuchung zu den Kompetenzen der Regionalträger der Deutschen Rentenversicherung sowie der Deutschen Rentenversicherung Knappschaft-Bahn-See in Abgrenzung zu den Kompetenzen der Deutschen Rentenversicherung Bund im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit

Rechtsgutachten

im Auftrag der

**Regionalträger der gesetzlichen Rentenversicherung** und der  
**Deutschen Rentenversicherung Knappschaft-Bahn-See**

von

**Prof. Dr. Frauke Brosius-Gersdorf, LL.M.**

Universität Potsdam

Stand: September 2020

## Inhaltsverzeichnis

A. Sachverhalt und Fragestellung .....	5
I. www.ihre-vorsorge.de und www.deutsche-rentenversicherung.de .....	5
II. Kritik des Bundesrechnungshofes am Internetportal .....	6
III. Gang der Untersuchung .....	8
B. Verfassungsrechtliche Grundlagen .....	9
I. Art. 87 Abs. 2 GG ermöglicht duales System aus bundes- und landesunmittelbaren Körperschaften .....	10
II. Verwaltungstypus der (mittelbaren) Bundesverwaltung nach Art. 86 GG für bundesunmittelbare Körperschaften i. S. d. Art. 87 Abs. 2 Satz 1 GG und Verwaltungstypus der Ausführung der Bundesgesetze als eigene Angelegenheit der Länder nach Art. 83 f. GG für landesunmittelbare Körperschaften i. S. d. Art. 87 Abs. 2 Satz 2 GG und Art. 83 GG .....	14
1. (Ergänzende) Anwendbarkeit des Art. 86 GG für bundesunmittelbare Körperschaften i. S. d. Art. 87 Abs. 2 Satz 1 GG und der Art. 83 f. GG für landesunmittelbare Körperschaften i. S. d. Art. 87 Abs. 2 Satz 2 GG und Art. 83 GG .....	14
2. Art. 125b Abs. 2 GG legitimiert nur Fortgeltung von verfassungskonform erlassenen Alt-Bundesrecht .....	17
3. Regelung der Behördeneinrichtung und des Verwaltungsverfahrens i. S. d. Art. 84 Abs. 1 Satz 1 und 2 GG .....	20
III. Grundgesetzliches Verbot einer bundesgesetzlich angeordneten „Verbundverwaltung“ zwischen bundes- und landesunmittelbaren Sozialversicherungsträgern sowie einer Hochzonung von Aufgaben landesunmittelbarer Sozialversicherungsträger auf bundesunmittelbare Sozialversicherungsträger .....	23
1. Verfassungswidrigkeit einer bundesgesetzlich geregelten „Verbundverwaltung“ zwischen bundes- und landesunmittelbaren Sozialversicherungsträgern .....	28
a) Verstoß gegen Art. 87 Abs. 2 GG .....	28

b) Verstoß gegen das Prinzip eigenverantwortlicher Aufgabenwahrnehmung von Bund (Art. 86 GG) und Ländern (Art. 83 f. GG).....	29
c) Verstoß gegen die Kompetenz des Bundes zur Regelung der Einrichtung der Behörden und des Verfahrens (Art. 84 Abs. 1 Satz 2 und 5, Abs. 2 GG sowie Art. 86 GG) .....	32
2. Hochzonung von Aufgaben landesunmittelbarer Sozialversicherungsträger auf bundesunmittelbare Sozialversicherungsträger verstößt gegen Art. 83 f. GG .....	34
C. Verfassungswidrigkeit der „Verbundverwaltung“ zwischen landesunmittelbaren Regionalträgern der gesetzlichen Rentenversicherung und Bundesträgern in den Selbstverwaltungsorganen der DRV Bund gem. § 138 Abs. 1 und 2 SGB IV i. V. m. § 64 Abs. 4 SGB IV .....	37
I. Verstoß gegen Art. 87 Abs. 2 GG und Art. 86 GG .....	38
II. Verstoß gegen die Kompetenz des Bundes zur Regelung der Einrichtung der Behörden und des Verfahrens (Art. 84 Abs. 1 Satz 2 und 5, Abs. 2 GG und Art. 86 GG).....	42
III. Keine Ausnahme vom verfassungsrechtlichen Verbot der Mischverwaltung.....	44
D. Verfassungswidrigkeit der Hochzonung der Aufgabe der Öffentlichkeitsarbeit von den landesunmittelbaren Regionalträgern der gesetzlichen Rentenversicherung auf die DRV Bund gem. § 138 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 Alt. 1 SGB VI.....	48
I. (Trägerübergreifende) Öffentlichkeitsarbeit ist eine Aufgabe (auch) der landesunmittelbaren Regionalträger.....	51
II. § 138 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 Alt. 1 SGB VI ermöglicht Hochzonung trägerübergreifender Öffentlichkeitsarbeit auf die DRV Bund, d. h. Aufgabenentzug zulasten der landesunmittelbaren Regionalträger ....	54
1. § 138 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 Alt. 1 SGB VI weist ausschließlich der DRV Bund die Aufgabe trägerübergreifender Öffentlichkeitsarbeit zu.....	54

2. Verhältnis zwischen § 138 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 Alt. 1 SGB VI und §§ 13 ff. SGB I .....	56
III. § 138 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 Alt. 1 SGB VI verstößt wegen Hochzoning trägerübergreifender Öffentlichkeitsarbeit auf die DRV Bund, d. h. wegen Aufgabenentzugs zulasten landesunmittelbarer Regionalträger, gegen Art. 83 f. GG .....	58
IV. Keine Prüfungsbefugnis des Bundesrechnungshofes gegenüber den Regionalträgern der gesetzlichen Rentenversicherung .....	60
E. Fazit und Empfehlungen .....	64

## **A. Sachverhalt und Fragestellung**

### **I. www.ihre-vorsorge.de und www.deutsche-rentenversicherung.de**

Die 14 Regionalträger der gesetzlichen Rentenversicherung sowie die Deutsche Rentenversicherung Knappschaft-Bahn-See (DRV KBS) betreiben seit dem Jahr 2002 gemeinsam das Internetportal [www.ihre-vorsorge.de](http://www.ihre-vorsorge.de). Das Portal richtet sich an alle Bürgerinnen und Bürger in Deutschland. Es informiert und klärt umfassend auf über die Themen Altersvorsorge, Rente und Gesundheit (Prävention und Rehabilitation), wobei neben der gesetzlichen Rente auch die beiden weiteren Säulen der Alterssicherung private Vorsorge und betriebliche Vorsorge (Riester-Rente, Betriebsrente, Rürup-Rente) einbezogen sind. Das Portal erhebt den Anspruch, „unabhängig“ darüber Auskunft zu geben, welche Altersvorsorge passend ist für junge Menschen, Berufsanfänger, die Gruppe 50plus, Frauen, Familien, Singles und Selbstständige. Weitere Rubriken sind Aktuelles, ein Renten- und Finanzrechner sowie ein Expertenforum, indem Bürgerinnen und Bürger Fragen zum Thema Altersvorsorge stellen können an Expertinnen und Experten der Regionalträger der Deutschen Rentenversicherung sowie der DRV KBS, welche die Fragen beantworten.

Die Deutsche Rentenversicherung Bund (DRV Bund), die an dem Internetportal [www.ihre-vorsorge.de](http://www.ihre-vorsorge.de) nicht beteiligt ist, betreibt seit dem Jahr 2005 das (eigene) Internetangebot [www.deutsche-rentenversicherung.de](http://www.deutsche-rentenversicherung.de), auf dem sich auch die übrigen Rentenversicherungsträger präsentieren können. Ebenso wie das Portal [www.ihre-vorsorge.de](http://www.ihre-vorsorge.de) wendet sich das Portal [www.deutsche-rentenversicherung.de](http://www.deutsche-rentenversicherung.de) an die Allgemeinheit. Inhaltlich unterrichtet das Portal [www.deutsche-rentenversicherung.de](http://www.deutsche-rentenversicherung.de) nicht zielgerichtet über das Thema Altersvorsorge, sondern über die Themen Prävention, Reha (medizinische und berufliche Rehabilitation) sowie Rente. Daneben gibt es die Rubriken Experten mit speziellen Serviceangeboten u. a. für Arbeitgeber und Steuerberater, Ärzte sowie Reha-Anbieter. Die weitere Rubrik Über uns & Presse informiert über die Struktur und Organisation der DRV Bund sowie über die Geschichte der Deutschen Rentenversicherung und enthält Pressemitteilungen, eine Mediathek, eine Jobbörse und Ausschreibungen. Die Rubrik Corona enthält Mitteilungen zum Virus.

## II. Kritik des Bundesrechnungshofes am Internetportal

Der Bundesrechnungshof hat in der Vergangenheit wiederholt die Öffentlichkeitsarbeit der Rentenversicherungsträger geprüft. Bereits in den Jahren 2011 und 2012 kritisierte er den parallelen Betrieb der Internetportale [www.ihre-vorsorge.de](http://www.ihre-vorsorge.de) und [www.deutsche-rentenversicherung.de](http://www.deutsche-rentenversicherung.de). Er forderte die Zusammenführung der beiden Internetportale, um „unwirtschaftliche Doppelstrukturen in der gesetzlichen Rentenversicherung abzustellen und ein einheitliches Erscheinungsbild in der Öffentlichkeit sicherzustellen“.<sup>1</sup>

Diese Kritik hat der Bundesrechnungshof zunächst unter dem 06.09.2019<sup>2</sup> und abschließend unter dem 24.07.2020<sup>3</sup> in einer Mitteilung an die DRV Bund über die Prüfung der Öffentlichkeitsarbeit der Rentenversicherungsträger wiederholt und bekräftigt. Nach Ansicht des Bundesrechnungshofes besteht „kein... Bedarf für den Betrieb und die Finanzierung von zwei Internetportalen durch die Deutsche Rentenversicherung“.<sup>4</sup> Konkret sei das Internetportal [www.ihre-vorsorge.de](http://www.ihre-vorsorge.de) nicht notwendig, weil die DRV Bund mit ihrem Internetauftritt [www.deutsche-rentenversicherung.de](http://www.deutsche-rentenversicherung.de) und das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) in ihrer Broschüre „Zusätzliche Altersvorsorge“ umfassend und ausreichend über das gesamte Spektrum der Rentenversicherung einschließlich der Altersvorsorge informierten.<sup>5</sup> Die Rentenversicherungsträger müssten daher die „Doppelstrukturen bei ihrer Öffentlichkeitsarbeit“ abbauen<sup>6</sup> und das Portal [www.ihre-vorsorge.de](http://www.ihre-vorsorge.de) mit dem Internetauftritt [www.deutsche-rentenversicherung.de](http://www.deutsche-rentenversicherung.de)

---

<sup>1</sup> *Bundesrechnungshof*, Mitteilung an die Deutsche Rentenversicherung Bund über die Prüfung der Öffentlichkeitsarbeit der Rentenversicherungsträger, Gz.: IX 2 – 2018 – 0090, 06.09.2019, S. 13.

<sup>2</sup> *Bundesrechnungshof*, Mitteilung an die Deutsche Rentenversicherung Bund über die Prüfung der Öffentlichkeitsarbeit der Rentenversicherungsträger, Gz.: IX 2 – 2018 – 0090, 06.09.2019.

<sup>3</sup> *Bundesrechnungshof*, Abschließende Mitteilung an die Deutsche Rentenversicherung Bund über die Prüfung der Öffentlichkeitsarbeit der Rentenversicherungsträger, Gz.: IX 2 – 2018 – 0090, 24.07.2020.

<sup>4</sup> *Bundesrechnungshof*, Abschließende Mitteilung an die Deutsche Rentenversicherung Bund über die Prüfung der Öffentlichkeitsarbeit der Rentenversicherungsträger, Gz.: IX 2 – 2018 – 0090, 24.07.2020, S. 6; s. auch S. 20.

<sup>5</sup> *Bundesrechnungshof*, Abschließende Mitteilung an die Deutsche Rentenversicherung Bund über die Prüfung der Öffentlichkeitsarbeit der Rentenversicherungsträger, Gz.: IX 2 – 2018 – 0090, 24.07.2020, S. 17.

<sup>6</sup> Vgl. *Bundesrechnungshof*, Abschließende Mitteilung an die Deutsche Rentenversicherung Bund über die Prüfung der Öffentlichkeitsarbeit der Rentenversicherungsträger, Gz.: IX 2 – 2018 – 0090, 24.07.2020, S. 19.

zusammenführen.<sup>7</sup> Der Bundesrechnungshof erwarte von der DRV Bund, „dass sie unter Berücksichtigung der Empfehlungen des Bundesrechnungshofes unverzüglich ... eine abschließende Entscheidung zum Vorsorgeportal“ treffe.<sup>8</sup>

In rechtlicher Hinsicht bemerkte der Bundesrechnungshof, dass Informationsangebote der Rentenversicherungsträger zur Altersvorsorge im Internet zwar grundsätzlich Öffentlichkeitsarbeit i. S. d. §§ 13 ff. SGB I darstellten.<sup>9</sup> Seit der Organisationsreform im Jahr 2005 sei jedoch „die Öffentlichkeitsarbeit der Deutschen Rentenversicherung eine Grundsatz- und Querschnittsaufgabe, die von der DRV Bund wahrgenommen wird (§ 138 Absatz 1 Satz 2 Nummer 2 SGB VI).“<sup>10</sup> Hierzu könnten die Bundesvertreterversammlung und der Bundesvorstand verbindliche Vorgaben treffen, wobei in diesen Selbstverwaltungsgremien der DRV Bund alle Träger vertreten seien und an den Entscheidungen mitwirkten.<sup>11</sup>

Die Regionalträger der Deutschen Rentenversicherung, die DRV KBS sowie DRV Bund halten den parallelen Betrieb der Internetportale [www.ihre-vorsorge.de](http://www.ihre-vorsorge.de) und [www.deutsche-rentenversicherung.de](http://www.deutsche-rentenversicherung.de) für rechtlich zulässig, zumal die Portale inhaltlich keine Doppelung darstellten, sondern zwei sich ergänzende Angebote seien.<sup>12</sup>

---

<sup>7</sup> Vgl. *Bundesrechnungshof*, Abschließende Mitteilung an die Deutsche Rentenversicherung Bund über die Prüfung der Öffentlichkeitsarbeit der Rentenversicherungsträger, Gz.: IX 2 – 2018 – 0090, 24.07.2020, S. 18.

<sup>8</sup> *Bundesrechnungshof*, Abschließende Mitteilung an die Deutsche Rentenversicherung Bund über die Prüfung der Öffentlichkeitsarbeit der Rentenversicherungsträger, Gz.: IX 2 – 2018 – 0090, 24.07.2020, S. 6 und S. 20 f.

<sup>9</sup> *Bundesrechnungshof*, Abschließende Mitteilung an die Deutsche Rentenversicherung Bund über die Prüfung der Öffentlichkeitsarbeit der Rentenversicherungsträger, Gz.: IX 2 – 2018 – 0090, 24.07.2020, S. 8 f.

<sup>10</sup> *Bundesrechnungshof*, Abschließende Mitteilung an die Deutsche Rentenversicherung Bund über die Prüfung der Öffentlichkeitsarbeit der Rentenversicherungsträger, Gz.: IX 2 – 2018 – 0090, 24.07.2020, S. 9.

<sup>11</sup> *Bundesrechnungshof*, Abschließende Mitteilung an die Deutsche Rentenversicherung Bund über die Prüfung der Öffentlichkeitsarbeit der Rentenversicherungsträger, Gz.: IX 2 – 2018 – 0090, 24.07.2020, S. 9.

<sup>12</sup> Vgl. *DRV Bund*, Stellungnahme vom 22.07.2019, zitiert nach *Bundesrechnungshof*, Abschließende Mitteilung an die Deutsche Rentenversicherung Bund über die Prüfung der Öffentlichkeitsarbeit der Rentenversicherungsträger, Gz.: IX 2 – 2018 – 0090, 24.07.2020, S. 18.

### III. Gang der Untersuchung

Vor diesem Hintergrund haben die Regionalträger der gesetzlichen Rentenversicherung und die DRV KBS darum gebeten, rechtsgutachtlich zu klären, ob der gemeinsame Betrieb des Internetportals [www.ihre-vorsorge.de](http://www.ihre-vorsorge.de) rechtlich zulässig ist oder ob die DRV Bund das Portal übernehmen und in ihr eigenes Internetangebot [www.deutsche-rentenversicherung.de](http://www.deutsche-rentenversicherung.de) integrieren darf.

Einfachgesetzlich ist die Öffentlichkeitsarbeit der Leistungsträger, zu der der Betrieb des Internetportals [www.ihre-vorsorge.de](http://www.ihre-vorsorge.de) zählt, in §§ 13 ff. SGB I geregelt. § 15 Abs. 4 SGB I weist den Trägern der gesetzlichen Rentenversicherung die Aufgabe zu, über Möglichkeiten zum Aufbau einer staatlich geförderten zusätzlichen Altersvorsorge produkt- und anbieterneutral Auskünfte zu erteilen.<sup>13</sup> Hier von abweichend nimmt nach § 138 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 Alt. 1 SGB VI die DRV Bund die Grundsatz- und Querschnittsaufgabe trägerübergreifender Öffentlichkeitsarbeit wahr einschließlich der Herausgabe von regelmäßigen Informationen zur Alterssicherung für Arbeitgeber, Versicherte und Rentner. Gem. § 138 Abs. 2 SGB VI trifft die DRV Bund Entscheidungen zu den Grundsatz- und Querschnittsaufgaben, welche für die Träger der Rentenversicherung verbindlich sind (Satz 1 Halbsatz 2) durch die Bundesvertreterversammlung (Satz 1 Halbsatz 1) oder den Bundesvorstand (Satz 2) gem. § 64 Abs. 4 SGB IV. An den grundsätzlich mit der Mehrheit von mindestens zwei Dritteln aller gewichteten Stimmen der satzungsmäßigen Mitgliederzahl getroffenen Beschlüssen der Bundesvertreterversammlung bzw. des Bundesvorstandes der DRV Bund zu Grundsatz- und Querschnittsaufgaben (§ 64 Abs. 4 Satz 1 SGB IV) sind neben Vertretern der Bundesträger (DRV Bund und DRV KBS) auch Vertreter sämtlicher Regionalträger der gesetzlichen Rentenversicherung beteiligt. Bei diesen Beschlüssen der Bundesvertreterversammlung und des Bundesvorstandes werden die Stimmen der Regionalträger mit insgesamt 55 % und die der Bundesträger mit insgesamt 45 % gewichtet (§ 64 Abs. 4 Satz 2 SGB IV).<sup>14</sup>

Nach dem Grundgesetz (Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG und Art. 83 ff. GG) ist Öffentlichkeitsarbeit eine Aufgabe der einzelnen Träger der gesetzlichen Rentenversicherung. Dass trägerübergreifende Öffentlichkeitsarbeit das Gesamtsystem der gesetzlichen Rentenversicherung betrifft, begründet keine Bundeskompetenz

---

<sup>13</sup> Näher Ziff. D. I.

<sup>14</sup> Hierzu insgesamt näher Ziff. D. II.



kraft Natur der Sache (s. Ziff. B.). Gegen diese verfassungsrechtliche Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern (Art. 83 ff. GG) verstößt die bundesgesetzlich in § 138 Abs. 1 und 2 SGB VI i. V. m. § 64 Abs. 4 SGB IV angeordnete „Verbundverwaltung“ (Mischverwaltung) von Bundesträgern und Regionalträgern der gesetzlichen Rentenversicherung in den Selbstverwaltungsorganen der DRV Bund; sie ist verfassungswidrig (s. Ziff. C.). Ebenfalls verfassungswidrig ist die in § 138 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 Alt. 1 SGB VI geregelte Befugnis der DRV Bund, die Aufgabe der trägerübergreifenden Öffentlichkeitsarbeit hochzuzonen, d. h., diese Aufgabe den landesunmittelbaren Regionalträgern zu entziehen und in die eigene Zuständigkeit zu übernehmen; auch insoweit liegt ein Verstoß gegen die grundgesetzliche Kompetenzverteilung (Art. 83 ff. GG) vor (s. Ziff. D.). Unter dem Gesichtspunkt der Wirtschaftlichkeit (vgl. § 69 SGB IV) dürfen die Rentenversicherungsträger trägerübergreifende Aufgaben wie das Gesamtsystem der Rentenversicherung betreffende Öffentlichkeitsarbeit indes nicht einzeln (Mehrfacharbeit) wahrnehmen. Vielmehr sind sie nach dem Prinzip der Bundestreue (vgl. Art. 20 Abs. 1 GG) zur Kooperation verpflichtet. Das für die gemeinsame Erledigung trägerübergreifender Aufgaben durch die Rentenversicherungsträger erforderliche gesetzliche Instrumentarium steht mit §§ 86 ff. SGB X zur Verfügung. Diese Pflicht zur kooperativen, d. h. gemeinsamen Wahrnehmung trägerübergreifender Aufgaben schließt es im Bereich der (trägerübergreifenden) Öffentlichkeitsarbeit nicht aus, dass die Rentenversicherungsträger verschiedene Internetportale gemeinsam betreiben (s. Ziff. E.).

## **B. Verfassungsrechtliche Grundlagen**

Das Internetportal [www.ihre-vorsorge.de](http://www.ihre-vorsorge.de) wirft zwei verschiedene verfassungsrechtliche Probleme auf: Zum einen ist fraglich, ob die DRV Bund die Aufgabe trägerübergreifender Öffentlichkeitsarbeit der Rentenversicherungsträger durch Beschluss ihrer Selbstverwaltungsorgane für den Grundsatz- und Querschnittsbereich gegen den Willen von Rentenversicherungsträgern „hochzonen“ und das Internetportal [www.ihre-vorsorge.de](http://www.ihre-vorsorge.de) in ihre Zuständigkeit übernehmen darf. Diese vom Bundesrechnungshof geforderte Aufgabenhochzoning könnte verfassungsrechtlich zu unterscheiden sein von Vorgaben der DRV Bund für die Aufgabenwahrnehmung, d. h. für den Gesetzesvollzug durch die einzelnen Träger der Rentenversicherung (s. Ziff. D.). Zum anderen erscheint in beiden Fällen (Aufgabenzug und Vereinheitlichung der Aufgabenwahrnehmung) die Mitwir-

kung der landesunmittelbaren Regionalträger der gesetzlichen Rentenversicherung an Beschlüssen der Selbstverwaltungsorgane der bundesunmittelbaren Körperschaft DRV Bund unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten problematisch (s. Ziff. C.).

Der verfassungsrechtliche Rahmen für die Wahrnehmung der bundesgesetzlich (Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG) im Sozialgesetzbuch geregelten Aufgaben der gesetzlichen Rentenversicherung einschließlich der Öffentlichkeitsarbeit ergibt sich aus Art. 87 Abs. 2 GG i. V. m. Art. 86 GG und Art. 83 f. GG.

### **I. Art. 87 Abs. 2 GG ermöglicht duales System aus bundes- und landesunmittelbaren Körperschaften**

Nach der Verwaltungsorganisationsnorm des Art. 87 Abs. 2 Satz 1 GG werden als bundesunmittelbare Körperschaften des öffentlichen Rechts diejenigen sozialen Versicherungsträger geführt, deren Zuständigkeitsbereich sich über das Gebiet eines Landes hinaus erstreckt. Soziale Versicherungsträger, deren Zuständigkeitsbereich sich über das Gebiet eines Landes, aber nicht über mehr als drei Länder hinaus erstreckt, werden nach Art. 87 Abs. 2 Satz 2 GG abweichend von Art. 87 Abs. 2 Satz 1 GG als landesunmittelbare Körperschaften des öffentlichen Rechts geführt, wenn das aufsichtsführende Land durch die beteiligten Länder bestimmt ist.

Der Begriff „soziale Versicherungsträger“ in Art. 87 Abs. 2 GG stimmt inhaltlich, d. h. gegenständlich mit dem Begriff „Sozialversicherung“ in Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG überein,<sup>15</sup> der für den Bereich der Sozialversicherung einschließlich der Rentenversicherung dem Bund die (konkurrierende Kern-)Gesetzgebungs-

---

<sup>15</sup> S. nur BVerfGE 63, 1 (35); 114, 196 (223); BSG, JZ 1999, 617 (619); Axer, Soziale Versicherungsträger als Thema der grundgesetzlichen Kompetenzordnung. Verfassungsrechtliche Fragen der Errichtung und Organisation sozialer Versicherungsträger, in: Wallerath, Fiat iustitia. Recht als Aufgabe der Vernunft, Festschrift für Peter Krause zum 70. Geburtstag, 2006, S. 79 (81); Boecken, Deutsche Rentenversicherung 1999, 714 (721); Burgi, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, Bd. 3, 7. Aufl. 2018, Art. 87 Rn. 59; Hermes, in: Dreier, Grundgesetz, Bd. 3, 3. Aufl. 2018, Art. 87 Rn. 56; Ibler, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Werkstand: 90. EL Februar 2020, Art. 87 Rn. 171; Kumm, Die Bedeutung von Art. 87 Abs. 2 GG für die Organisation der Sozialversicherung der Bundesrepublik Deutschland, 2006, S. 69; Krebs, Verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Organisationsreform der Deutschen Rentenversicherung, Rechtsgutachten erstellt im Auftrag des Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger, DRV-Schriften Bd. 14, 1999, S. 10.

kompetenz<sup>16</sup> zuweist. Art. 87 Abs. 2 GG ist inhaltlich-gegenständlich bezogen und beschränkt auf den Bereich der Sozialversicherung i. S. d. Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG.<sup>17</sup>

Soziale Versicherungsträger i. S. d. Art. 87 Abs. 2 Satz 1 GG, deren Zuständigkeitsbereich sich über das Gebiet eines Landes hinaus erstreckt und die als bundesunmittelbare Körperschaften des öffentlichen Rechts geführt werden, sind im Bereich der gesetzlichen Rentenversicherung die DRV Bund sowie die DRV KBS (s. auch §§ 125 Abs. 2 Satz 1, 143 SGB VI).<sup>18</sup> Demgegenüber werden die Regionalträger der gesetzlichen Rentenversicherung entweder ebenfalls als bundesunmittelbare Körperschaften des öffentlichen Rechts geführt (Art. 87 Abs. 2 Satz 1 GG; s. auch §§ 125 Abs. 1, 143 SGB VI); oder sie sind nach dem Grundgesetz als landesunmittelbare Körperschaften des öffentlichen Rechts zu errichten und zu betreiben. Als landesunmittelbare Körperschaften des öffentlichen Rechts sind die Regionalträger der gesetzlichen Rentenversicherung zum einen zu führen, wenn sich ihr Zuständigkeitsbereich über das Gebiet eines Landes, aber nicht über mehr als drei Länder hinaus erstreckt und das aufsichtsführende Land durch die beteiligten Länder bestimmt ist (Art. 87 Abs. 2 Satz 2 GG). Zum anderen schreibt das Grundgesetz die Errichtung als landesunmittelbare Körperschaften des öffentlichen Rechts vor für Sozialversicherungsträger, deren Zuständigkeit auf ein Bundesland beschränkt ist (Art. 83 GG; s. auch §§ 125 Abs. 1, 144 SGB VI).<sup>19</sup>

Art. 87 Abs. 2 GG legt damit zwar kein bestimmtes Organisationsmodell (monistisches oder duales Modell) der Sozialversicherung fest.<sup>20</sup> Die Verfassungsvorschrift schreibt aber bestimmte Organisationsformen vor, die sich nach der gebietsbezogenen Zuständigkeit des jeweiligen Sozialversicherungsträgers richten. Nach Art 87 Abs. 2 Satz 1 GG sind soziale Versicherungsträger, deren Zuständigkeitsbereich sich über das Gebiet eines Landes hinaus erstreckt, als bundes-

---

<sup>16</sup> Kern-Gesetzgebungskompetenz des Bundes: ohne Erforderlichkeitsvorbehalt nach Art. 72 Abs. 2 GG und ohne Abweichungskompetenz der Länder nach Art. 72 Abs. 3 GG, s. nur *Kment*, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 16. Aufl. 2020, Art. 72 Rn. 3.

<sup>17</sup> Vgl. *Brosius-Gersdorf*, SGB 2019, 509 (510).

<sup>18</sup> Vgl. nur *Hermes*, in: Dreier, Grundgesetz, Bd. 3, 3. Aufl. 2018, Art. 87 Rn. 56 Fn. 247; *Brosius-Gersdorf*, SGB 2019, 509 (510).

<sup>19</sup> *Burgi*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, Bd. 3, 7. Aufl. 2018, Art. 87 Rn. 66; *Brosius-Gersdorf*, SGB 2019, 509 (510); vgl. auch *Ibler*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Werkstand: 90. EL Februar 2020, Art. 87 Rn. 160.

<sup>20</sup> S. näher sogleich.

unmittelbare Körperschaften des öffentlichen Rechts zu führen. Eine Ausnahme gilt nach dem – erst 1994 in das Grundgesetz eingefügten – Art. 87 Abs. 2 Satz 2 GG für soziale Versicherungsträger, deren Zuständigkeitsbereich sich über das Gebiet eines Landes, aber nicht über mehr als drei Länder hinaus erstreckt; sie werden als landesunmittelbare Körperschaften des öffentlichen Rechts geführt, wenn das aufsichtsführende Land durch die beteiligten Länder bestimmt ist. Art. 87 Abs. 2 Satz 2 GG lässt dabei offen, in welcher Form die beteiligten Länder das aufsichtsführende Land zu bestimmen haben.<sup>21</sup> In der Praxis haben alle Länder einen „Staatsvertrag über die Bestimmung aufsichtsführender Länder nach Art. 87 Abs. 2 Satz 2 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland“ geschlossen, der nach Zustimmung der Volksvertretungen der Länder am 01.06.1997 in Kraft getreten ist.<sup>22</sup> Diese staatsvertragliche Bestimmung des aufsichtsführenden Landes im Sinne des Art. 87 Abs. 2 Satz 2 GG durch die Bundesländer hat zur Folge, dass ein sozialer Versicherungsträger des Bundes automatisch – kraft Art. 87 Abs. 2 Satz 2 GG – der (mittelbaren) Landesverwaltung zuwächst, sobald der Bund dessen Zuständigkeitsbereich auf mindestens zwei und höchstens drei Länder beschränkt. Ein gesondertes Bundesgesetz ist hierfür weder erforderlich noch zulässig.<sup>23</sup>

Nicht landesübergreifende Sozialversicherungsträger sind von Art. 87 Abs. 2 GG nicht erfasst und gehören daher nach dem Grundsatz des Art. 83 GG zur Landesverwaltung.<sup>24</sup> Sie werden durch Landesgesetz (Art. 70 Abs. 1 GG) gem. Art. 83 GG errichtet und als landesunmittelbare Körperschaft (mittelbare Landesverwaltung) geführt (Art. 83 f. GG).

Dem Bund kommt mithin nach Art. 87 Abs 2 GG ein erheblicher Gestaltungsspielraum zu bei der Regelung des Systems der Sozialversicherung. Durch die Festlegung der gebietsbezogenen Zuständigkeit des Sozialversicherungsträgers<sup>25</sup> entscheidet er über die Träger des Sozialversicherungssystems. Er kann

---

<sup>21</sup> *Burgi*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, Bd. 3, 7. Aufl. 2018, Art. 87 Rn. 85; *Ibler*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Werkstand: 90. EL Februar 2020, Art. 87 Rn. 215.

<sup>22</sup> Der „Staatsvertrag über die Bestimmung aufsichtsführender Länder nach Artikel 87 Abs. 2 Satz 2 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland“ vom 26.02.1996 ist abgedruckt u. a. in GVBl. Bayern 1997, 1; GVBl. Berlin 1996, 513; GVBl. I Hessen 1997, 75; GVBl. Niedersachsen 1996, 484; GVBl. Nordrhein-Westfalen 1996, 566.

<sup>23</sup> S. nur *Ibler*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Werkstand: 90. EL Februar 2020, Art. 87 Rn. 215.

<sup>24</sup> S. nur *Ibler*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Werkstand: 90. EL Februar 2020, Art. 87 Rn. 211.

<sup>25</sup> Vgl. *Maiwald*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, Grundgesetz, 14. Aufl. 2018, Art. 87 Rn. 21.

sich für nur einen Sozialversicherungsträger mit bundesweiter Zuständigkeit entscheiden (monistisches Modell);<sup>26</sup> das Grundgesetz gewährt nach allgemeiner Ansicht keine verfassungsrechtliche Garantie des bestehenden Systems der Sozialversicherung.<sup>27</sup> Ein solcher Sozialversicherungsträger mit bundesweiter Zuständigkeit ist gem. Art. 87 Abs. 2 Satz 1 GG als bundesunmittelbare Körperschaft zu führen.<sup>28</sup> Die Ausnahmebestimmung des Art. 87 Abs. 2 Satz 2 GG ist insoweit nicht anwendbar, weil sie nur für Sozialversicherungsträger gilt, deren Zuständigkeit sich nicht über mehr als drei Länder hinaus erstreckt.

Verzichtet der Bund hingegen auf die Errichtung nur eines Sozialversicherungsträgers mit bundesweiter Zuständigkeit und sieht er Sozialversicherungsträger vor, deren Zuständigkeit sich über das Gebiet eines Landes, aber nicht über mehr als drei Länder hinaus erstreckt, schreibt Art. 87 Abs. 2 Satz 2 GG vor, dass diese Sozialversicherungsträger als landesunmittelbare Körperschaften zu führen sind, wenn das aufsichtsführende Land durch die beteiligten Länder bestimmt ist. Die nach Art. 87 Abs. 2 Satz 2 GG erforderliche Bestimmung des aufsichtsführenden Landes ist in der Praxis, wie bereits erwähnt, durch Staatsvertrag der Länder geregelt. Hinzutreten können weitere Sozialversicherungsträger, deren Zuständigkeit auf ein Bundesland bezogen und begrenzt ist. Solche Ein-Land-Regionalträger unterfallen, wie dargelegt, nicht der Verfassungsnorm des Art. 87 Abs. 2 GG, sondern den Bestimmungen der Art. 83 f. GG.

Das Grundgesetz verpflichtet den Bund bei der Ausgestaltung des System der Sozialversicherung somit nicht zur Schaffung eines dualen Systems aus bundesunmittelbaren Körperschaften (Art. 87 Abs. 2 Satz 1 GG) und landesunmittelbaren Körperschaften (Art. 87 Abs. 2 Satz 2 GG bzw. Art. 83 GG). Die Verfassung ermöglicht jedoch ein solches System,<sup>29</sup> für das sich der Bundesgesetzgeber im

---

<sup>26</sup> Statt vieler *Ebsen*, Gesundheit und Gesellschaft 2005, Beilage Nr. 4 Wissenschaft, 7 (9).

<sup>27</sup> S. nur BVerfGE 11, 105 (123 f.); 39, 302 (315); *Kumm*, Die Bedeutung von Art. 87 Abs. 2 GG für die Organisation der Sozialversicherung der Bundesrepublik Deutschland, 2006, S. 160 ff.; *Kment*, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 16. Aufl. 2020, Art. 87 Rn. 11; vgl. auch *Isensee*, NZS 1993, 281 (283).

<sup>28</sup> Vgl. auch BVerfGE 39, 302 (315) bezogen auf eine gesetzliche Zusammenfassung sämtlicher Träger der gesetzlichen Krankenversicherung und ihre Neuorganisation in einem Bundesamt für Krankenversicherung als bundesunmittelbarer Körperschaft.

<sup>29</sup> Statt vieler *Krebs*, Verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Organisationsreform der Deutschen Rentenversicherung, Rechtsgutachten erstellt im Auftrag des Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger, DRV-Schriften Bd. 14, 1999, S. 11.

Bereich der gesetzlichen Rentenversicherung entschieden hat (s. §§ 125, 143 f. SGB VI).

## **II. Verwaltungstypus der (mittelbaren) Bundesverwaltung nach Art. 86 GG für bundesunmittelbare Körperschaften i. S. d. Art. 87 Abs. 2 Satz 1 GG und Verwaltungstypus der Ausführung der Bundesgesetze als eigene Angelegenheit der Länder nach Art. 83 f. GG für landesunmittelbare Körperschaften i. S. d. Art. 87 Abs. 2 Satz 2 GG und Art. 83 GG**

### **1. (Ergänzende) Anwendbarkeit des Art. 86 GG für bundesunmittelbare Körperschaften i. S. d. Art. 87 Abs. 2 Satz 1 GG und der Art. 83 f. GG für landesunmittelbare Körperschaften i. S. d. Art. 87 Abs. 2 Satz 2 GG und Art. 83 GG**

Die auf der Grundlage des Art. 87 Abs. 2 Satz 1 GG errichteten bundesunmittelbaren Sozialversicherungsträger sind Bestandteil der (mittelbaren) Bundesverwaltung i. S. d. Art. 86 GG.<sup>30</sup> Die Kompetenz des Bundes zur *Errichtung* entsprechender bundesunmittelbarer Körperschaften folgt aus Art. 87 Abs. 2 Satz 1 GG.<sup>31</sup>

Demgegenüber gehören die nach Art. 87 Abs. 2 Satz 2 GG als landesunmittelbare Körperschaften zu führenden Sozialversicherungsträger (Zwei bis Drei-Land-Sozialversicherungsträger bei Bestimmung des aufsichtsführenden Landes durch die beteiligten Länder) zur (mittelbaren) Landesverwaltung, für die Art. 83 f. GG gelten.<sup>32</sup> Die Errichtungskompetenz der Länder für Sozialversicherungs-

<sup>30</sup> Vgl. BVerfGE 63, 1 (36); *F. Kirchhof*, NZS 2010, 65 (67); *Ibler*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Werkstand: 90. EL Februar 2020, Art. 87 Rn. 160 f.; *Burgi*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, Bd. 3, 7. Aufl. 2018, Art. 87 Rn. 56; *Frohn*, SGB 2007, 129 (130).

<sup>31</sup> *Axer*, Soziale Versicherungsträger als Thema der grundgesetzlichen Kompetenzordnung. Verfassungsrechtliche Fragen der Errichtung und Organisation sozialer Versicherungsträger, in: Walerath, *Fiat iustitia. Recht als Aufgabe der Vernunft*, Festschrift für Peter Krause zum 70. Geburtstag, 2006, S. 79 (84); *Kumm*, Die Bedeutung von Art. 87 Abs. 2 GG für die Organisation der Sozialversicherung der Bundesrepublik Deutschland, 2006, S. 43 ff.; *Krebs*, Verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Organisationsreform der Deutschen Rentenversicherung, Rechtsgutachten erstellt im Auftrag des Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger, DRV-Schriften Bd. 14, 1999, S. 32, der in Art. 87 Abs. 2 Satz 1 GG eine abweichende Regelung i. S. d. Art. 83 GG („soweit dieses Grundgesetz nichts anderes bestimmt oder zulässt“) sieht; s. auch *Krebs*, Deutsche Rentenversicherung 2000, 573 (574); ebenso *Boecken*, Verfassungsrechtliche Fragen einer Organisationsreform der gesetzlichen Rentenversicherung, 2000, S. 16.

<sup>32</sup> Vgl. *F. Kirchhof*, NZS 2010, 65 (67); *Ibler*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Werkstand: 90. EL Februar 2020, Art. 87 Rn. 160; *Maiwald*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, Grundgesetz,

träger, die gem. Art. 87 Abs. 2 Satz 2 GG als landesunmittelbare Körperschaften zu führen sind, folgt aus Art. 83 GG; die Gesetzgebungszuständigkeit der Länder ergibt sich aus Art. 70 Abs. 1 GG.<sup>33</sup> Dasselbe gilt für Sozialversicherungsträger, deren Zuständigkeit ein Land nicht überschreitet und die deshalb nicht von Art. 87 Abs. 2 GG, sondern von Art. 83 GG erfasst sind (Ein-Land-Sozialversicherungsträger); auch sie unterliegen nicht der Errichtungskompetenz des Bundes. Vielmehr liegt die Errichtungskompetenz auch insoweit bei den Ländern (Art. 83 GG; Gesetzgebungskompetenz gem. Art. 70 Abs. 1 GG).<sup>34</sup>

Bezogen auf bundesunmittelbare Sozialversicherungsträger steht dem Bund neben der Errichtungskompetenz (Art. 87 Abs. 2 Satz 1 GG) auch die Organisationskompetenz („Einrichtung der Behörden“) nach Art. 86 Satz 2 GG zu. Das bedeutet: Soweit die nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG erlassenen Sozialversicherungsgesetze (Sozialgesetzbuch) durch die bundesunmittelbaren Träger der Rentenversicherung (DRV Bund und DRV KBS) ausgeführt werden, handelt es sich um den Verwaltungstypus der (mittelbaren) Bundesverwaltung gem. Art. 86 GG. In diesem Fall regelt der Bund gem. Art. 86 Satz 2 GG die Einrichtung der Behörden und – zumindest auf der Grundlage einer Bundeskompetenz kraft Natur der Sache – das Verwaltungsverfahren.<sup>35</sup>

Bei dem Vollzug des nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG erlassenen Sozialgesetzbuches durch die landesunmittelbaren Regionalträger der Rentenversicherung (Art. 87 Abs. 2 Satz 2 GG, Art. 83 GG) ist dagegen der Verwaltungstypus der Ausführung der Bundesgesetze als eigene Angelegenheit der Länder einschlägig (Art. 83 f. GG).<sup>36</sup> Bei diesem Verwaltungstypus der Länderverwaltung regeln

---

14. Aufl. 2018, Art. 87 Rn. 21; *Burgi*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, Bd. 3, 7. Aufl. 2018, Art. 87 Rn. 66; *Frohn*, SGB 2007, 129 (130).

<sup>33</sup> Anderer Ansicht *Boecken*, Deutsche Rentenversicherung 1999, 714 (756 f.): Errichtungskompetenz des Bundes gem. Art. 84 GG für landesunmittelbare Sozialversicherungsträger; ebenso *Axer*, Verfassungsrechtliche Fragen einer Organisationsreform in der Rentenversicherung. Zu den Voraussetzungen und Grenzen verbindlicher Entscheidungen durch eine Bundkörperschaft, Rechtsgutachten erstattet der Landesversicherungsanstalt Westfalen, DRV-Schriften Bd. 24, 2000, S. 19 f.

<sup>34</sup> Anderer Ansicht *Boecken*, Deutsche Rentenversicherung 1999, 714 (756 f.): Errichtungskompetenz des Bundes gem. Art. 84 GG für landesunmittelbare Sozialversicherungsträger, *Axer*, Verfassungsrechtliche Fragen einer Organisationsreform in der Rentenversicherung. Zu den Voraussetzungen und Grenzen verbindlicher Entscheidungen durch eine Bundkörperschaft, Rechtsgutachten erstattet der Landesversicherungsanstalt Westfalen, DRV-Schriften Bd. 24, 2000, S. 19 f.

<sup>35</sup> Zu dem Problem, ob Art. 86 GG auch die Regelung des Verwaltungsverfahrens erfasst, s. nur *Ibler*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Werkstand: 90. EL Februar 2020, Art. 86 Rn. 161 f.

<sup>36</sup> Vgl. *F. Kirchhof*, NZS 2010, 65 (67); *Ibler*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Werkstand: 90. EL Februar 2020, Art. 87 Rn. 160; *Maiwald*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, Grundgesetz,

gem. Art. 84 Abs. 1 Satz 1 GG die Länder die Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren. Allerdings kann der Bund gem. Art. 84 Abs. 1 Satz 2 GG durch Bundesgesetz etwas anderes bestimmen, d. h., er kann die Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren selbst regeln. Hiervon können wiederum die Länder abweichende Regelungen treffen (Art. 84 Abs. 1 Satz 2 und 3 GG), wenn nicht ausnahmsweise der Bund mit Zustimmung des Bundesrates wegen eines besonderen Bedürfnisses nach bundeseinheitlicher Regelung das Verwaltungsverfahren (nicht: die Einrichtung der Behörden) ohne Abweichungsmöglichkeit für die Länder regelt (Art. 84 Abs. 1 Satz 5 und 6 GG). Bei diesen Verwaltungskompetenzregelungen des Art. 84 Abs. 1 GG handelt es sich um abschließende und zwingende Bestimmungen.<sup>37</sup> Ebenso wie die übrigen Kompetenzvorschriften der Art. 83 ff. GG ist Art. 84 Abs. 1 GG nicht abdingbar, d. h., Bund und Länder können nichts hiervon Abweichendes vereinbaren.<sup>38</sup>

Die verwaltungsorganisationsrechtlichen Bestimmungen der Art. 83 f. GG (Länderverwaltung) und des Art. 86 GG (Bundesverwaltung) werden mithin nicht durch Art. 87 Abs. 2 GG verdrängt,<sup>39</sup> sondern ergänzen die Vorschrift des Art. 87 Abs. 2 GG. Art. 87 Abs. 2 GG regelt nur, in welchem grundgesetzlichen Verwaltungstypus Sozialversicherungsträger geführt werden (bundesunmittelbare oder landesunmittelbare Körperschaft). Die Errichtungskompetenz für bundesunmittelbare Sozialversicherungsträger liegt nach Art. 87 Abs. 2 Satz 1 GG beim Bund; für landesunmittelbare Sozialversicherungsträger liegt die Errichtungskompetenz bei den Ländern (Art. 83 GG; Gesetzgebungskompetenz gem. Art. 70 Abs. 1

---

14. Aufl. 2018, Art. 87 Rn. 21; *Burgi*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, Bd. 3, 7. Aufl. 2018, Art. 87 Rn. 66; *Frohn*, SGB 2007, 129 (130); *Krebs*, Verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Organisationsreform der Deutschen Rentenversicherung, Rechtsgutachten erstellt im Auftrag des Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger, DRV-Schriften Bd. 14, 1999, S. 18; bezogen auf nicht landesübergreifend zuständige (Ein-Land-)Sozialversicherungsträger auch *Papier*, NZS 1995, 241 (242).

<sup>37</sup> BVerfGE 32, 145 (156); 39, 90 (190); 41, 291 (311); 63, 1 (39); 119, 331 (365); *F. Kirchhof*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Werkstand: 90. EL Februar 2020, Art. 84 Rn. 14; *Hermes*, in: Dreier, Grundgesetz, Bd. 3, 3. Aufl. 2018, Art. 84 Rn. 17 und 19. Anderer Ansicht bezogen auf Art. 84 Abs. 2 GG *Binne/Dünn*, Deutsche Rentenversicherung 2005, 50 (65) unter Rekurs auf seinen Wortlaut; *Krebs*, Verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Organisationsreform der Deutschen Rentenversicherung, Rechtsgutachten erstellt im Auftrag des Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger, DRV-Schriften Bd. 14, 1999, S. 19 ff. Die Frage offenlassend *Rolfs/Röleke*, Deutsche Rentenversicherung 2016, 93 (99).

<sup>38</sup> S. nur BVerfGE 32, 145 (156); 39, 90 (190); 41, 291 (311); 63, 1 (39); 119, 331 (365); *F. Kirchhof*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Werkstand: 90. EL Februar 2020, Art. 84 Rn. 14.

<sup>39</sup> So aber wohl *Axer*, Verfassungsrechtliche Fragen einer Organisationsreform in der Rentenversicherung. Zu den Voraussetzungen und Grenzen verbindlicher Entscheidungen durch eine Bundkörperschaft, Rechtsgutachten erstattet der Landesversicherungsanstalt Westfalen, DRV-Schriften Bd. 24, 2000, S. 50 f. mit weiteren Nachweisen für seine Ansicht.



GG). Wer zur Einrichtung der Behörden und zur Regelung des Verwaltungsverfahrens zuständig ist, ergibt sich dagegen nicht aus Art. 87 Abs. 2 GG (und auch nicht aus Art. 83 GG),<sup>40</sup> sondern aus den für den jeweiligen Verwaltungstyp geltenden organisationsrechtlichen Grundgesetzbestimmungen, d. h. für bundesunmittelbare Sozialversicherungsträger aus Art. 86 GG und für landesunmittelbare Sozialversicherungsträger aus Art. 84 GG.

## **2. Art. 125b Abs. 2 GG legitimiert nur Fortgeltung von verfassungskonform erlassenem Alt-Bundesrecht**

Bei dem Verwaltungstypus der Ausführung der Bundesgesetze als eigene Angelegenheit der Länder (Art. 83 GG) regeln mithin nach Art. 84 Abs. 1 Satz 1 GG grundsätzlich die Länder die Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren. Diese Regelungsbefugnis der Länder bestand bereits nach der bis zum 31.08.2006 gültigen, alten Fassung des Art. 84 Abs. 1 GG, der im Zuge der Föderalismusreform 2006 mit Wirkung zum 01.09.2006 geändert wurde. Auch nach Art. 84 Abs. 1 GG a. F. waren bei der Ausführung der Bundesgesetze als eigene Angelegenheit der Länder diese zuständig, die Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren zu regeln. Nach der bis zum bis zum 31.08.2006 geltenden Fassung des Art. 84 Abs. 1 GG bestand auch ebenso wie heute für den Bund die Möglichkeit, durch Gesetz etwas anderes zu bestimmen, also selbst die Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren zu regeln. Eine solche bundesgesetzliche Regelung bedurfte gem. Art. 84 Abs. 1 GG a. F. – anders als nach der geltenden Fassung des Art. 84 Abs. 1 GG – der Zustimmung des Bundesrates. Regelte der Bundesgesetzgeber mit Zustimmung des Bundesrates die Einrichtung der Behörden oder das Verwaltungsverfahren, konnten die Länder vor der Föderalismusreform 2006 hiervon keine abweichenden Regelungen erlassen. Die Länder hatten nach Art. 84 Abs. 1 GG a. F. keine Abweichungskompetenz, d. h. keine Befugnis, von Gesetzen des Bundes, die er aufgrund des Art. 84 Abs. 1 GG a. F. erlassen hatte, abzuweichen.

Hierin besteht der maßgebliche Unterschied zu dem seit 01.09.2006 geltenden Art. 84 Abs. 1 GG, der eine Abweichungskompetenz der Länder vorsieht (s. Satz 2 und 3). In Übereinstimmung mit Art. 84 Abs. 1 GG a. F. bestimmt Art. 84 Abs. 1 Satz 1 GG, dass die Länder die Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren regeln. Ebenso wie früher hat der Bund die Möglichkeit, etwas

---

<sup>40</sup> Vgl. *Ibler*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Werkstand: 90. EL Februar 2020, Art. 87 Rn. 160.

anderes zu bestimmen, d. h. selbst die Behördeneinrichtung und das Verwaltungsverfahren gesetzlich zu regeln (Art. 84 Abs. 1 Satz 2 GG: „Wenn Bundesgesetze etwas anderes bestimmen, ...“). Allerdings bestehen gegenüber Art. 84 Abs. 1 GG a. F. zwei Unterschiede. Zum einen ist ein Bundesgesetz i. S. d. Art. 84 Abs. 1 Satz 2 GG nicht mehr wie früher an die Zustimmung des Bundesrates geknüpft. Und zum anderen besteht im Gegensatz zu Art. 84 Abs. 1 GG a. F. für die Länder nach Art. 84 Abs. 1 Satz 2 und 3 GG die Möglichkeit, von dem Bundesgesetz abweichende Regelungen zu treffen. Den Ländern kommt nach Art. 84 Abs. 1 Satz 2 und 3 GG eine Abweichungskompetenz zu, die vor der Föderalismusreform 2006 nicht bestand. Der Bund kann hiervon wiederum abweichende Regelungen erlassen (s. Art. 84 Abs. 1 Satz 3 GG). Gem. Art. 84 Abs. 1 Satz 5 GG kann der Bund in Ausnahmefällen wegen eines besonderen Bedürfnisses nach bundeseinheitlicher Regelung in Bezug auf das Verwaltungsverfahren (nicht: in Bezug auf die Einrichtung der Behörden) eine solche „Ping Pong-Gesetzgebung“ von Bund und Ländern verhindern, indem er in dem das Verwaltungsverfahren regelnden Bundesgesetz eine Abweichungsmöglichkeit der Länder ausschließt. Als Kompensation für den Einbruch in die Länderstaatlichkeit bedürfen solche Bundesgesetze gem. Art. 84 Abs. 1 Satz 6 GG der Zustimmung des Bundesrates.

Die nach Art. 84 Abs. 1 Satz 2 und 3 GG bestehende Abweichungskompetenz der Länder von bundesgesetzlichen Regelungen der Behördeneinrichtung und des Verwaltungsverfahrens gilt gem. Art. 125b Abs. 2 GG auch in Bezug auf Bundesgesetze, die aufgrund des Art. 84 Abs. 1 GG in der bis zum 31.08.2006 geltenden Fassung erlassen wurden – wie § 138 SGB VI.<sup>41</sup> Damit erhalten die Länder eine (Abweichungs-)Kompetenz auch in Bezug auf die vor der Föderalismusreform 2006 ergangenen Bundesgesetze, obwohl eine solche Abweichungsmöglichkeit nach der alten Fassung des Art. 84 Abs. 1 GG nicht existierte, sondern erst durch die Föderalismusreform 2006 mit Art. 84 Abs. 1 Satz 2 und 3 GG für danach erlassene Bundesgesetze eingeführt wurde. Art. 125b Abs. 2 GG regelt die Abweichungskompetenz der Länder in Bezug auf Bundesgesetze, die auf der Grundlage des Art. 84 Abs. 1 GG a. F. vor der Föderalismusreform 2006 erlassen wurden.

---

<sup>41</sup> § 138 SGB VI wurde durch das Gesetz zur Organisationsreform in der gesetzlichen Rentenversicherung (RVOrgG) vom 09.12.2004 (BGBl. I, S. 3242) mit Wirkung zum 01.01.2005 in Kraft gesetzt. S. auch bei Fn. 151.

Implizit legitimiert Art. 125b Abs. 2 GG damit die Fortgeltung von auf der Grundlage des Art. 84 Abs. 1 GG a. F. erlassenem Bundesrecht, allerdings nur von solchem Bundesrecht, das in Übereinstimmung mit Art. 84 Abs. 1 GG a. F., d. h. verfassungskonform erlassen wurde.<sup>42</sup> Art. 125b Abs. 2 GG ordnet nicht an, dass auf der Grundlage des Art. 84 Abs. 1 GG a. F. erlassenes Bundesrecht unabhängig von seiner damaligen Verfassungsmäßigkeit weiter gilt. Alt-Bundesrecht gilt nur fort, wenn es bereits auf der Grundlage des Art. 84 GG a. F. verfassungskonform erlassen wurde. Art. 125b Abs. 2 GG ordnet auch nicht an, dass auf der Grundlage des Art. 84 GG a. F. verfassungskonform erlassenes Bundesrecht auch dann fort gilt, wenn es unter dem neuen Art. 84 GG nicht verfassungskonform erlassen werden könnte. Das ist der Unterschied zu Art. 125a GG, nach dessen Abs. 1 Satz 1 z. B. Recht, das als Bundesrecht erlassen wurde, aber wegen der Einfügung des Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG nicht mehr als Bundesrecht erlassen werden könnte, als Bundesrecht fort gilt. Es muss dann durch Landesrecht ersetzt werden, um aufgehoben zu werden (Art. 125a Abs. 1 Satz 2 GG).

Einer solchen Regelung (wie in Art. 125a GG) bedurfte es im Grundgesetz bezogen auf Art. 84 Abs. 1 Satz 1 und 2 GG nicht, weil die Föderalismusreform 2006 bezogen auf die Sätze 1 und 2 des Art. 84 Abs. 1 GG in der Sache keine Änderung herbeigeführt hat. Auf der Grundlage des Art. 84 Abs. 1 GG a. F. verfassungskonform erlassenes Bundesrecht ist auch unter dem seit dem 01.09.2006 geltenden Art. 84 Abs. 1 Satz 2 GG verfassungskonform. Aus diesem Grund fehlt im Grundgesetz für Art. 84 Abs. 1 Satz 1 und 2 GG eine Regelung wie in Art. 125a Abs. 1 GG, wonach vor der Verfassungsreform verfassungskonform erlassenes Bundesrecht, das nach der Reform nicht mehr erlassen werden dürfte, fort gilt. Art. 125b Abs. 2 GG ermöglicht deshalb den Ländern „nur“, von vor der Verfassungsreform verfassungskonform erlassenem, fortgeltenden Alt-Bundesrecht abweichende Regelungen zu treffen; damit wird die seit der Föderalismusreform 2006 in Bezug auf Neu-Bundesgesetze existierende Abweichungskompetenz der Länder auch auf verfassungskonforme Alt-Bundesgesetze erstreckt. Art. 125b Abs. 2 GG lässt aber den Umstand unberührt, dass Alt-Bundesrecht nur fort gilt, wenn es bereits auf der Grundlage des Art. 84 GG a. F. verfassungskonform erlassen wurde.

---

<sup>42</sup> Wittreck, in: Dreier, Grundgesetz, Bd. 3, 3. Aufl. 2018, Art. 125b Rn. 19 mit weiterem Nachweis: „Sie müssen ... vollumfänglich rechtmäßig gewesen sein.“

### 3. Regelung der Behördeneinrichtung und des Verwaltungsverfahrens i. S. d. Art. 84 Abs. 1 Satz 1 und 2 GG

Mit der „Einrichtung der Behörden“ i. S. d. Art. 84 Abs. 1 Satz 1 und 2 GG ist der Aufbau der Verwaltung eines Landes gemeint,<sup>43</sup> wobei die gesamte Behördenorganisation<sup>44</sup> der unmittelbaren und mittelbaren Landesverwaltung<sup>45</sup> erfasst ist. Einbezogen ist die Errichtung und Einrichtung von Behörden sowie die Festlegung ihres Aufgabenkreises.<sup>46</sup> Die „Einrichtung der Behörden“ schließt insbesondere die Regelung der Zuständigkeit innerhalb des jeweiligen Landes für den Vollzug des Bundesgesetzes ein, also die Festlegung, welche Stelle („wer“) im Land das Bundesgesetz vollzieht.<sup>47</sup> Auch Regelungen zur Hierarchie innerhalb der Landesstaatsorganisation können getroffen werden.<sup>48</sup>

Der weitere verfassungsrechtliche (Art. 84 Abs. 1 Satz 1 und 2 GG) Begriff des „Verwaltungsverfahrens“ betrifft dagegen „die Regelung des Ablaufs der verwaltungsmäßigen Ausführung von Bundesgesetzen durch die Länder“,<sup>49</sup> also die Art und Weise (das „Wie“) des Vollzugs des Bundesgesetzes.

Die Regelungskompetenz des Bundes in Bezug auf die Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren nach Art. 84 Abs. 1 Satz 2 GG bezieht sich dabei auf die nach außen und innen wirkende Tätigkeit der Länder.<sup>50</sup> Sie erstreckt sich aber nur auf das jeweilige Bundesland. Der Bund kann die Zuständigkeit für den

<sup>43</sup> F. Kirchhof, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Werkstand: 90. EL Februar 2020, Art. 84 Rn. 52.

<sup>44</sup> F. Kirchhof, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Werkstand: 90. EL Februar 2020, Art. 84 Rn. 95.

<sup>45</sup> Vgl. BVerfGE 39, 96 (109); 114, 196 (223 f.) – ständige Rechtsprechung; Trute, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, Bd. 3, 7. Aufl. 2018, Art. 84 Rn. 10; Suerbaum, in: Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, 43. Edition Stand: 15.05.2020, Art. 84 Rn. 23; Broß/Mayer, in: v. Münch/Kunig, Grundgesetz, Bd. 2, 6. Aufl. 2012, Art. 84 Rn. 11; Dittmann/Winkler, in: Sachs, Grundgesetz, 8. Aufl. 2018, Art. 84 Rn. 7.

<sup>46</sup> Statt aller Kment, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 16. Aufl. 2020, Art. 84 Rn. 6; Hermes, in: Dreier, Grundgesetz, Bd. 3, 3. Aufl. 2018, Art. 84 Rn. 35; Groß, in: Höfling, Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 4, Stand: Juni 2020, Art. 84 Rn. 18 – alle mit weiteren Nachweisen.

<sup>47</sup> F. Kirchhof, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Werkstand: 90. EL Februar 2020, Art. 84 Rn. 52 und 95; Hermes, in: Dreier, Grundgesetz, Bd. 3, 3. Aufl. 2018, Art. 84 Rn. 35.

<sup>48</sup> F. Kirchhof, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Werkstand: 90. EL Februar 2020, Art. 84 Rn. 95; vgl. Hermes, in: Dreier, Grundgesetz, Bd. 3, 3. Aufl. 2018, Art. 84 Rn. 35; Groß, in: Höfling, Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 4, Stand: Juni 2020, Art. 84 Rn. 18; Henneke, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, Grundgesetz, 14. Aufl. 2018, Art. 84 Rn. 17.

<sup>49</sup> F. Kirchhof, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Werkstand: 90. EL Februar 2020, Art. 84 Rn. 52.

<sup>50</sup> Vgl. Kment, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 16. Aufl. 2020, Art. 84 Rn. 7; Trute, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, Bd. 3, 7. Aufl. 2018, Art. 84 Rn. 15; Gröpl, in: Gröpl/Windhorst/v. Coelln, Grundgesetz, 4. Aufl. 2020, Art. 84 Rn. 3; Henneke, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, Grundgesetz, 14. Aufl. 2018, Art. 84 Rn. 19.

Vollzug des von ihm erlassenen Bundesgesetzes nur innerhalb des jeweiligen Bundeslandes festlegen. Das heißt, der Bundesgesetzgeber darf (nur) regeln, welche Stelle innerhalb der Länder für den Vollzug des Bundesgesetzes zuständig ist.

Dagegen darf der Bundesgesetzgeber nach Art. 84 Abs. 1 Satz 2 GG – selbstredend – weder eine eigene (unmittelbare oder mittelbare Bundesverwaltung) Zuständigkeit für den Gesetzesvollzug begründen noch festlegen, dass ein Bundesland für die Gesetzesausführung in einem anderen Bundesland zuständig ist. Dies folgt daraus, dass es sich bei der Ausführung von Bundesgesetzen als eigene Angelegenheit der Länder gem. Art. 83 f. GG um Länderverwaltung handelt. Da die Länder bei der Ausführung von Bundesgesetzen als eigene Angelegenheit gem. Art. 84 Abs. 1 Satz 1 GG (und auch nach Art. 84 Abs. 1 Satz 2 Halbsatz 2 GG) die Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren selbstredend nur bezogen und begrenzt auf ihr eigenes Hoheitsgebiet regeln können,<sup>51</sup> kann sich auch die Abweichungskompetenz des Bundes nach Art. 84 Abs. 1 Satz 2 GG ebenfalls nur auf das Gebiet des jeweiligen Bundeslandes beziehen. Dementsprechend besteht auch im Schrifttum Einigkeit darüber, dass Regelungen der Einrichtung der Behörden nach Art. 84 Abs. 1 Satz 1 und 2 GG auf das Hoheitsgebiet des einzelnen Landes bezogen und begrenzt sind.<sup>52</sup> Der Bund ist nach Art. 84 GG „auf eine Binnensteuerung der Verwaltung der Länder beschränkt.“<sup>53</sup> Er darf nach Art. 84 Abs. 1 Satz 2 GG weder die Zuständigkeit einer Bundesbehörde<sup>54</sup> noch die Zuständigkeit einer Landesbehörde eines anderen Bundeslandes begründen. Eine „Wahrnehmungskompetenz ... an Stelle des Landes“ darf der Bund weder für sich<sup>55</sup> noch für andere Länder regeln. Legt der Bund beim Vollzug eines Bundesgesetzes durch die Länder als eigene Angelegenheit eine eigene Vollzugszuständigkeit (unmittelbare oder mittelbare

---

<sup>51</sup> Vgl. BVerwGE 142, 195 (200): Die „Hoheitsbefugnisse der einzelnen Bundesländer (sind) grundsätzlich auf das Gebiet innerhalb ihrer jeweiligen Landesgrenzen beschränkt“ – mit weiterem Nachweis; ebenso *Gröpl*, in: *Gröpl/Windthorst/v. Coelln*, Grundgesetz, 4. Aufl. 2020, Art. 84 Rn. 3: Gem. Art. 84 Abs. 1 Satz 1 GG „regelt jedes Land für seinen Bereich autonom und in eigener Verantwortung die Einrichtung der Behörden ... und das Verwaltungsverfahren“. (Hervorhebung nur hier)

<sup>52</sup> Vgl. BVerfGE 39, 96 (109); *Groß*, in: Höfling, Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 4, Stand: Juni 2020, Art. 84 Rn. 19; *Trute*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, Bd. 3, 7. Aufl. 2018, Art. 84 Rn. 10: „Erforderlich ist ... stets eine hinreichend enge Anbindung an das Land, so dass es sich um Behörden des Landes handelt.“

<sup>53</sup> *F. Kirchhof*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Werkstand: 90. EL Februar 2020, Art. 84 Rn. 10.

<sup>54</sup> *Broß/Mayer*, in: v. Münch/Kunig, Grundgesetz, Bd. 2, 6. Aufl. 2012, Art. 84 Rn. 11.

<sup>55</sup> *F. Kirchhof*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Werkstand: 90. EL Februar 2020, Art. 84 Rn. 10.

Bundesverwaltung) oder die Zuständigkeit eines Bundeslandes zur Ausführung des Bundesgesetzes in einem anderen Bundesland fest, ist das nicht von Art. 84 Abs. 1 Satz 2 GG gedeckt und verstößt der Bund daher gegen Art. 84 Abs. 1 Satz 1 GG. Der Bund verletzt die Autonomie der Länder nach Art. 84 Abs. 1 Satz 1 GG, der die föderale Grundsatzbestimmung des Art. 30 GG („Die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben ist Sache der Länder, soweit dieses Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zulässt.“) speziell ausformt.

Dabei macht es verfassungsrechtlich keinen Unterschied, ob im Bundesgesetz selbst eine Zuständigkeit (der unmittelbaren oder mittelbaren Bundesverwaltung oder eines „fremden“ Landes) für den Gesetzesvollzug begründet wird oder ob der Bund durch Gesetz eine Gemeinschaftseinrichtung von Bund und Ländern schafft, die durch Mehrheitsbeschluss die Zuständigkeit für den Vollzug des Bundesgesetzes auf einen „fremden“, d. h. nach dem Grundgesetz unzuständigen Verwaltungsträger übertragen kann (Hochzonung). In beiden Fällen liegt entgegen Art. 84 Abs. 1 Satz 1 GG die Zuständigkeit für die Aufgabe (Vollzug des Bundesgesetzes) nicht bei dem jeweiligen Bundesland. Vielmehr wird durch Bundesgesetz bzw. kann durch Mehrheitsentscheidung von Bund und Ländern der Gesetzesvollzug auf den Bund (unmittelbare oder mittelbare Bundesverwaltung) oder auf ein anderes, „fremdes“ Bundesland übertragen (werden).

Eine bundesgesetzliche Schaffung einer Gemeinschaftseinrichtung von Bund und Ländern, die über die Zuständigkeit für den Vollzug eines Bundesgesetzes entscheidet, ist mit Art. 84 Abs. 1 Satz 1 und 2 GG allenfalls vereinbar, wenn als Entscheidungsmodus für die Einrichtung das Einstimmigkeitsprinzip gilt. Nur dann, wenn das einzelne Bundesland die Möglichkeit hat, durch sein Veto zu verhindern, dass ihm Aufgaben gegen seinen Willen entzogen werden, könnte Art. 84 Abs. 1 Satz 2 GG einschlägig und Art. 84 Abs. 1 Satz 1 GG gewahrt sein. Nur ein solches „Blockaderecht“ des nach Art. 83 f. GG für den Gesetzesvollzug zuständigen Bundeslandes stellt sicher, dass ihm Aufgaben nicht gegen seinen Willen entzogen und auf andere Verwaltungsträger übertragen werden. Sofern hingegen durch Bundesgesetz ein Mehrheitsprinzip für die Übertragung der Zuständigkeit der Länder für den Vollzug des Bundesgesetzes (Art. 83 f. GG) auf andere Verwaltungsträger begründet wird, kann eine Länderaufgabe gegen den Willen des zuständigen Landes entzogen werden. Das ist verfassungsrechtlich unzulässig, weil die Länder in diesem Fall nicht wie von Art. 84 Abs. 1 Satz 1 GG

vorausgesetzt bei der Ausführung des Bundesgesetzes selbst die Einrichtung der Behörden regeln, sondern dies durch die (mehrheitlich entscheidende) Gemeinschaftseinrichtung „für sie“ geregelt wird.

Der Bund darf mithin nach Art. 84 Abs. 1 Satz 2 GG weder selbst durch Bundesgesetz eine Zuständigkeit der unmittelbaren oder mittelbaren Bundesverwaltung oder eines „fremden“ Landes für den Gesetzesvollzug begründen noch darf er eine solche Aufgabenübertragung einer Gemeinschaftseinrichtung von Bund und Ländern durch Mehrheitsbeschluss überlassen.

### **III. Grundgesetzliches Verbot einer bundesgesetzlich angeordneten „Verbundverwaltung“ zwischen bundes- und landesunmittelbaren Sozialversicherungsträgern sowie einer Hochzonung von Aufgaben landesunmittelbarer Sozialversicherungsträger auf bundesunmittelbare Sozialversicherungsträger**

Entscheidet sich der Bundesgesetzgeber im Rahmen seines ihm durch Art. 87 Abs. 2 GG eröffneten Gestaltungsspielraumes im Bereich der Sozialversicherung für ein duales System aus bundes- und landesunmittelbaren Sozialversicherungsträgern – wie er es bei der gesetzlichen Rentenversicherung getan hat (s. §§ 125, 143 f. SGB VI) –, werden die bundesgesetzlichen Regelungen im Bereich der Sozialversicherung (Sozialgesetzbuch, Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG) von bundesunmittelbaren und landesunmittelbaren Körperschaften vollzogen.

Ein solcher (verfassungsrechtlich zulässiger) Parallelvollzug derselben (Sozial-)Bundesgesetze durch (mittelbare) Bundes- und Länderverwaltung (Parallelverwaltung) ist eine Besonderheit in der grundgesetzlich verfassten föderalen Ordnung der Bundesrepublik Deutschland. Im Bereich der Gesetzgebungskompetenzen (Art. 70 ff. GG) gilt ein Verbot der Doppelzuständigkeit, d. h. für eine und dieselbe Sachaufgabe existiert nur eine Gesetzgebungskompetenz entweder des Bundes oder der Länder.<sup>56</sup> Eine doppelte, d. h. parallele Gesetzgebungskompetenz von Bund und Ländern für eine bestimmte Materie schließt das Grundgesetz aus. Ebenso gilt für die Verwaltungskompetenzen (Art. 83 ff. GG)

---

<sup>56</sup> S. nur BVerfGE 36, 193 (202 f.); 61, 149 (204); 67, 299 (321); *Degenhart*, in: Sachs, Grundgesetz, 8. Aufl. 2018, Art. 72 Rn. 7; *Uhle*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Werkstand: 90. EL Februar 2020, Art. 71 Rn. 36.

prinzipiell ein Verbot der Doppelzuständigkeit.<sup>57</sup> Bundesgesetze werden grundsätzlich entweder von den Ländern oder vom Bund ausgeführt, nicht aber von beiden gemeinsam (parallel). Eine Ausnahme von diesem grundsätzlichen Verbot der Doppelzuständigkeit regelt Art. 87 Abs. 2 GG, der den parallelen Vollzug von Bundesgesetzen im Bereich der Sozialversicherung durch bundes- und landesunmittelbare Körperschaften erlaubt (Parallelverwaltung).<sup>58</sup>

Mit Blick auf diese verfassungsrechtliche Besonderheit des Art. 87 Abs. 2 GG, der für den Bereich der Sozialversicherung eine Doppelzuständigkeit von Bund und Ländern und mithin einen parallelen Vollzug der (Bundes-)Sozialgesetze gestattet, wird in der Literatur teilweise – namentlich von *Krebs* und *Axer* – aus Art. 87 Abs. 2 GG die Zulässigkeit einer „Verbundverwaltung“ abgeleitet.<sup>59</sup> Durch Art. 87 Abs. 2 GG legitimiert und somit verfassungsrechtlich zulässig soll nicht nur eine Beteiligung von landesunmittelbaren Körperschaften (landesunmittelbare Regionalträger der gesetzlichen Rentenversicherung) an Gremien einer bundesunmittelbaren Körperschaft (DRV Bund) sein.<sup>60</sup> Auch die Wahrnehmung

---

<sup>57</sup> S. nur BVerfGE 104, 249 (266 f.); *Hermes*, in: Dreier, Grundgesetz, Bd. 3, 3. Aufl. 2018, Art. 83 Rn. 50.

<sup>58</sup> *Schnapp*, VSSR 2007, 243 (258): „Parallelsteuerung“; *Schnapp*, Die Organisation der Sozialversicherung im Bundesstaat. Verfassungsrechtliche Probleme, in: Ennuschat/Geerlings u. a., Wirtschaft und Gesellschaft im Staat der Gegenwart, Gedächtnisschrift für Peter J. Tettinger, 2007, S. 505 (514): „Nebeneinander“ von bundesunmittelbaren und landesunmittelbaren Sozialversicherungsträgern; *Frohn*, SGB 2007, 129 (132): „Parallelverwaltung“.

<sup>59</sup> *Axer*, Verfassungsrechtliche Fragen einer Organisationsreform in der Rentenversicherung. Zu den Voraussetzungen und Grenzen verbindlicher Entscheidungen durch eine Bundkörperschaft, Rechtsgutachten erstattet der Landesversicherungsanstalt Westfalen, DRV-Schriften Bd. 24, 2000, S. 50 f.; *Axer*, Soziale Versicherungsträger als Thema der grundgesetzlichen Kompetenzordnung. Verfassungsrechtliche Fragen der Errichtung und Organisation sozialer Versicherungsträger, in: Wallerath, Fiat iustitia. Recht als Aufgabe der Vernunft, Festschrift für Peter Krause zum 70. Geburtstag, 2006, S. 79 (92 f.); *Axer*, VSSR 2010, 1 (19 f.); *Krebs*, Verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Organisationsreform der Deutschen Rentenversicherung, Rechtsgutachten erstellt im Auftrag des Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger, DRV-Schriften Bd. 14, 1999, S. 11 f., 13 f.; s. auch *Burgi*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, Bd. 3, 7. Aufl. 2018, Art. 87 Rn. 68, wonach „Art. 87 Abs. 2 S. 1 ein Eindringen der bundesunmittelbaren Körperschaften in den Verwaltungsraum der Länder, konkret im Wege von Verbundlösungen, wie sie zum 1.10.2005 für die gesetzliche Rentenversicherung vollzogen werden, nicht von vornherein“ ausschließen soll; s. ferner *Rolfs/Röleke*, Deutsche Rentenversicherung 2016, 93 (102).

<sup>60</sup> Vgl. *Axer*, Verfassungsrechtliche Fragen einer Organisationsreform in der Rentenversicherung. Zu den Voraussetzungen und Grenzen verbindlicher Entscheidungen durch eine Bundkörperschaft, Rechtsgutachten erstattet der Landesversicherungsanstalt Westfalen, DRV-Schriften Bd. 24, 2000, S. 50 f.; *Axer*, Soziale Versicherungsträger als Thema der grundgesetzlichen Kompetenzordnung. Verfassungsrechtliche Fragen der Errichtung und Organisation sozialer Versicherungsträger, in: Wallerath, Fiat iustitia. Recht als Aufgabe der Vernunft, Festschrift für Peter Krause zum 70. Geburtstag, 2006, S. 79 (92 f.); *Axer*, VSSR 2010, 1 (19 f.); *Axer*, GesR 2007, 193 (199 f.); *Krebs*, Verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Organisationsreform der Deutschen Rentenversicherung, Rechtsgutachten erstellt im Auftrag des Verbandes Deutscher Renten-



von „Verbundaufgaben“ durch eine solche „Verbundverwaltung“ soll verfassungsrechtlich erlaubt sein. Als Beispiele für solche zulässigen „Verbundaufgaben“ werden neben der „Klärung von grundsätzlichen Fach- und Rechtsfragen ...“ namentlich „Öffentlichkeitsarbeit“ genannt.<sup>61</sup>

Die beiden Vertreter dieser Schrifttumsansicht wenden sich durchaus zu Recht gegen die viel beschworene Kategorie des „Verbots der Mischverwaltung“,<sup>62</sup> weil allein die Organisationsvorschriften des Grundgesetzes Antwort auf die Frage geben, ob ein bestimmtes (verwaltungsorganisatorisches) Zusammenwirken von Bund und Ländern verfassungsrechtlich zulässig ist.<sup>63</sup> Für den Begriff „Verbundverwaltung“ gilt dann aber das Gleiche. Einzig das Grundgesetz gibt Aufschluss darüber, ob und welche Formen der „Verbundverwaltung“ zulässig sind. „Verbundverwaltung“ ist ebenso wenig eine juristische Kategorie wie das „Verbot der Mischverwaltung“.<sup>64</sup> Hier („Verbundverwaltung“) wie dort („Verbot der Mischverwaltung“) gilt: Das Organisationsrecht des Grundgesetzes bildet den Maßstab für die Zulässigkeit des vom Gesetzgeber gewählten Organisationsmodells.

Allerdings trifft die Annahme von *Krebs* und *Axer*, dass eine „Verbundverwaltung“ zwischen landes- und bundesunmittelbaren Sozialversicherungsträgern verfassungsrechtlich zulässig sei, nicht zu. Dabei steht der Begründungsaufwand zur Rechtfertigung der Zulässigkeit einer „Verbundverwaltung“ zwischen landes- und bundesunmittelbaren Sozialversicherungsträgern in auffälligem Missverhältnis zu der Bedeutung und Tragweite eines solchen Verwaltungstypus für die föderale Ordnung des Grundgesetzes. So begründet *Krebs* die Zulässigkeit einer

---

versicherungsträger, DRV-Schriften Bd. 14, 1999, S. 11 f., 13 f.; *Boecken*, Deutsche Rentenversicherung 1999, 714 (749 ff.).

<sup>61</sup> *Krebs*, Verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Organisationsreform der Deutschen Rentenversicherung, Rechtsgutachten erstellt im Auftrag des Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger, DRV-Schriften Bd. 14, 1999, S. 14.

<sup>62</sup> *Axer*, Verfassungsrechtliche Fragen einer Organisationsreform in der Rentenversicherung. Zu den Voraussetzungen und Grenzen verbindlicher Entscheidungen durch eine Bundkörperschaft, Rechtsgutachten erstattet der Landesversicherungsanstalt Westfalen, DRV-Schriften Bd. 24, 2000, S. 49 f.; *Krebs*, Verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Organisationsreform der Deutschen Rentenversicherung, Rechtsgutachten erstellt im Auftrag des Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger, DRV-Schriften Bd. 14, 1999, S. 17 f. Zum Begriff der Mischverwaltung näher *Boecken*, Deutsche Rentenversicherung 1999, 714 (728 f.); *Schnapp*, VSSR 2007, 243 (252 ff.); *Kumm*, Die Bedeutung von Art. 87 Abs. 2 GG für die Organisation der Sozialversicherung der Bundesrepublik Deutschland, 2006, S. 96 ff.; *Schnapp*, DÖV 2003, 965 (968).

<sup>63</sup> BVerfGE 63, 1 (38); anders aber BVerfGE 119, 331 (365): „Das Grundgesetz schließt, von begrenzten Ausnahmen abgesehen, auch eine so genannte Mischverwaltung aus“; ebenso BVerfGE 32, 145 (156); 39, 96 (120); 108, 169 (182).

<sup>64</sup> Zutreffend *Schnapp*, DÖV 2003, 965 (968): Der „Terminus »Verbundaufgaben« (ist) eher verwirrend als hilfreich“.

„Verbundverwaltung“ aus landes- und bundesunmittelbaren Sozialversicherungsträgern schlicht damit, dass es in Art. 87 Abs. 2 GG an einem entsprechenden (ausdrücklichen) Verbot fehle.<sup>65</sup> Art. 87 Abs. 2 GG enthalte kein „ungeschriebenes Verbot“ einer (organisationsrechtlichen) „Wirkungseinheit“ aus bundesunmittelbaren und landesunmittelbaren Körperschaften.<sup>66</sup> „Das Grundgesetz als Organisationsstatut des Bundesstaates“ habe „kein bestimmtes, starres und in seinen Einzelheiten festgelegtes föderalistisches Konzept festgeschrieben“,<sup>67</sup> sondern es sei offen für ein Zusammenwirken von bundes- und landesunmittelbaren Körperschaften in einer „Wirkungseinheit“.<sup>68</sup>

Diese Argumentation erscheint schon deshalb methodologisch nicht tragfähig, weil sich aus dem Umstand, dass eine (Verfassungs-)Norm etwas nicht *ausdrücklich* verbietet, (nach Überwindung des reinen Rechtspositivismus) nicht schließen lässt, dass es nicht verboten ist. Dass Art. 87 Abs. 2 GG ein Verschmelzen von bundes- und landesunmittelbaren Körperschaften zu einer (organisationsrechtlichen) „Wirkungseinheit“ nicht ausdrücklich untersagt, bedeutet nicht, dass eine solche „Verbundverwaltung“ verfassungsrechtlich zulässig ist. Vielmehr erteilt das Grundgesetz einer „Verbundverwaltung“ *implizit* eine deutliche Absage. Das folgt bereits aus dem Wortlaut des Art. 87 Abs. 2 GG, der zwischen bundes- und landesunmittelbaren Körperschaften und damit zwischen (mittelbarer) Bundesverwaltung (Art. 86 GG) und (mittelbarer) Landesverwaltung (Art. 83 f. GG) differenziert; für eine „Verbundverwaltung“, d. h. eine „Wirkungseinheit“ aus bundes- und landesunmittelbaren Körperschaften ist bereits nach dem Text des Art. 87 Abs. 2 GG kein Platz.<sup>69</sup> Ein solches Organisationsmodell ist zudem mit den Strukturprinzipien des grundgesetzlichen Verwaltungsorgani-

---

<sup>65</sup> Krebs, Verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Organisationsreform der Deutschen Rentenversicherung, Rechtsgutachten erstellt im Auftrag des Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger, DRV-Schriften Bd. 14, 1999, S. 8, 11.

<sup>66</sup> Krebs, Verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Organisationsreform der Deutschen Rentenversicherung, Rechtsgutachten erstellt im Auftrag des Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger, DRV-Schriften Bd. 14, 1999, S. 11.

<sup>67</sup> Krebs, Verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Organisationsreform der Deutschen Rentenversicherung, Rechtsgutachten erstellt im Auftrag des Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger, DRV-Schriften Bd. 14, 1999, S. 12.

<sup>68</sup> Krebs, Verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Organisationsreform der Deutschen Rentenversicherung, Rechtsgutachten erstellt im Auftrag des Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger, DRV-Schriften Bd. 14, 1999, S. 11 f., 13 f.

<sup>69</sup> Dazu auch noch Ziff. C. I.

sationsrechts, insbesondere der (Unterscheidung von) Bundesverwaltung (Art. 86 GG) und Länderverwaltung (Art. 83 f. GG) unvereinbar.<sup>70</sup>

Auch *Axer* begründet seine Auffassung, dass das Grundgesetz eine „Verbundverwaltung“ von bundes- und landesunmittelbaren Sozialversicherungsträgern zulasse, sparsam. Im Ausgangspunkt geht *Axer* zwar zu Recht davon aus, dass Art. 87 Abs. 2 GG ein „Nebeneinander“ bundesunmittelbarer und landesunmittelbarer Sozialversicherungsträger bei dem Vollzug des Sozialgesetzbuches zulasse und damit „eine aufgeteilte Verwaltung im Bereich der Sozialversicherung“ erlaube.<sup>71</sup> Das damit verfassungsrechtlich gestattete „Nebeneinander“ ist nach Ansicht von *Axer* „allerdings kein beziehungsloses Verwalten auf zwei Ebenen, sondern schon aus Gründen eines auch verfassungsrechtlich gebotenen effektiven und gleichmäßigen Vollzugs wesensnotwendig ein Miteinander“ „in Form einer Verbundverwaltung landes- und bundesunmittelbarer Versicherungsträger“. <sup>72</sup> Das Grundgesetz erlaube die Verbindung bundes- und landesunmittelbarer Verwaltungseinheiten zu einer „Wirkungseinheit“, mithin eine „Verbundverwaltung“. <sup>73</sup>

Auch diese Argumentation entbehrt einer normativen Radizierung. Sie beruht auf reiner Semantik ohne Rezeption des Organisationsrechts des Grundgesetzes.<sup>74</sup>

---

<sup>70</sup> S. auch noch Ziff. C. II.

<sup>71</sup> *Axer*, VSSR 2010, 1 (19); s. auch *Axer*, GesR 2007, 193 (200); *Axer*, Soziale Versicherungsträger als Thema der grundgesetzlichen Kompetenzordnung. Verfassungsrechtliche Fragen der Errichtung und Organisation sozialer Versicherungsträger, in: Wallerath, *Fiat iustitia. Recht als Aufgabe der Vernunft*, Festschrift für Peter Krause zum 70. Geburtstag, 2006, S. 79 (92); ebenso *Kumm*, Die Bedeutung von Art. 87 Abs. 2 GG für die Organisation der Sozialversicherung der Bundesrepublik Deutschland, 2006, S. 97.

<sup>72</sup> *Axer*, VSSR 2010, 1 (19); *Axer*, GesR 2007, 193 (200); *Axer*, Soziale Versicherungsträger als Thema der grundgesetzlichen Kompetenzordnung. Verfassungsrechtliche Fragen der Errichtung und Organisation sozialer Versicherungsträger, in: Wallerath, *Fiat iustitia. Recht als Aufgabe der Vernunft*, Festschrift für Peter Krause zum 70. Geburtstag, 2006, S. 79 (92 f.); ebenso *Dünn*, in: Ruland/Becker/*Axer*, Sozialrechtshandbuch, 6. Aufl. 2018, § 13 Rn. 43; *Kumm*, Die Bedeutung von Art. 87 Abs. 2 GG für die Organisation der Sozialversicherung der Bundesrepublik Deutschland, 2006, S. 97 f.

<sup>73</sup> *Axer*, Verfassungsrechtliche Fragen einer Organisationsreform in der Rentenversicherung. Zu den Voraussetzungen und Grenzen verbindlicher Entscheidungen durch eine Bundkörperschaft, Rechtsgutachten erstattet der Landesversicherungsanstalt Westfalen, DRV-Schriften Bd. 24, 2000, S. 50 f.; *Axer*, Soziale Versicherungsträger als Thema der grundgesetzlichen Kompetenzordnung. Verfassungsrechtliche Fragen der Errichtung und Organisation sozialer Versicherungsträger, in: Wallerath, *Fiat iustitia. Recht als Aufgabe der Vernunft*, Festschrift für Peter Krause zum 70. Geburtstag, 2006, S. 79 (92 f.); *Axer*, VSSR 2010, 1 (19 f.); ebenso *Kumm*, Die Bedeutung von Art. 87 Abs. 2 GG für die Organisation der Sozialversicherung der Bundesrepublik Deutschland, 2006, S. 98.

<sup>74</sup> Pointiert *Schnapp*, VSSR 2007, 243 (258): „Ersetzung der Dogmatik durch Semantik“.

Sie ist deshalb denselben Einwänden ausgesetzt wie das vielfach beschworene „Verbot der Mischverwaltung“.<sup>75</sup> Aus einem in Art. 87 Abs. 2 GG vorgesehenen „Nebeneinander“ bundes- und landesunmittelbarer Körperschaften beim Vollzug des Sozialgesetzbuches folgt nicht die Zulässigkeit eines „Miteinanders“ in einer „Wirkungseinheit“. Ein bundesgesetzlich angeordnetes Zusammenwirken von bundes- und landesunmittelbaren Körperschaften innerhalb eines Verwaltungsträgers des Bundes ist dadurch verfassungsrechtlich nicht legitimiert. Art. 87 Abs. 2 GG lässt hierfür keinen Platz.<sup>76</sup>

Auch ist die Argumentation von Axer in sich nicht stimmig. Er geht einerseits zu Recht davon aus, dass Art. 83 f. GG auf landesunmittelbare Körperschaften i. S. d. Art. 87 Abs. 2 Satz 2 GG anwendbar sind.<sup>77</sup> Andererseits bleibt im Dunkeln, wie sich dann eine mit einer „Verbundverwaltung“ (teilweise) einhergehende Hochzonung von Aufgaben der landesunmittelbaren Regionalträger der gesetzlichen Rentenversicherung auf die Bundesebene (DRV Bund) mit Art. 83 f. GG vertragen soll. Mit dem Grundgesetz unvereinbar ist sowohl eine bundesgesetzlich angeordnete „Verbundverwaltung“ zwischen landes- und bundesunmittelbaren Sozialversicherungsträgern als auch eine bundesgesetzlich geregelte Hochzonung von Aufgaben landesunmittelbarer Körperschaften (landesunmittelbare Regionalträger der gesetzlichen Rentenversicherung) auf die Bundesebene (DRV Bund). Im Einzelnen:

## **1. Verfassungswidrigkeit einer bundesgesetzlich geregelten „Verbundverwaltung“ zwischen bundes- und landesunmittelbaren Sozialversicherungsträgern**

### **a) Verstoß gegen Art. 87 Abs. 2 GG**

Eine bundesgesetzlich angeordnete „Verbundverwaltung“ zwischen landesunmittelbaren und bundesunmittelbaren Sozialversicherungsträgern, d. h. ihre organisatorische Zusammenführung in einer „Wirkungseinheit“, verstößt gegen Art. 87 Abs. 2 GG.

---

<sup>75</sup> Dazu oben bei Fn. 62.

<sup>76</sup> Schnapp, VSSR 2007, 243 (258). S. näher sogleich, Ziff. B. III. 1. a).

<sup>77</sup> Axer, VSSR 2010, 1 (13 ff.).

Art. 87 Abs. 2 GG sieht als mögliche Organisationsformen im Bereich der Sozialversicherung bundesunmittelbare und landesunmittelbare Körperschaften vor. Je nachdem, ob ein Sozialversicherungsträger für mehr als drei Bundesländer oder nur für zwei bis drei Bundesländer zuständig ist, ist er als bundesunmittelbare Körperschaft (Art. 87 Abs. 2 Satz 1 GG) oder – bei Bestimmung des aufsichtsführenden Landes durch die beteiligten Länder – als landesunmittelbare Körperschaft (Art. 87 Abs. 2 Satz 2 GG) des öffentlichen Rechts zu führen. Art. 87 Abs. 2 GG differenziert zwischen bundes- und landesunmittelbaren Körperschaften und damit zwischen (mittelbarer) Bundesverwaltung (Art. 86 GG) und (mittelbarer) Landesverwaltung (Art. 83 f. GG). Bundes- und landesunmittelbare Sozialversicherungsträger sind nach Art. 87 Abs. 2 GG verschiedene, nebeneinander stehende und parallel agierende Verwaltungsträger. Die organisatorische Zusammenführung dieser verschiedenen Verwaltungsträger zu einer „Verbundverwaltung“, d. h. zu einer „Wirkungseinheit“ aus bundes- und landesunmittelbaren Körperschaften schließt Art. 87 Abs. 2 GG aus. Verfassungsrechtlich vorgesehen ist ein „Nebeneinander“ und kein „Miteinander“ bundes- und landesunmittelbarer Sozialversicherungsträger bei dem Vollzug des Sozialgesetzbuches. Eine „Verbundverwaltung“ aus bundes- und landesunmittelbaren Körperschaften im Bereich der Sozialversicherung stellt eine mit Art. 87 Abs. 2 GG unvereinbare „Mischverwaltung“ dar.<sup>78</sup>

**b) Verstoß gegen das Prinzip eigenverantwortlicher Aufgabenwahrnehmung von Bund (Art. 86 GG) und Ländern (Art. 83 f. GG)**

Eine „Verbundverwaltung“ aus bundes- und landesunmittelbaren Sozialversicherungsträgern verstößt darüber hinaus gegen Art. 86 GG und Art. 83 f. GG.

---

<sup>78</sup> S. nur *Frohn*, SGB 2007, 129 (132); *Broß/Mayer*, in: v. Münch/Kunig, Grundgesetz, Bd. 2, 6. Aufl. 2012, Art. 87 Rn. 20; *Kment*, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 16. Aufl. 2020, Art. 87 Rn. 10; *Ibler*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Werkstand: 90. EL Februar 2020, Art. 87 Rn. 195; *Schnapp*, VSSR 2007, 243 (258 f.); *Schnapp*, Die Organisation der Sozialversicherung im Bundesstaat. Verfassungsrechtliche Probleme, in: Ennuschat/Geerlings u. a., Wirtschaft und Gesellschaft im Staat der Gegenwart, Gedächtnisschrift für Peter J. Tettinger, 2007, S. 505 (514 f.). Anderer Ansicht *Axer*, Verfassungsrechtliche Fragen einer Organisationsreform in der Rentenversicherung. Zu den Voraussetzungen und Grenzen verbindlicher Entscheidungen durch eine Bundkörperschaft, Rechtsgutachten erstattet der Landesversicherungsanstalt Westfalen, DRV-Schriften Bd. 24, 2000, S. 51; *Axer*, VSSR 2010, 1 (19 f.); *Boecken*, Deutsche Rentenversicherung 1999, 714 (749 ff.); *Kumm*, VSSR 2007, 65 (73 f.); *Krebs*, Verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Organisationsreform der Deutschen Rentenversicherung, Rechtsgutachten erstellt im Auftrag des Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger, DRV-Schriften Bd. 14, 1999, S. 30 f. Die Frage offenlassend *Hermes*, in: Dreier, Grundgesetz, Bd. 3, 3. Aufl. 2018, Art. 87 Rn. 63.

Werden Sozialversicherungsträger gem. Art. 87 Abs. 2 Satz 1 GG als bundesunmittelbare Körperschaften geführt, sind sie Bestandteil der mittelbaren Bundesverwaltung i. S. d. Art. 86 GG.<sup>79</sup> Demgegenüber gehören die als landesunmittelbare Körperschaften geführten Sozialversicherungsträger (Art. 87 Abs. 2 Satz 2 GG, Art. 83 GG) der mittelbaren Landesverwaltung an, für die Art. 83 f. GG gelten.<sup>80</sup>

Die Verwaltung des Bundes und die Verwaltung der Länder sind organisatorisch und funktionell im Sinne von in sich geschlossenen Einheiten prinzipiell voneinander getrennt.<sup>81</sup> Gem. Art. 83 ff. GG haben Verwaltungsträger die ihnen nach dem Grundgesetz zugewiesenen Aufgaben grundsätzlich eigenverantwortlich, d. h. durch eigene Verwaltungseinrichtungen, also mit eigenem Personal, eigenen Sachmitteln und eigener Organisation wahrzunehmen.<sup>82</sup> Dementsprechend betont das Bundesverfassungsgericht, dass Mitplanungs-, Mitverwaltungs- und Mitentscheidungsbefugnisse gleich welcher Art im Aufgabenbereich der Länder, wenn die Verfassung dem Bund entsprechende Sachkompetenzen nicht übertragen hat, durch das Grundgesetz ausgeschlossen sind.<sup>83</sup> Das Gleiche gilt für den Bereich der Bundesverwaltung. Auch der Bund darf bei der Wahrnehmung seiner ihm durch das Grundgesetz zugewiesenen Kompetenzen nicht in Abhängigkeit zu den Ländern geraten. Bund und Länder müssen ihre Aufgaben eigenverantwortlich, d. h. unabhängig voneinander wahrnehmen.

Mit diesem Art. 83 ff. GG zugrundeliegenden Prinzip eigenverantwortlicher Aufgabenwahrnehmung durch Bund und Länder ist eine „Verbundverwaltung“ unvereinbar. Dabei ist es unerheblich, ob die „Verbundverwaltung“ in einer gemeinschaftlichen Trägerschaft von Bund und Ländern besteht (gemeinsame Einrichtung von Bund und Ländern) oder ob sie als Beteiligung von Länder- bzw. Bundesvertretern in den Organen einer bundes- bzw. landesunmittelbaren Körperschaft konzipiert ist. Eine gemeinsame Trägerschaft einer Organisationseinheit durch Bund und Länder ist weder Bundesverwaltung (Art. 86 GG) noch Landesverwaltung (Art. 83 f. GG) und somit verfassungsrechtlich unzulässig. Ebenso ist die Mitwirkung von Bundesvertretern in einer landesunmittelbaren Körperschaft

---

<sup>79</sup> Näher oben Ziff. B. II. 1.

<sup>80</sup> S. bereits oben Ziff. B. II. 1.

<sup>81</sup> Vgl. BVerfGE 108, 169 (182); 119, 331 (364).

<sup>82</sup> BVerfGE 119, 331 (367).

<sup>83</sup> Vgl. BVerfGE 32, 145 (156); 108, 169 (182); 119, 331 (365 und 370).

mit Art. 83 f. GG unvereinbar und verstößt umgekehrt die Beteiligung von Ländervertretern in einer bundesunmittelbaren Körperschaft gegen Art. 86 GG. Sofern sich Organe einer bundesunmittelbaren Körperschaft nicht nur aus Vertretern des Bundes, sondern auch aus Vertretern der Länder zusammensetzen, gerät die bundesunmittelbare Körperschaft in Abhängigkeit von Ländereinfluss. Solche Mitentscheidungsbefugnisse der Länder sind mit dem Prinzip eigenverantwortlicher Aufgabenwahrnehmung des Bundes unvereinbar.

Für diesen verfassungsrechtlichen Befund dürfte der Umfang des Ländereinflusses nicht von entscheidender Bedeutung sein. Jedenfalls dann, wenn den Ländervertretern Blockadebefugnisse in einer Bundeskörperschaft zustehen, liegt ein Verfassungsverstoß vor. Aber auch diesseits einer solchen Blockademöglichkeit kann die Einräumung von Mitentscheidungsbefugnissen der Länder in einer Bundeskörperschaft mit dem verfassungsrechtlichen Prinzip eigenverantwortlicher Aufgabenwahrnehmung unvereinbar sein. Der Verwaltungstypus (unmittelbarer bzw. mittelbarer) Bundesverwaltung (Art. 86 GG) setzt voraus, dass der (Bundes-)Verwaltungsträger seine Aufgaben eigenverantwortlich wahrnimmt. Das schließt regelmäßig eine Beteiligung von Ländervertretern an Organen der (unmittelbaren oder mittelbaren) Bundesverwaltung aus. Das Gleiche gilt in dem umgekehrten Fall einer Beteiligung von Bundesvertretern an einer landesunmittelbaren Körperschaft. Die Einräumung von Mitentscheidungsbefugnissen des Bundes in Organen der (unmittelbaren oder mittelbaren) Landesverwaltung ist mit Art. 83 f. GG unvereinbar. Eine solche Beteiligung des Bundes läuft dem Prinzip eigenverantwortlicher Aufgabenwahrnehmung durch die Länder entgegen und verstößt gegen das Verwaltungsorganisationsrecht der Art. 83 f. GG. Eine gesetzliche „Verbundverwaltung“ zur gemeinschaftlichen Aufgabenwahrnehmung in Gestalt einer Beteiligung von Bundesvertretern an Organen landesunmittelbarer Körperschaften oder umgekehrt in Gestalt einer Beteiligung von Ländervertretern an Organen bundesunmittelbarer Körperschaften ist eine nach dem Grundgesetz unzulässige, mit Art. Art. 83 f. GG bzw. Art. 86 GG unvereinbare „Mischverwaltung“.<sup>84</sup>

Allerdings gilt nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes (Schornsteinfeger-Entscheidung) eine Ausnahme von diesem Grundsatz eigenverantwortlicher Aufgabenwahrnehmung und dem entsprechenden Grundsatz

---

<sup>84</sup> Zur verfassungsrechtlich unzulässigen „Mischverwaltung“ s. BVerfGE 63, 1 (38 ff.); 108, 169 (182 mit weiteren Nachweisen); 119, 331 (365).

unzulässiger, mit Art. 83 ff. GG unvereinbarer Mischverwaltung. Nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichtes ist nicht jede Form der „Mischverwaltung“ von Bund und Ländern verfassungswidrig. Mitverwaltungs- und Mitentscheidungsbefugnisse an sich unzuständiger Verwaltungseinrichtungen im Aufgabenbereich des zuständigen Verwaltungsträgers können nach Ansicht des Gerichtes bei einer „eng umgrenzten Verwaltungsmaterie“ in Betracht kommen. Hierzu bedarf es allerdings nach der Judikatur des Bundesverfassungsgerichtes eines „besonderen sachlichen Grundes“.<sup>85</sup>

**c) Verstoß gegen die Kompetenz des Bundes zur Regelung der Einrichtung der Behörden und des Verfahrens (Art. 84 Abs. 1 Satz 2 und 5, Abs. 2 GG sowie Art. 86 GG)**

Soweit eine gesetzliche „Verbundverwaltung“ darin besteht, dass landesunmittelbaren Körperschaften echte Mitentscheidungsbefugnisse zustehen bei Regelungen des Bundes zur Vereinheitlichung des Vollzugs von Bundesgesetzen durch die Länder,<sup>86</sup> verstößt sie auch gegen Art. 84 Abs. 1 Satz 2 und 5, Abs. 2 GG sowie gegen Art. 86 GG. Vorausgeschickt sei, dass ein solcher Vereinheitlichungs- und Koordinierungsbedarf bei dem Vollzug der Bundesgesetze im Bereich der Sozialversicherung nicht stets besteht. Der Bund kann kraft seines ihm durch Art. 87 Abs. 2 GG eröffneten organisationsrechtlichen Gestaltungsspielraumes<sup>87</sup> frei darüber entscheiden, ob ein solcher Koordinierungsbedarf entsteht. Entscheidet sich der Bund für (nur) einen Sozialversicherungsträger mit bundesweiter Zuständigkeit (Art. 87 Abs. 2 Satz 1 GG), ist der einheitliche Gesetzes-

<sup>85</sup> BVerfGE 63, 1 (41); 119, 331 (367 und 370 f.).

<sup>86</sup> Zu diesem Zweck der Regelungskompetenz des Bundes nach Art. 84 Abs. 1 GG vgl. etwa BVerfGE 11, 6 (18); 127, 165 (203): „Der Bund soll die Möglichkeit haben, auf eine einheitliche Geltung der Rechtsvorschriften hinzuwirken“; *Kment*, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 16. Aufl. 2020, Art. 84 Rn. 1; *Trute*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, Bd. 3, 7. Aufl. 2018, Art. 84 Rn. 1; *F. Kirchhof*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Werkstand: 90. EL Februar 2020, Art. 84 Rn. 56 und (vgl. bezogen auf Art. 84 Abs. 2 GG) Rn. 172: Partielle Zurücknahme der „nach Art. 83 GG grundsätzlich vorgesehene(n) Pluralisierung des Vollzugs von Bundesgesetzen durch sechzehn Länder“. Als weiterer Zweck der Ingerenzrechte des Bundes nach Art. 84 GG wird in der Rechtsprechung und Literatur die Sicherung der Wirksamkeit des Vollzugs des Bundesrechts genannt, vgl. etwa BVerfGE 22, 180 (210); 119, 331 (358); 127, 165 (203): Zur Vereinheitlichung des Gesetzesvollzugs durch die Länder als Zweck des Art. 84 GG tritt „der Gesichtspunkt der Wirksamkeit des Gesetzesvollzugs ... hinzu“; *Kment*, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 16. Aufl. 2020, Art. 84 Rn. 1; *Suerbaum*, in: Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, 43. Edition Stand: 15.05.2020, Art. 84 Rn. 9; *F. Kirchhof*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Werkstand: 90. EL Februar 2020, Art. 84 Rn. 55 f., der in der Gewährleistung der Wirksamkeit des Vollzugs der Bundesgesetze den „Hauptzweck“ (Rn. 56) der Steuerungsbefugnisse des Bundes nach Art. 84 GG sieht.

<sup>87</sup> Näher Ziff. B. I.



vollzug durch die bundesunmittelbare Körperschaft sichergestellt. Entscheidet sich der Bund hingegen – wie im Bereich der gesetzlichen Rentenversicherung (s. § 125, 143 f. SGB VI) – für ein duales System aus bundes- und landesunmittelbaren Sozialversicherungsträgern (Art. 87 Abs. 2 Satz 1 und 2 GG, Art. 83 GG), ist die Einheitlichkeit des Gesetzesvollzugs naturgemäß nicht gewährleistet. In diesem Fall des parallelen Gesetzesvollzugs von bundes- und landesunmittelbaren Sozialversicherungsträgern nach Art. 87 Abs. 2 GG, Art. 83 GG besteht Vereinheitlichungs- und Koordinierungsbedarf.

Dieser Vereinheitlichungs- und Koordinierungsbedarf bei dem parallelen Gesetzesvollzug durch bundes- und landesunmittelbare Körperschaften ist allerdings kein verfassungsrechtliches Unikum des Sozialversicherungsbereiches. Er existiert auch, wenn Bundesgesetze ausschließlich durch die einzelnen Bundesländer als eigene Angelegenheit ausgeführt werden (Art. 83 f. GG). Hier (paralleler Gesetzesvollzug durch bundes- und landesunmittelbare Körperschaften gem. Art. 87 Abs. 2 GG, Art. 83 GG) wie dort (alleiniger Gesetzesvollzug durch die Länder als eigene Angelegenheit gem. Art. 83 f. GG) hat allein der Bund für die Einheitlichkeit des Gesetzesvollzugs durch die ihm nach dem Grundgesetz zur Verfügung stehenden Steuerungsinstrumente zu sorgen. Zu diesen Steuerungsmitteln gehört insbesondere die Befugnis der Bundesregierung, allgemeine Verwaltungsvorschriften zu erlassen (Art. 86 Satz 1 GG für den Bereich der Bundesverwaltung; Art. 84 Abs. 2 GG für den Bereich des Vollzugs der Bundesgesetze durch die Länder als eigene Angelegenheit, wobei die Zustimmung des Bundesrates erforderlich ist). Vor allem aber kann der Bund durch die Regelung der Einrichtung der Behörden und des Verwaltungsverfahrens (Art. 86 Satz 2 GG für die Behördeneinrichtung im Bereich der Bundesverwaltung und – zumindest auf der Grundlage einer Bundeskompetenz kraft Natur der Sache – für das Verwaltungsverfahren;<sup>88</sup> Art. 84 Abs. 1 Satz 2 und 5 GG für den Bereich des Vollzugs der Bundesgesetze durch die Länder als eigene Angelegenheit) für einen einheitlichen Vollzug der Bundesgesetze durch den Bund und die Länder Sorge tragen.

Bei der Ausübung dieser Steuerungsbefugnisse des Bundes zur Vereinheitlichung des Vollzugs der Bundesgesetze sieht das Grundgesetz keinerlei Mitwirkungsrechte der Länder vor. Das Grundgesetz trägt den Interessen der Länder erschöpfend und abschließend dadurch Rechnung, dass sie von Bundes-

---

<sup>88</sup> Hierzu bereits bei Fn. 35.

gesetzen (Art. 84 Abs. 1 Satz 2 GG) bei dem Vollzug durch die Länder als eigene Angelegenheit abweichende Regelungen treffen dürfen (Art. 84 Abs. 1 Satz 2 und 3 GG). Diese Abweichungsmöglichkeit der Länder kann der Bund in Bezug auf das Verwaltungsverfahren nur in Ausnahmefällen wegen eines besonderen Bedürfnisses nach bundeseinheitlicher Regelung ausschließen (Art. 84 Abs. 1 Satz 5 GG); solche Bundesgesetze bedürfen zum Schutz der Länderinteressen der Zustimmung des Bundesrates (Art. 84 Abs. 1 Satz 6 GG).

Mit dieser ausdifferenzierten Regelungsstruktur des Art. 84 Abs. 1 und 2 GG, d. h. der Kompetenz des Bundes, bei dem Vollzug der Bundesgesetze durch die Länder als eigene Angelegenheit die Behördeneinrichtung und das Verwaltungsverfahren zu regeln (Art. 84 Abs. 1 Satz 2 GG), der Abweichungskompetenz des Länder (Art. 84 Abs. 1 Satz 2 und 3 GG) sowie der Bundeskompetenz zur Regelung des Verwaltungsverfahrens ohne Abweichungsmöglichkeit der Länder (Art. 84 Abs. 1 Satz 5 und 6 GG), ist es unvereinbar, landesunmittelbaren Körperschaften Mitentscheidungsbefugnisse einzuräumen bei Regelungen des Bundes zur Vereinheitlichung des Vollzugs der Bundesgesetze durch die Länder. Die Regelungsbefugnisse des Bundes einerseits und der Länder andererseits bei dem Vollzug von Bundesgesetzen durch die Länder als eigene Angelegenheit sind in Art. 84 GG abschließend geregelt. Eine Mitwirkung der Länder an den Regelungsbefugnissen des Bundes nach Art. 84 Abs. 1 Satz 2 und 5, Abs. 2 GG ist grundgesetzlich ebenso wenig vorgesehen wie die Mitwirkung des Bundes an Regelungen der Länder nach Art. 84 Abs. 1 Satz 1 bzw. nach Satz 2 und 3 GG.

Desgleichen ist eine Beteiligung der Länder an den Regelungsbefugnissen des Bundes nach Art. 86 Satz 1 und 2 GG für den Bereich der Bundesverwaltung unzulässig. Auch sie ist im Grundgesetz nicht vorgesehen und deshalb verfassungswidrig.

## **2. Hochzonung von Aufgaben landesunmittelbarer Sozialversicherungsträger auf bundesunmittelbare Sozialversicherungsträger verstößt gegen Art. 83 f. GG**

Wie bereits dargelegt, gehören die nach Art. 87 Abs. 2 Satz 2 GG als landesunmittelbaren Körperschaften zu führenden Sozialversicherungsträger zur mittelbaren Landesverwaltung. Sie vollziehen die Sozialversicherungsgesetze des Bundes (Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG) als eigene Angelegenheit der Länder gem. Art. 83 f. GG. Das Gleiche gilt für Sozialversicherungsträger, die nur für ein

Bundesland zuständig sind und deshalb nicht von Art. 87 Abs. 2 GG erfasst sind und von dem betreffenden Bundesland gem. Art. 83 GG errichtet werden (Gesetzgebungskompetenz gem. Art. 70 Abs. 1 GG). Auch sie sind Bestandteil der Landesverwaltung i. S. d. Art. 83 f. GG.

Das Bundesverfassungsgericht betont in ständiger Rechtsprechung, dass die Kompetenzaufteilung nach Art. 83 ff. GG eine wichtige Ausformung des bundesstaatlichen Prinzips des Grundgesetzes darstellt. Es dient dazu, „die Länder vor einem Eindringen des Bundes in den ihnen vorbehaltenen Bereich der Verwaltung zu schützen“.<sup>89</sup>

Mit diesem Eckpfeiler (Art. 83 f. GG) der grundgesetzlich ausgeformten föderalen Ordnung ist es unvereinbar, wenn der Bund durch Gesetz Aufgaben, die nach dem Grundgesetz von landesunmittelbaren Sozialversicherungsträgern wahrzunehmen sind, auf eine bundesunmittelbare Körperschaft überträgt, d. h. auf sie hochzont. Der Gesetzesvollzug von Bundesgesetzen durch die Länder als eigene Angelegenheit nach Art. 83 f. GG ist eine Verwaltungsaufgabe der Länder. Art. 83 f. GG untersagen es dem Bund, in diesen Verwaltungsraum der Länder einzudringen und den Ländern die ihnen nach dem Grundgesetz obliegenden Aufgaben zu entziehen.<sup>90</sup> Eine Hochzonzung von Verwaltungsaufgaben auf den Bund, für die nach dem Grundgesetz landesunmittelbare Körperschaften zuständig sind, bricht mit dem föderalen Prinzip des Grundgesetzes und ist wegen Verstoßes gegen Art. 83 f. GG verfassungswidrig.

Der Bund ist zwar – wie dargelegt – berechtigt, die Einheitlichkeit des Gesetzesvollzugs mit Wirkung (nicht nur für bundesunmittelbare Körperschaften, s. Art. 86 GG, sondern auch) für landesunmittelbare Körperschaften sicherzustellen. Er kann sich hierzu der ihm nach dem Grundgesetz eingeräumten Steuerungsinstrumente bedienen (vgl. Art. 84 Abs. 1 Satz 2 und 5, Abs. 2 GG). Diese Steuerungsbefugnisse des Bundes lassen aber die Zuständigkeit der landesunmittelbaren Körperschaften für den Gesetzesvollzug unberührt. Die Regelungskompetenzen des Bundes nach Art. 84 Abs. 1 Satz 2 und 5, Abs. 2 GG, insbesondere seine Befugnis zur Regelung der „Einrichtung der Behörden“ gem. Art. 84 Abs. 1 Satz 2 GG, sind bezogen und beschränkt auf die Verwaltung des jeweiligen Bundeslandes. Der Bund darf die Zuständigkeit für den Vollzug des von ihm

---

<sup>89</sup> BVerfGE 119, 331 (364) unter Hinweis auf BVerfGE 108, 169 (181 f.).

<sup>90</sup> S. auch *Schnapp*, VSSR 2007, 243 (260).

erlassenen Bundesgesetzes nur innerhalb des jeweiligen Bundeslandes festlegen. Er darf nur regeln, welche Stelle innerhalb der Länder für den Vollzug des Bundesgesetzes zuständig ist. Dagegen darf der Bundesgesetzgeber nach Art. 84 Abs. 1 Satz 2 GG – selbstredend – weder eine eigene (unmittelbare oder mittelbare Bundesverwaltung) Zuständigkeit für den Gesetzesvollzug begründen noch festlegen, dass ein Bundesland für die Gesetzesausführung in einem anderen Bundesland zuständig ist. Legt der Bund beim Vollzug eines Bundesgesetzes durch die Länder als eigene Angelegenheit eine eigene Vollzugszuständigkeit (unmittelbare oder mittelbare Bundesverwaltung) oder die Zuständigkeit eines Bundeslandes zur Ausführung des Bundesgesetzes in einem anderen Bundesland fest, ist das nicht von Art. 84 Abs. 1 Satz 2 GG gedeckt und verstößt der Bund daher gegen Art. 84 Abs. 1 Satz 1 GG.<sup>91</sup>

Dabei macht es verfassungsrechtlich keinen Unterschied, ob im Bundesgesetz selbst eine Zuständigkeit (der unmittelbaren oder mittelbaren Bundesverwaltung oder eines „fremden“ Landes) für den Gesetzesvollzug begründet wird oder ob der Bund durch Gesetz eine Gemeinschaftseinrichtung von Bund und Ländern schafft, die durch Mehrheitsbeschluss die Zuständigkeit für den Vollzug des Bundesgesetzes auf einen „fremden“, d. h. nach dem Grundgesetz unzuständigen Verwaltungsträger übertragen kann (Hochzonung). In beiden Fällen liegt entgegen Art. 84 Abs. 1 Satz 1 GG die Zuständigkeit für die Aufgabe (Vollzug des Bundesgesetzes) nicht bei dem jeweiligen Bundesland. Der Bund darf nach Art. 84 Abs. 1 Satz 2 GG weder selbst durch Bundesgesetz eine Zuständigkeit der unmittelbaren oder mittelbaren Bundesverwaltung oder eines „fremden“ Landes für den Gesetzesvollzug begründen noch darf er eine solche Aufgabenübertragung einer Gemeinschaftseinrichtung von Bund und Ländern durch Mehrheitsbeschluss überlassen.<sup>92</sup>

Eine Hochzonung von Verwaltungsaufgaben der Länder auf die Zentralebene des Bundes ist nur zulässig, wenn das Grundgesetz es erlaubt. Eine solche (explizite) Erlaubnisvorschrift ist beispielsweise der im Jahr 2017 in das Grundgesetz eingefügte Art. 91c Abs. 5 GG. Nach dieser Bestimmung regelt der Bund mit Zustimmung des Bundesrates den übergreifenden informationstechnischen Zugang zu den Verwaltungsleistungen nicht nur des Bundes, sondern auch der Länder. Dieser verfassungsrechtlichen Regelungsverpflichtung ist der Bund durch

---

<sup>91</sup> Näher unter Ziff. B. II. 3.

<sup>92</sup> S. bereits oben Ziff. B. II. 3.

Erlass des Onlinezugangsgesetzes (OZG) nachgekommen, welches Bund und Länder künftig verpflichtet, ihre Verwaltungsleistungen auch elektronisch über Verwaltungsportale anzubieten (§ 1 Abs. 1 OZG). Der dadurch bewirkte Einbruch in die Länderstaatlichkeit ist allerdings mit Blick auf die Ewigkeitsgarantie des Art. 79 Abs. 3 GG, welche die föderale Ordnung dreifach sichert (durch die Garantie der „Gliederung des Bundes in Länder“, die Garantie der „grundsätzliche(n) Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung“ und die Garantie der in Art. 20 GG „niedergelegten Grundsätze“), nur ausnahmsweise, in eng begrenzten Sachbereichen zulässig. In jedem Fall bedarf es für einen solchen Einbruch in die Länderstaatlichkeit einer verfassungsrechtlichen Grundlage, wie sie sich in Art. 91c Abs. 5 GG findet. Für eine Hochzonung von Aufgaben landesunmittelbarer Sozialversicherungsträger auf einen bundesunmittelbaren Sozialversicherungsträger fehlt eine solche, erforderliche verfassungsrechtliche Grundlage.

### **C. Verfassungswidrigkeit der „Verbundverwaltung“ zwischen landesunmittelbaren Regionalträgern der gesetzlichen Rentenversicherung und Bundesträgern in den Selbstverwaltungsorganen der DRV Bund gem. § 138 Abs. 1 und 2 SGB IV i. V. m. § 64 Abs. 4 SGB IV**

Die bundesunmittelbare Körperschaft (Art. 87 Abs. 2 Satz 1 GG, §§ 125 Abs. 2 Satz 1, 143 SGB VI) DRV Bund nimmt neben ihren Trägeraufgaben (s. § 126 SGB VI)<sup>93</sup> gem. § 125 Abs. 2 Satz 2 SGB VI<sup>94</sup> und § 138 Abs. 1 Satz 1 SGB VI auch die Grundsatz- und Querschnittsaufgaben der Deutschen Rentenversicherung wahr (Doppelfunktion).<sup>95</sup> Zu diesen Grundsatz- und Querschnittsaufgaben kann die DRV Bund nach § 138 Abs. 2 Satz 1 SGB VI für sämtliche Träger der Rentenversicherung verbindliche Entscheidungen treffen.

Getroffen werden die Entscheidungen der DRV Bund zu den Grundsatz- und Querschnittsaufgaben der Deutschen Rentenversicherung durch ihre Bundesvertreterversammlung gem. § 64 Abs. 4 SGB IV (§ 138 Abs. 2 Satz 1 Halbsatz 1

<sup>93</sup> Zu ihnen näher statt vieler *Dünn*, in: Kreikebohm, SGB VI, 5. Aufl. 2017, § 125 Rn. 5; *Köster*, in: Rolfs/Giesen/Kreikebohm/Udsching, BeckOK Sozialrecht, 57. Edition Stand: 01.06.2020, § 126 SGB VI Rn. 6; *Ruland/Dünn*, NZS 2005, 113 (115, 118).

<sup>94</sup> Zu den in § 125 Abs. 2 Satz 2 SGB VI genannten „gemeinsamen Angelegenheiten der Träger der Rentenversicherung“, die nach dem Gesetz ebenfalls von der DRV Bund wahrzunehmen sind, näher *Binne/Dünn*, Deutsche Rentenversicherung 2005, 50 (68 f.).

<sup>95</sup> Zu dieser Doppelfunktion der DRV Bund statt vieler *Binne/Dünn*, Deutsche Rentenversicherung 2005, 50 (51, 58); *Rolfs/Röleke*, Deutsche Rentenversicherung 2016, 93; *Ruland*, Deutsche Rentenversicherung 2005, 2 (12); *Ruland/Dünn*, NZS 2005, 113 (117 ff.).

SGB VI). Die Bundesvertreterversammlung kann die Entscheidungsbefugnis gem. § 64 Abs. 4 SGB VI ganz oder teilweise auf den Bundesvorstand der DRV Bund übertragen, der gem. § 64 Abs. 4 SGB IV entscheidet (§ 138 Abs. 2 Satz 2 SGB VI).<sup>96</sup>

Gem. § 64 Abs. 4 Satz 1 SGB IV werden Beschlüsse der Bundesvertreterversammlung (und des Bundesvorstandes) der DRV Bund in Grundsatz- und Querschnittsaufgaben grundsätzlich<sup>97</sup> mit der Mehrheit von mindestens zwei Dritteln aller gewichteten Stimmen der satzungsmäßigen Mitgliederzahl getroffen. Bei Beschlüssen der Bundesvertreterversammlung (und des Bundesvorstandes) werden die Stimmen der Regionalträger mit insgesamt 55 % und die der Bundesträger mit insgesamt 45 % gewichtet (§ 64 Abs. 4 Satz 2 SGB IV).<sup>98</sup> In der Bundesvertreterversammlung orientiert sich die Gewichtung innerhalb der Regionalträger und innerhalb der Bundesträger jeweils an der Anzahl der Versicherten der einzelnen Träger (§ 64 Abs. 4 Satz 3 SGB IV).

## **I. Verstoß gegen Art. 87 Abs. 2 GG und Art. 86 GG**

Diese Mitwirkung der landesunmittelbaren Regionalträger der gesetzlichen Rentenversicherung an Beschlüssen der Bundesvertreterversammlung (bzw. des Bundesvorstandes) der DRV Bund in Grundsatz- und Querschnittsangelegenheiten ist verfassungswidrig. Sie verstößt gegen Art. 87 Abs. 2 GG und Art. 86 GG.

Art. 87 Abs. 2 GG differenziert im Bereich der Sozialversicherung zwischen bundesunmittelbaren und landesunmittelbaren Körperschaften und damit zwischen (mittelbarer) Bundesverwaltung (Art. 86 GG) und (mittelbarer) Landesverwaltung (Art. 83 f. GG). Bundes- und landesunmittelbare Sozialversicherungsträger sind

---

<sup>96</sup> Der Bundesvorstand kann die Entscheidungsbefugnis gem. § 64 Abs. 4 SGB IV ganz oder teilweise auf einen Ausschuss des Bundesvorstandes übertragen (§ 138 Abs. 3 Satz 1 SGB VI), dessen Entscheidungen einstimmig ergehen müssen (§ 138 Abs. 3 Satz 2 SGB VI). Von der Entscheidung des Ausschusses kann wiederum der Bundesvorstand gem. § 64 Abs. 4 SGB IV abweichende Entscheidungen treffen (§ 138 Abs. 3 Satz 3 SGB VI).

<sup>97</sup> Ausnahme gem. § 138 Abs. 2 Satz 3 SGB VI: Entscheidungen über die Auslegung von Rechtsfragen werden von der Bundesvertreterversammlung (und vom Bundesvorstand) mit der einfachen Mehrheit aller gewichteten Stimmen der satzungsmäßigen Mitgliederzahl getroffen.

<sup>98</sup> Nach § 44 Abs. 5 SGB VI setzt sich die Bundesvertreterversammlung der DRV Bund zusammen aus insgesamt 28 Mitgliedern der Regionalträger der gesetzlichen Rentenversicherung, 2 Mitgliedern der DRV KBS und höchstens 30 Mitgliedern der DRV Bund. Gem. § 11 Abs. 2 der Satzung der DRV Bund vom 01.10.2005 i. d. F. vom 05./06.12.2018 entfallen auf die insgesamt 1200 Stimmen in der Bundesvertreterversammlung 540 auf die Bundesträger und 660 auf die Regionalträger.

nach Art. 87 Abs. 2 GG verschiedene, nebeneinander stehende und parallel agierende Verwaltungsträger. Die organisatorische Zusammenführung dieser verschiedenen Verwaltungsträger zu einer „Verbundverwaltung“, d. h. zu einer „Wirkungseinheit“ aus bundes- und landesunmittelbaren Körperschaften gestattet Art. 87 Abs. 2 GG nicht.<sup>99</sup> Verfassungsrechtlich in Art. 87 Abs. 2 GG vorgesehen ist ein „Nebeneinander“ und kein „Miteinander“ bundes- und landesunmittelbarer Sozialversicherungsträger bei dem Vollzug des Sozialgesetzbuches. Die „Verbundverwaltung“ aus landesunmittelbaren Regionalträgern und Bundesträgern in den Selbstverwaltungsorganen (Bundesvertreterversammlung bzw. Bundesvorstand) der DRV Bund stellt eine mit Art. 87 Abs. 2 GG unvereinbare „Mischverwaltung“ dar.<sup>100</sup>

Überdies liegt ein Verstoß gegen Art. 86 GG vor. Die DRV Bund ist als bundesunmittelbare Körperschaft (Art. 87 Abs. 2 Satz 1 GG, §§ 125 Abs. 2 Satz 1, 143 SGB VI) Bestandteil der mittelbaren Bundesverwaltung i. S. d. Art. 86 GG. Die Verwaltung des Bundes und die Verwaltung der Länder sind organisatorisch und funktionell im Sinne von in sich geschlossenen Einheiten prinzipiell voneinander getrennt.<sup>101</sup> Gem. Art. 83 ff. GG haben Verwaltungsträger grundsätzlich die ihnen nach dem Grundgesetz zugewiesenen Aufgaben eigenverantwortlich, d. h. durch eigene Verwaltungseinrichtungen, also mit eigenem Personal, eigenen Sachmitteln und eigener Organisation wahrzunehmen.<sup>102</sup> Dementsprechend betont das Bundesverfassungsgericht, dass Mitplanungs-, Mitverwaltungs- und Mitentschei-

<sup>99</sup> Näher oben Ziff. B. III. 1. a).

<sup>100</sup> Ebenso *Frohn*, SGB 2007, 129 (135); *Kment*, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 16. Aufl. 2020, Art. 87 Rn. 10; *Ibler*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Werkstand: 90. EL Februar 2020, Art. 87 Rn. 195; *Schnapp*, VSSR 2007, 243 (258 f.). Einen Verstoß gegen Art. 87 Abs. 2 GG verneinen dagegen *Axer*, Verfassungsrechtliche Fragen einer Organisationsreform in der Rentenversicherung. Zu den Voraussetzungen und Grenzen verbindlicher Entscheidungen durch eine Bundkörperschaft, Rechtsgutachten erstattet der Landesversicherungsanstalt Westfalen, DRV-Schriften Bd. 24, 2000, S. 51; *Axer*, VSSR 2010, 1 (19 f.); *Boecken*, Deutsche Rentenversicherung 1999, 714 (749 ff.); *Kumm*, VSSR 2007, 65 (73 f.); *Dünn*, in: Ruland/Dünn, Gemeinschaftskommentar zum Sozialgesetzbuch, SGB VI, Stand: 249. Lfg./Juni 2020, § 138 Rn. 136 f.; *Rolfs/Röleke*, Deutsche Rentenversicherung 2016, 93 (102); *Krebs*, Verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Organisationsreform der Deutschen Rentenversicherung, Rechtsgutachten erstellt im Auftrag des Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger, DRV-Schriften Bd. 14, 1999, S. 30 f.; vgl. auch *Axer*, Verfassungsrechtliche Fragen einer Organisationsreform in der Rentenversicherung. Zu den Voraussetzungen und Grenzen verbindlicher Entscheidungen durch eine Bundkörperschaft, Rechtsgutachten erstattet der Landesversicherungsanstalt Westfalen, DRV-Schriften Bd. 24, 2000, S. 49 ff.; die Frage thematisierend, aber offenlassend *Diel*, in: Hauck/Noftz, Sozialgesetzbuch, SGB VI, Stand: Lfg. 4/19 – XI/19, § 138 Rn. 11: Die Mischverwaltung ist verfassungsrechtlich zulässig, wenn sachlich begründet.

<sup>101</sup> Vgl. BVerfGE 108, 169 (182); 119, 331 (364).

<sup>102</sup> BVerfGE 119, 331 (367).

dungsbefugnisse des Bundes gleich welcher Art im Aufgabenbereich der Länder, wenn die Verfassung dem Bund entsprechende Sachkompetenzen nicht übertragen hat, durch das Grundgesetz ausgeschlossen sind.<sup>103</sup> Das Gleiche gilt für den Bereich der Bundesverwaltung. Auch der Bund darf bei der Wahrnehmung seiner ihm durch das Grundgesetz zugewiesenen Kompetenzen nicht in Abhängigkeit zu den Ländern geraten. Bund und Länder müssen ihre Aufgaben eigenverantwortlich, d. h. unabhängig voneinander wahrnehmen.

Mit diesem dem Grundgesetz zugrundeliegenden Prinzip eigenverantwortlicher Aufgabenwahrnehmung durch den Bund (Art. 87 Abs. 2 Satz 1 GG, Art. 86 GG) ist § 138 Abs. 1 und 2 SGB VI i. V. m. § 64 Abs. 4 SGB IV unvereinbar. Da sich die Bundesvertreterversammlung und der Bundesvorstand der DRV Bund nicht nur aus Vertretern des Bundes, sondern auch aus Vertretern der landesunmittelbaren Regionalträger zusammensetzen, gerät die bundesunmittelbare Körperschaft DRV Bund in Abhängigkeit von Ländereinfluss. Solche Mitentscheidungsbefugnisse der Länder sind mit dem Prinzip eigenverantwortlicher Aufgabenwahrnehmung des Bundes (DRV Bund) nicht vereinbar.

Hierbei kann dahinstehen, ob die Mitwirkung der Ländervertreter (landesunmittelbare Regionalträger) an Entscheidungen der DRV Bund unabhängig vom Umfang des Ländereinflusses verfassungswidrig ist. Jedenfalls dann, wenn den Ländervertretern Blockadebefugnisse innerhalb der Bundeskörperschaft zustehen, liegt ein Verfassungsverstoß vor.<sup>104</sup> Das ist nach § 64 Abs. 4 SGB IV der Fall. Durch das Erfordernis einer Zwei-Drittel-Mehrheit für Beschlüsse der Bundesvertreterversammlung und des Bundesvorstandes in Grundsatz- und Querschnittsaufgaben (§ 64 Abs. 4 Satz 1 SGB IV) sowie die Stimmgewichtung innerhalb der Bundesvertreterversammlung und des Bundesvorstandes (§ 64 Abs. 4 Satz 2 SGB IV: die Stimmen der Regionalträger werden mit 55 %, die Stimmen der Bundesträger werden mit 45 % gewichtet) ist zwar sichergestellt, dass Entscheidungen nicht gegen den Willen der Bundesträger (ebenso wenig wie gegen den Willen der Regionalträger) zustande kommen.<sup>105</sup> Jedoch können die Bundesträger Entscheidungen auch nicht ohne Zustimmung eines Teils der Regionalträger treffen, d. h., sie können ihren Willen nicht unabhängig von der Mitwirkung der

---

<sup>103</sup> Vgl. BVerfGE 32, 145 (156); 108, 169 (182); 119, 331 (365 und 370).

<sup>104</sup> Näher oben Ziff. B. II. 3.

<sup>105</sup> S. nur *Dünn*, in: Kreikebohm, SGB VI, 5. Aufl. 2017, § 138 Rn. 23; *Dünn*, in: Ruland/Dünn, Gemeinschaftskommentar zum Sozialgesetzbuch, SGB VI, Stand: 249. Lfg./Juni 2020, § 138 Rn. 94.



Regionalträger durchsetzen. Damit begibt sich der Bund in Abhängigkeit von den landesunmittelbaren Regionalträgern. Durch die Mit-Entscheidungsbefugnisse der Regionalträger kann die bundesunmittelbare Körperschaft DRV Bund (und die DRV KBS) ihren Willen nicht in jedem Fall durchsetzen. Eine solche Abhängigkeit des Bundes von der Zustimmung der Ländervertreter ist mit dem Verwaltungstypus der (mittelbaren) Bundesverwaltung nach Art. 86 GG unvereinbar.

§ 64 Abs. 4 SGB IV begründet daher in der Tat – worauf im Schrifttum hingewiesen wird – „keine Steuerung der Regionalträger durch eine Bundeskörperschaft“, „sondern eine Selbststeuerung der Gesamtorganisation Deutsche Rentenversicherung durch alle Rentenversicherungsträger gemeinsam“.<sup>106</sup> Eine solche „Selbststeuerung“ durch alle Rentenversicherungsträger gemeinsam, also die gemeinsame Aufgabenwahrnehmung (Vollzug des Sozialgesetzbuches), ist aber verfassungsrechtlich unzulässig. Sie ist mit dem Verwaltungstypus der (mittelbaren) Bundesverwaltung nach Art. 86 GG (und mit Art. 87 Abs. 2 GG) unvereinbar.

Die gesetzlich in § 64 Abs. 4 SGB IV vorgesehene „Verbundverwaltung“ zwischen den Regionalträgern und der DRV Bund lässt sich auch nicht durch den Koordinierungsbedarf rechtfertigen, der bei einem parallelen Gesetzesvollzug von bundes- und landesunmittelbaren Sozialversicherungsträgern nach Art. 87 Abs. 2 GG, Art. 83 GG besteht.<sup>107</sup> Auch bei einer solchen Parallelverwaltung durch bundes- und landesunmittelbare Körperschaften kann der Bund die Einheitlichkeit des Gesetzesvollzugs nur mithilfe der ihm nach dem Grundgesetz zugewiesenen Steuerungsmittel (vgl. Art. 84 Abs. 1 Satz 2 und 5, Abs. 2 GG, Art. 86 GG) sicherstellen. Neben diesen grundgesetzlich vorgesehenen Steuerungsmöglichkeiten hat der Bund keine weiteren Möglichkeiten zur Einwirkung auf den Gesetzesvollzug durch die Länder.

---

<sup>106</sup> *Ruland/Dünn*, NZS 2005, 113 (118; s. auch 119); *Binne/Dünn*, Deutsche Rentenversicherung 2005, 50 (52); *Diel*, in: Hauck/Noftz, Sozialgesetzbuch, SGB VI, Stand: Lfg. 4/19 – XI/19, § 138 Rn. 2; vgl. auch *Axer*, VSSR 2010, 1 (20): „Selbstkoordinierung landes- und bundesunmittelbarer Versicherungsträger“; *Rolfs/Röleke*, Deutsche Rentenversicherung 2016, 93 (94).

<sup>107</sup> Vgl. so aber letztlich die Argumentation von *Axer*, Verfassungsrechtliche Fragen einer Organisationsreform in der Rentenversicherung. Zu den Voraussetzungen und Grenzen verbindlicher Entscheidungen durch eine Bundkörperschaft, Rechtsgutachten erstattet der Landesversicherungsanstalt Westfalen, DRV-Schriften Bd. 24, 2000, S. 51.

## **II. Verstoß gegen die Kompetenz des Bundes zur Regelung der Einrichtung der Behörden und des Verwaltungsverfahrens (Art. 84 Abs. 1 Satz 2 und 5, Abs. 2 GG und Art. 86 GG)**

Die Mitwirkung der landesunmittelbaren Regionalträger an Beschlüssen der Bundesvertreterversammlung (bzw. des Bundesvorstandes) der DRV Bund ist überdies unvereinbar mit den Regelungsbefugnissen des Bundes nach Art. 84 Abs. 1 Satz 2 und 5, Abs. 2 GG und nach Art. 86 GG.

Art. 84 GG regelt abschließend, welche Regelungsbefugnisse dem Bund und den Ländern bei dem Vollzug der Bundesgesetze durch die Länder als eigene Angelegenheit zustehen. Der Bund hat die Kompetenz, für die Einheitlichkeit des Gesetzesvollzugs zu sorgen. Hierfür sieht das Grundgesetz insbesondere folgende Steuerungsinstrumente vor: die Befugnis der Bundesregierung, mit Zustimmung des Bundesrates allgemeine Verwaltungsvorschriften zu erlassen (Art. 84 Abs. 2 GG); sowie die Regelung der Einrichtung der Behörden und des Verwaltungsverfahrens durch den Bund (Art. 84 Abs. 1 Satz 2 GG). Von solchen Bundesgesetzen können die Länder abweichende Regelungen treffen (Art. 84 Abs. 1 Satz 2 und 3 GG), wenn nicht der Bund mit Zustimmung des Bundesrates das Verwaltungsverfahren ohne Abweichungsmöglichkeit der Länder regelt (Art. 84 Abs. 1 Satz 5 und 6 GG).

Mit diesen ausdifferenzierten Regelungen des Art. 84 Abs. 1 und 2 GG zu den Befugnissen des Bundes einerseits sowie der Länder andererseits ist es unvereinbar, landesunmittelbaren Körperschaften Mitentscheidungsbefugnisse einzuräumen bei Regelungen des Bundes zur Vereinheitlichung des Vollzugs von Bundesgesetzen durch die Länder. Die Regelungsbefugnisse des Bundes einerseits und der Länder andererseits bei dem Vollzug der Bundesgesetze durch die Länder als eigene Angelegenheit sind in Art. 84 GG abschließend geregelt. Eine Mitwirkung der Länder an den Regelungsbefugnissen des Bundes ist grundgesetzlich nicht vorgesehen.<sup>108</sup> Die Mitwirkung der landesunmittelbaren Regionalträger an Beschlüssen der Bundesvertreterversammlung (bzw. des Bundesvorstandes) der DRV Bund nach § 138 Abs. 1 und 2 SGB VI i. V. m. § 64 Abs. 4 SGB IV verstößt deshalb gegen Art. 84 Abs. 1 und 2 GG.<sup>109</sup>

<sup>108</sup> Näher unter Ziff. B. III. 1. c).

<sup>109</sup> Im Ergebnis – allerdings nicht in der Begründung – ebenso *Schnapp*, VSSR 2007, 243 (260 f.); einen Verstoß gegen Art. 84 Abs. 2 GG bejaht *Boecken*, Deutsche Rentenversicherung 1999,

Dabei kann hier dahinstehen, ob und unter welchen Voraussetzungen sogenannte doppelgesichtige Normen dem Art. 84 Abs. 1 GG unterfallen. Doppelgesichtige Normen sind Vorschriften, die nicht nur formelle Vorgaben für die Landesverwaltung, sondern auch materielles Bundesrecht enthalten.<sup>110</sup> Insoweit ist umstritten, ob die Bundeskompetenz für entsprechende materielle Vorschriften aus Art. 84 Abs. 1 Satz 2 GG („Verwaltungsverfahren“) oder aus der Gesetzgebungskompetenz des Bundes (vgl. Art. 70 ff. GG, hier: Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG) folgt.<sup>111</sup> Auch wenn man insoweit Art. 84 Abs. 1 Satz 2 GG für nicht einschlägig hält, weil Art. 84 Abs. 1 (Satz 1) GG den Ländern kein Eindringen in die Gesetzgebungskompetenz des Bundes eröffnet, und deshalb die Bundeskompetenz auf seine Gesetzgebungskompetenz (Art. 70 ff. GG, hier: Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG) stützt,<sup>112</sup> wäre eine Mitwirkung von landesunmittelbaren Körperschaften beim Erlass materieller Regelungen des Bundes unzulässig. Hier (Art. 70 ff. GG, konkret: Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG) wie dort (Art. 84 Abs. 1 GG) ist ein Eindringen der Länder in den Kompetenzbereich des Bundes verfassungsrechtlich ausgeschlossen. Die Mitwirkung der landesunmittelbaren Regionalträger an Beschlüssen der Bundesvertreterversammlung (bzw. des Bundesvorstandes) der DRV Bund nach § 138 Abs. 1 und 2 SGB VI i. V. m. § 64 Abs. 4 SGB IV ist daher auch insoweit verfassungswidrig, als die Bundesvertreterversammlung (bzw. der Bundesvorstand) (neben formellen Regelungen i. S. d. Art. 84 Abs. 1 GG auch) materielle Regelungen erlässt. Auch insoweit muss der Bund unabhängig vom Einfluss der Länder bleiben und seine Regelungsbefugnis – ungeachtet dessen, ob hierfür die verfassungsrechtliche Grundlage des Art. 84 Abs. 1 Satz 2 und 5 GG oder Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG einschlägig ist – autonom ausüben können. Eine Beteiligung landesunmittelbarer Körperschaften am Zustandekommen materieller Vorschriften des Bundes („Mischverwaltung“) ist grundgesetzlich nicht vorgesehen und deshalb verfassungsrechtlich unzulässig.

---

714 (742 ff.); einen Verstoß insbesondere gegen Art. 84 Abs. 2 GG verneint dagegen *Krebs*, Verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Organisationsreform der Deutschen Rentenversicherung, Rechtsgutachten erstellt im Auftrag des Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger, DRV-Schriften Bd. 14, 1999, S. 18 ff.; ebenso *Dünn*, in: Ruland/Dünn, Gemeinschaftskommentar zum Sozialgesetzbuch, SGB VI, Stand: 249. Lfg./Juni 2020, § 138 Rn. 137; *Binne/Dünn*, Deutsche Rentenversicherung 2005, 50 (65).

<sup>110</sup> Zu dieser Möglichkeit s. nur BVerfGE 55, 274 (321); 116, 24 (51).

<sup>111</sup> S. hierzu *Kment*, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 16. Aufl. 2020, Art. 84 Rn. 8; *F. Kirchhof*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Werkstand: 90. EL Februar 2020, Art. 84 Rn. 85; *Hermes*, in: Dreier, Grundgesetz, Bd. 3, 3. Aufl. 2018, Art. 84 Rn. 41 f.

<sup>112</sup> Überzeugend *F. Kirchhof*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Werkstand: 90. EL Februar 2020, Art. 84 Rn. 85.

Schließlich verletzt die Mitwirkung der landesunmittelbaren Regionalträger an Beschlüssen der Bundesvertreterversammlung (bzw. des Bundesvorstandes) der DRV Bund nach § 138 Abs. 1 und 2 SGB VI i. V. m. § 64 Abs. 4 SGB IV auch die Regelungskompetenz des Bundes nach Art. 86 Satz 1 und 2 GG. Eine Beteiligung der Länder an den Regelungsbefugnissen des Bundes nach Art. 86 Satz 1 und 2 GG für den Bereich der Bundesverwaltung ist im Grundgesetz nicht vorgesehen. Sie ist auch deshalb verfassungsrechtlich unzulässig.

### **III. Keine Ausnahme vom verfassungsrechtlichen Verbot der Mischverwaltung**

Es liegt auch keine Ausnahme von dem verfassungsrechtlichen (Art. 87 Abs. 2 GG, Art. 86 GG, Art. 84 GG) Verbot der Mischverwaltung vor, welche die bundesgesetzlich in § 138 Abs. 1 und 2 SGB VI i. V. m. § 64 Abs. 4 SGB IV angeordnete „Verbundverwaltung“ zwischen den landesunmittelbaren Regionalträgern der gesetzlichen Rentenversicherung und den Bundesträgern in den Selbstverwaltungsorganen (Bundesvertreterversammlung bzw. Bundesvorstand) der DRV Bund rechtfertigen könnte.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes (Schornsteinfeger-Entscheidung) ist nicht jede Form der „Mischverwaltung“ von Bund und Ländern mit Art. 83 ff. GG unvereinbar. Mitverwaltungs- und Mitentscheidungsbefugnisse des Bundes im Aufgabenbereich der Länder oder umgekehrt der Länder im Aufgabenbereich des Bundes können nach Ansicht des Gerichtes verfassungsrechtlich zulässig sein, wenn sie sich auf eine „eng umgrenzte Verwaltungsmaterie“ beziehen und ein „besonderer sachlicher Grund“ vorliegt.<sup>113</sup> Unter diesen zwei Voraussetzungen soll eine Ausnahme von dem Grundsatz eigenverantwortlicher Aufgabenwahrnehmung nach Art. 83 ff. GG gelten.<sup>114</sup>

Es ist allerdings bereits fraglich, ob die vom Bundesverfassungsgericht in seiner Schornsteinfeger-Entscheidung entwickelte Ausnahme von dem aus Art. 83 ff. GG folgenden grundsätzlichen Verbot der Mischverwaltung vorliegend zur Anwendung kommt. Zweifel daran bestehen, weil in dem der Schornsteinfeger-Entscheidung zugrundeliegenden Fall nicht Ländervertreter mit Bundesvertretern im Wege der „Verbundverwaltung“ gemeinsam Aufgaben erledigt haben. Vielmehr

<sup>113</sup> BVerfGE 63, 1 (41); 119, 331 (367 und 370 f.).

<sup>114</sup> BVerfGE 63, 1 (41); 119, 331 (370). S. auch bereits oben bei Fn. 85.

hatte sich der Bund zur Erfüllung seiner bundesgesetzlich geregelten Aufgaben lediglich der personellen und sächlichen Mittel einer Landesanstalt bedient. Es lag ein Fall der sog. Organleihe vor,<sup>115</sup> deren Zulässigkeit auch im staatsrechtlichen Schrifttum breit konsentiert ist.<sup>116</sup> Bei einer solchen Organleihe wird das entlehene Organ als Organ des Entleihers tätig, dessen Weisungen es unterworfen ist und dem die von dem geliehenen Organ getroffenen Maßnahmen und Entscheidungen zugerechnet werden.<sup>117</sup> Bei der Organleihe wird also dem Verwaltungsträger, dessen Organ entliehen wird, kein Einfluss auf die Entscheidungen des entleihenden Verwaltungsträgers eingeräumt.

Hier liegt der Fall anders. § 138 Abs. 1 und 2 SGB VI i. V. m. § 64 Abs. 4 SGB IV räumen den landesunmittelbaren Regionalträgern echte Mitentscheidungsbefugnisse bei Beschlüssen der DRV Bund ein. Wegen des Erfordernisses einer Zwei-Drittel-Mehrheit für Beschlüsse der Bundesvertreterversammlung bzw. des Bundesvorstandes in Grundsatz- und Querschnittsaufgaben (§ 64 Abs. 4 Satz 1 SGB IV) und der Stimmgewichtung innerhalb der Bundesvertreterversammlung und des Bundesvorstandes (§ 64 Abs. 4 Satz 2 SGB IV: die Stimmen der Regionalträger werden mit 55 % und die der Bundesträger werden mit 45 % gewichtet) haben die Regionalträger ein echtes Blockaderecht bei Entscheidungen der DRV Bund. Die bundesunmittelbaren Körperschaften (DRV Bund und DRV KBS) können ohne Zustimmung der Regionalträger Entscheidungen nicht zustande bringen. Sie können ihren Willen nicht unabhängig von der Mitwirkung der Regionalträger durchsetzen.<sup>118</sup>

Würde man die vom Bundesverfassungsgericht für den Fall der Organleihe entwickelte Ausnahme von dem Verbot der Mischverwaltung auch in Fällen anwenden, in denen wie vorliegend die Länder echte Mitentscheidungsbefugnisse bei Beschlüssen des Bundes haben, drohte ein „Dammbruch“. In der Konsequenz müsste man eine solche Ausnahme nicht nur bei der Parallelverwaltung durch Bund und Länder nach Art. 87 Abs. 2 GG, Art. 83 GG anwenden, sondern Mischverwaltungsstrukturen auch hinnehmen, wenn ausschließlich die Länder – wie im Regelfall – Bundesgesetze als eigene Angelegenheit vollziehen (Art. 83 f. GG). Da der Vollzug der Bundesgesetze als eigene Angelegenheit der Länder nach

<sup>115</sup> Vgl. BVerfGE 63, 1 (42).

<sup>116</sup> Vgl. nur *Kment*, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 16. Aufl. 2020, Art. 87 Rn. 10; *Ibler*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Werkstand: 90. EL Februar 2020, Art. 87 Rn. 197.

<sup>117</sup> BVerfGE 63, 1 (31 f.) mit weiteren Nachweisen.

<sup>118</sup> S. auch bereits Ziff. C. I.

Art. 83 f. GG der Regel-Verwaltungstypus des Grundgesetzes ist (vgl. Art. 83 GG: „Die Länder führen die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit aus, soweit dieses Grundgesetz nichts anderes bestimmt oder zulässt.“), würde Mischverwaltung über weite Strecken legalisiert. Das wäre mit dem Art. 83 ff. GG zugrunde liegenden Prinzip eigenverantwortlicher Aufgabenwahrnehmung durch Bund und Länder unvereinbar.

Doch selbst wenn man die vom Bundesverfassungsgericht in seiner Schornsteinfeger-Entscheidung entwickelte Ausnahme auch vorliegend für anwendbar hielte,<sup>119</sup> lägen die Voraussetzungen für diese Ausnahme nicht vor. Es kann dahingestellt bleiben, ob die erste Voraussetzung für die vom Bundesverfassungsgericht postulierte Ausnahme vom Verbot der Mischverwaltung erfüllt ist und sich die Mitentscheidungsbefugnisse der landesunmittelbaren Regionalträger der gesetzlichen Rentenversicherung in der Bundesvertreterversammlung bzw. dem Bundesvorstand der DRV Bund (§ 138 Abs. 1 und 2 SGB VI i. V. m. § 64 Abs. 4 SGB IV) auf eine „eng umgrenzte Verwaltungsmaterie“ beziehen.<sup>120</sup> Jedenfalls fehlt es an der zweiten Voraussetzung für diese Ausnahme: dem „besonderen sachlichen Grund“.<sup>121</sup>

Soweit Mitwirkungsrechte der Länder an Regelungen des Bundes zur Vereinheitlichung des Gesetzesvollzugs bestehen (vgl. etwa § 138 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 SGB VI: „Grundsätze für regionale Broschüren“; § 138 Abs. 1 Satz 2 Nr. 4 SGB VI: „Sicherung der einheitlichen Rechtsanwendung“), fehlt ein sachlicher Grund hierfür schon deshalb, weil nach Art. 84 Abs. 1 Satz 2 und 5 sowie Abs. 2 GG die Sicherstellung der Einheitlichkeit des Gesetzesvollzugs durch die Länder allein Sache des Bundes ist. Den schutzwürdigen Interessen der Länder trägt das Grundgesetz durch die Abweichungsmöglichkeit der Länder nach Art. 84 Abs. 1 Satz 2 und 3 GG Rechnung.<sup>122</sup> Ein sachlicher Grund für die Mischverwaltungsstruktur des § 64 Abs. 4 SGB IV scheidet wegen der abschließenden Regelung der Bundes- und der Länderkompetenzen bei dem Vollzug der Bundesgesetze durch die Länder als eigene Angelegenheit nach Art. 84 GG aus. Das

---

<sup>119</sup> Hierfür mag sprechen, dass das Bundesverfassungsgericht die Ausnahme von dem grundsätzlichen Verbot der Mischverwaltung nach Art. 83 ff. GG in seiner Entscheidung zu den Hartz IV-Arbeitsgemeinschaften nicht bezogen auf eine Organleihe, sondern in dem Fall angewendet hat, dass Bund und Ländern in Einrichtungen wie Arbeitsgemeinschaften gemeinschaftlich Aufgaben wahrnehmen, s. BVerfGE 119, 331 (367 und 370 ff.).

<sup>120</sup> Zu dieser Voraussetzung s. BVerfGE 63, 1 (41); 119, 331 (367 und 370 f.).

<sup>121</sup> Zu dieser Voraussetzung s. BVerfGE 63, 1 (41); 119, 331 (367 und 370 f.).

<sup>122</sup> Hierzu auch Ziff. B. III. 1. c).

Gleiche gilt, sofern sich die Mitwirkungsrechte der Länder an Regelungen des Bundes zur Vereinheitlichung des Gesetzesvollzugs auf materielle Vorschriften beziehen (sog. doppelgesichtige Normen). Auch insoweit sieht das Grundgesetz keine Mitwirkungsrechte landesunmittelbarer Körperschaften beim Zustandekommen materieller Regelungen des Bundes vor.<sup>123</sup> Das Grundgesetz schließt auch insoweit Mischverwaltung aus. Für den Bereich der Bundesverwaltung weist Art. 86 Satz 1 und 2 GG dem Bund die Befugnis zur Regelung der Behördeneinrichtung und – zumindest auf der Grundlage einer Bundeskompetenz kraft Natur der Sache – des Verfahrens zu, ohne dass den Ländern Mitentscheidungsrechte zustehen. Eine Mischverwaltung von Bund und Ländern durch eine Beteiligung der Länder an den Regelungsbefugnissen des Bundes nach Art. 86 Satz 1 und 2 GG für den Bereich der Bundesverwaltung ist durch das Grundgesetz ausgeschlossen und deshalb auch insoweit unzulässig.<sup>124</sup>

Soweit die Mitwirkungsrechte der Länder an Regelungen des Bundes der Kompensation für den Verlust der Zuständigkeit der landesunmittelbaren Regionalträger für die Wahrnehmung von Aufgaben durch Hochzonung auf die DRV Bund (vgl. etwa § 138 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 SGB VI: „Vertretung der Rentenversicherungsträger in ihrer Gesamtheit“; § 138 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 Alt. 1 SGB VI: [trägerübergreifende] „Öffentlichkeitsarbeit) dienen,<sup>125</sup> fehlt ebenfalls ein sachlicher Grund hierfür. Die bundesgesetzlich vorgesehene Hochzonung von (trägerübergreifenden) Aufgaben auf die DRV Bund ist, wie noch gezeigt wird, wegen Verstoßes gegen Art. 83 f. GG verfassungswidrig.<sup>126</sup> Ist der Aufgabenentzug zulasten der landesunmittelbaren Regionalträger der gesetzlichen Rentenversicherung wegen Verfassungswidrigkeit unzulässig, bedarf es keiner Kompensation zugunsten der Länder durch ihre Mitwirkung an Entscheidungen der DRV Bund.

---

<sup>123</sup> S. hierzu bereits Ziff. B. III. 1. c).

<sup>124</sup> S. auch bereits Ziff. B. III. 1. c).

<sup>125</sup> Zu diesem Zweck der Mischverwaltungsstruktur nach § 64 Abs. 4 SGB IV vgl. BT-Drs. 15/3654, S. 2: „Bei der neuen Deutschen Rentenversicherung Bund wird eine neue Selbstverwaltungsstruktur geschaffen. Die Regionalträger und die Deutsche Rentenversicherung Knappschaft-Bahn-See sind in die Entscheidungsgremien eingebunden, da sie an die verbindlichen Beschlüsse der Deutschen Rentenversicherung Bund gebunden werden.“ (Hervorhebung nur hier); s. auch BT-Drs. 15/3654, S. 62: „Stärkung der Bundesebene bei gleichzeitiger Ausweitung des föderalen Einflusses“.

<sup>126</sup> Dazu Ziff. D.

**D. Verfassungswidrigkeit der Hochzonung der Aufgabe der Öffentlichkeitsarbeit von den landesunmittelbaren Regionalträgern der gesetzlichen Rentenversicherung auf die DRV Bund gem. § 138 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 Alt. 1 SGB VI**

Neben der bundesgesetzlich angeordneten (§ 138 Abs. 1 und 2 SGB VI i. V. m. § 64 Abs. 4 SGB IV) „Verbundverwaltung“ zwischen den landesunmittelbaren Regionalträgern der gesetzlichen Rentenversicherung und den Bundesträgern in den Selbstverwaltungsorganen (Bundesvertreterversammlung bzw. Bundesvorstand) der DRV Bund<sup>127</sup> ist auch die bundesgesetzlich in § 138 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 Alt. 1 SGB VI vorgesehene Hochzonung der Aufgabe der Öffentlichkeitsarbeit von den landesunmittelbaren Regionalträgern auf die DRV Bund verfassungswidrig.

Bei der verfassungsrechtlichen Würdigung des § 138 Abs. 1 SGB VI, der der DRV Bund die Wahrnehmung der Grundsatz- und Querschnittsaufgaben der Deutschen Rentenversicherung zuweist, ist zu differenzieren. Einige Regelungen des § 138 Abs. 1 SGB VI dienen der Vereinheitlichung des Gesetzesvollzugs, d. h. des Vollzugs des Sozialgesetzbuches durch die landes- und bundesunmittelbaren Träger der Rentenversicherung. Zu solchen Regelungen gehört beispielsweise § 138 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 Alt. 2 SGB VI, wonach zu den Grundsatz- und Querschnittsaufgaben der DRV Bund die „Grundsätze für regionale Broschüren“ gehören. In dieselbe Regelungskategorie fällt § 138 Abs. 1 Satz 2 Nr. 4 SGB VI, nach dem die „Sicherung der einheitlichen Rechtsanwendung“ zu den Grundsatz- und Querschnittsaufgaben der DRV Bund zählt. Solche Regelungen könnten ihre verfassungsrechtliche Grundlage in Art. 84 Abs. 1 Satz 2 GG (s. auch Art. 86 Satz 2 GG bzw. Bundeskompetenz kraft Natur der Sache) haben, weil sie das „Verwaltungsverfahren“ beim Vollzug bundesgesetzlicher Vorschriften im Bereich der Rentenversicherung regeln. Entsprechendes könnte für die organisationsrechtlichen Regelungen des § 138 SGB VI gelten (vgl. nur § 138 Abs. 1 Satz 2 Nr. 6 SGB VI: „Grundsätze für die Aufbau- und Ablauforganisation“). Sie könnten auf der Regelungskompetenz des Bundes für die „Einrichtung der Behörden“ (Art. 84 Abs. 1 Satz 2 GG; s. auch Art. 86 Satz 2 GG) beruhen. Zwar liegt die Regelung der Einrichtung der Behörden und des Verwaltungsverfahrens beim Vollzug bundesgesetzlicher Regelungen als eigene Angelegenheit der Länder gem. Art. 84 Abs. 1 Satz 1 GG grundsätzlich bei den Ländern. Der

---

<sup>127</sup> S. zuvor Ziff. C.



Bund kann jedoch gem. Art. 84 Abs. 1 Satz 2 GG durch Gesetz etwas anderes bestimmen und sowohl die Behördeneinrichtung als auch das Verwaltungsverfahren selbst regeln. Entsprechende Regelungen des Bundes führen nicht zu einem Aufgabenentzug zulasten der Länder. Sie lassen die Länderaufgabe, d. h. die Zuständigkeit der Länder zum Vollzug der betreffenden bundesgesetzlichen Regelungen als eigene Angelegenheit unberührt.

Auch könnte es sein, dass § 138 Abs. 1 SGB VI über formelle Regelungen („Einrichtung der Behörden“ und „Verwaltungsverfahren“) hinaus materielle Bestimmungen enthält, also eine „doppelgesichtige Norm“ darstellt.<sup>128</sup> So könnte etwa die Befugnis der DRV Bund, „Grundsätze für regionale Broschüren“ aufzustellen (§ 138 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 Alt. 2 SGB VI), einen solchen Doppelcharakter aufweisen. Entsprechende „Grundsätze“ könnten neben formellen Vorgaben (Zuständigkeitsregelungen, Veröffentlichungszeitpunkt etc.), welche die „Einrichtung von Behörden“ bzw. das „Verwaltungsverfahren“ betreffen, materielle Festlegungen (materielle Standards etc.) enthalten. Wie bereits dargelegt, ist es umstritten, ob bei doppelgesichtigen Normen die Befugnis des Bundes zum Erlass der materiellen Regelungen aus Art. 84 Abs. 1 Satz 2, 5 GG oder aus seinen Gesetzgebungsbefugnissen gem. Art. 70 ff. GG (hier. Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG) folgt.<sup>129</sup> Alle diese Fragen müssen im gegebenen Zusammenhang nicht geklärt werden, weil das Internetportal [www.ihre-vorsorge.de](http://www.ihre-vorsorge.de) allein die Grundsatz- und Querschnittsaufgabe „Öffentlichkeitsarbeit“ i. S. d. § 138 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 Alt. 1 SGB VI betrifft.

Ebenso kann und muss nicht untersucht werden, ob § 138 SGB VI deswegen verfassungswidrig und eine Hochzonung der Aufgabe der Öffentlichkeitsarbeit von den landesunmittelbaren Regionalträgern auf die DRV Bund (§ 138 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 Alt. 1 SGB VI) schon deshalb unzulässig ist, weil der Bund nach Art. 84 Abs. 1 Satz 2 GG nicht berechtigt ist, Regelungsbefugnisse auf andere Exekutivstellen als die in Art. 80 Abs. 1 Satz 1 GG genannten Stellen (Bundesregierung, Bundesminister oder Landesregierung), hier also auf die DRV Bund (s. § 138 Abs. 2 Satz 1 SGB VI: Befugnis zu verbindlichen Entscheidungen) zu übertragen. Höchstrichterlich geklärt ist nur, dass der Bund die Behördeneinrichtung und das Verwaltungsverfahren gem. Art. 84 Abs. 1 Satz 2 GG nicht selbst durch formelles Parlamentsgesetz regeln muss. Er darf die Regelung auf einen

---

<sup>128</sup> Zu solchen Normen s. oben bei Fn. 110.

<sup>129</sup> Dazu bereits oben bei und nach Fn. 110.

Verordnungsgeber i. S. d. Art. 80 Abs. 1 Satz 1 GG delegieren (kein Delegationsverbot).<sup>130</sup> Gem. Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG müssen Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung im Gesetz bestimmt sein. Es ist aber nicht entschieden, ob Art. 84 Abs. 1 Satz 2 GG den Bund berechtigt, Regelungsbefugnisse auf andere Exekutivstellen als die in Art. 80 Abs. 1 Satz 1 GG genannten Stellen (Bundesregierung, Bundesminister oder Landesregierung) zu übertragen.<sup>131</sup> Auch steht nicht fest, ob in einem solchen Fall ein Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG entsprechendes Bestimmtheitsgebot für den Bund gilt. Wenn eine Delegation des Bundes auf andere Exekutivstellen als die in Art. 80 Abs. 1 Satz 1 GG genannten Stellen verfassungsrechtlich unzulässig wäre, wäre § 138 SGB VI schon deswegen nicht von Art. 84 Abs. 1 Satz 2 GG gedeckt und somit wegen Verstoßes gegen Art. 84 Abs. 1 Satz 1 GG verfassungswidrig. Die Ermächtigung der DRV Bund, eine verbindliche Entscheidung (§ 138 Abs. 2 Satz 1 SGB VI) zur Öffentlichkeitsarbeit (§ 138 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 Alt. 1 SGB VI) zu treffen, wäre mit Art. 84 Abs. 1 Satz 1 GG unvereinbar.

Alle diese Fragen können dahinstehen. § 138 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 Alt. 1 SGB VI ist jedenfalls deshalb verfassungswidrig, weil sie eine Befugnis der DRV Bund zur Hochzonung von Aufgaben (Öffentlichkeitsarbeit) der landesunmittelbaren Rentenversicherungsträger auf die bundesunmittelbare Körperschaft DRV Bund ermöglicht. Ein solcher Aufgabenentzug zulasten der landesunmittelbaren Regionalträger der gesetzlichen Rentenversicherung ist mit Art. 83 f. GG unvereinbar:

(Trägerübergreifende) Öffentlichkeitsarbeit ist eine Aufgabe (auch) der landesunmittelbaren Regionalträger (vgl. §§ 13 ff. SGB I), die allerdings unter dem Gesichtspunkt der Wirtschaftlichkeit (vgl. § 69 SGB IV) nach dem Prinzip der Bundestreue zur Kooperation (vgl. §§ 86 ff. SGB X) verpflichtet sind (s. Ziff. I.). § 138

---

<sup>130</sup> S. nur BVerfGE 106, 1 (22); *Kment*, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 16. Aufl. 2020, Art. 84 Rn. 5; *F. Kirchhof*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Werkstand: 90. EL Februar 2020, Art. 84 Rn. 71 ff.; *Suerbaum*, in: Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, 43. Edition Stand: 15.05.2020, Art. 84 Rn. 21.

<sup>131</sup> Hiervon zu unterscheiden ist die im Schrifttum umstrittene Frage, welcher rechtliche Charakter den Entscheidungen der DRV Bund nach § 138 Abs. 2 Satz 1 SGB VI zukommt und ob nach dem Grundgesetz die exekutive Normsetzung auf einen abschließenden Katalog bestimmter Handlungsformen beschränkt ist (verneinend BVerfGE 100, 249 [258]), s. zu diesem Streit mit weiteren Nachweisen etwa *Ruland/Dünn*, NZS 2005, 113 (119 ff.); *Binne/Dünn*, Deutsche Rentenversicherung 1/2005, 50 (64 f.); *Schnapp*, VSSR 2007, 243 (251 f.); *Rolfs/Röleke*, Deutsche Rentenversicherung 2016, 93 (95 ff.); *Frohn*, SGB 2007, 129 (132 ff.); *Axer*, Verfassungsrechtliche Fragen einer Organisationsreform in der Rentenversicherung. Zu den Voraussetzungen und Grenzen verbindlicher Entscheidungen durch eine Bundkörperschaft, Rechtsgutachten erstattet der Landesversicherungsanstalt Westfalen, DRV-Schriften Bd. 24, 2000, S. 21 ff.

Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 Alt. 1 SGB VI eröffnet zwar die Möglichkeit zur Übertragung der trägerübergreifenden, d. h. das Gesamtsystem der gesetzlichen Rentenversicherung betreffenden Öffentlichkeitsarbeit auf die DRV Bund, sodass den Regionalträgern diese Aufgabe entzogen wird (s. Ziff. II.). Ein solcher auf § 138 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 Alt. 1 SGB VI gestützter Aufgabenentzug zulasten der landesunmittelbaren Regionalträger bewirkt jedoch einen Eingriff in die Verwaltungskompetenznormen der Art. 83 f. GG, für den es keine verfassungsrechtliche Grundlage gibt und der deshalb verfassungswidrig ist (s. Ziff. III.). Im Übrigen ist der Bundesrechnungshof gar nicht befugt, die Haushalts- und Wirtschaftsführung der landesunmittelbaren Regionalträger der gesetzlichen Rentenversicherung zu prüfen und einen Verzicht der Regionalträger auf den Betrieb des Internetportals www.ihre-vorsorge.de zu fordern (s. Ziff. IV.).

### **I. (Trägerübergreifende) Öffentlichkeitsarbeit ist eine Aufgabe (auch) der landesunmittelbaren Regionalträger**

Die Befugnis zur Öffentlichkeitsarbeit ist jedem staatlichen Verwaltungsträger immanent. Die Übertragung einer bestimmten Sachaufgabe auf einen Verwaltungsträger berechtigt ihn zugleich, über die Erfüllung dieser Aufgabe zu informieren. Kraft der Annexkompetenz (zur Sachkompetenz) ist jeder Verwaltungsträger zur Öffentlichkeitsarbeit befugt. Dementsprechend verpflichtet § 13 SGB I die Leistungsträger, im Rahmen ihrer Zuständigkeit die Bevölkerung über die Rechte und Pflichten nach diesem (Sozial-)Gesetzbuch aufzuklären. Daneben sind die Leistungsträger gegenüber ihren Versicherten zur Beratung (§ 14 SGB I) verpflichtet. Als Teil der Regelungen über die Auskunftspflicht der Leistungsträger (§ 15 SGB I) verpflichtet („sollen“) § 15 Abs. 4 SGB I die Träger der gesetzlichen Rentenversicherung, über Möglichkeiten zum Aufbau einer staatlich geförderten zusätzlichen Altersvorsorge produkt- und anbieterneutral Auskünfte zu erteilen.<sup>132</sup>

<sup>132</sup> Die Vorschrift des § 15 Abs. 3 SGB I, wonach die Auskunftsstellen verpflichtet sind, untereinander und mit den anderen Leistungsträgern mit dem Ziel zusammenzuarbeiten, eine möglichst umfassende Auskunftserteilung durch eine Stelle sicherzustellen, bezieht sich nach seiner systematischen Stellung und seiner Historie (Erlass mit Wirkung zum 01.01.1976 durch Gesetz vom 11.12.1975, BGBl. I, S. 3015, und damit vor Einfügung des § 15 Abs. 4 SGB I mit Wirkung zum 01.01.2002 durch Gesetz zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung und zur Förderung eines kapitalgedeckten Altersvorsorgevermögens [Altersvermögensgesetz – AVmG] vom 26.06.2001, BGBl. I, S. 1310) nur auf § 15 Abs. 1 und 2 SGB I, nicht hingegen auch auf § 15 Abs. 4 SGB I. Unklar *Knecht*, in: Hauck/Noftz, Sozialgesetzbuch, SGB I, Stand: 39. Lfg. XI/15, § 15 Rn. 15, demzufolge sich § 15 Abs. 3 SGB I einerseits auf „die Auskunftserteilung nach Absatz 1 und 2“ bezieht und andererseits die „Stellen nach § 15“ SGB I erfasst.

Zur Erfüllung dieser Aufklärungs-, Beratungs- und Auskunftspflichten (§§ 13 bis 15 SGB I) dürfen (und müssen) die Rentenversicherungsträger Öffentlichkeitsarbeit betreiben, sei es durch Herausgabe von Druckwerken, durch Veranstaltungen oder durch Aufklärung und Information im Internet. Nach § 131 SGB VI müssen die Regionalträger der gesetzlichen Rentenversicherung für den Bereich der Auskunft und Beratung außerdem ein Dienststellennetz für die Deutsche Rentenversicherung unterhalten.

Fraglich ist, ob sich die Berechtigung bzw. Verpflichtung („sollen“) der einzelnen Rentenversicherungsträger zur Öffentlichkeitsarbeit nach §§ 13 ff. SGB I und namentlich zur Auskunft über Altersvorsorge nach § 15 Abs. 4 SGB I nur auf trägerbezogene Aufgaben der Rentenversicherungsträger bezieht. Es ließe sich die Ansicht vertreten, dass trägerübergreifende Aufgaben, die das gesamte System der gesetzlichen Rentenversicherung betreffen, der partikularen Regelungsbezugnis des einzelnen landesunmittelbaren Regionalträgers entzogen sind und stattdessen insoweit eine Bundeskompetenz kraft Natur der Sache besteht. Alternativ könnte sich die Berechtigung bzw. Verpflichtung der Rentenversicherungsträger nach §§ 13 ff. SGB I auch auf trägerübergreifende Öffentlichkeitsarbeit – wie das Interportal [www.ihre-vorsorge.de](http://www.ihre-vorsorge.de) – erstrecken, die das Gesamtsystem der gesetzlichen Rentenversicherung berührt.

Das Bundesverfassungsgericht hat frühzeitig klargestellt, dass die Überregionalität eines zu regelnden Sach- und Lebensbereiches keine Bundeskompetenz kraft Natur der Sache begründet. So hat das Bundesverfassungsgericht in Bezug auf die Veranstaltung eines bundesweit verbreiteten Fernsehprogrammes entschieden, eine Bundeskompetenz kraft Natur der Sache könne nicht aus der Tatsache abgeleitet werden, dass die betreffende Aufgabe nicht von jedem Land gesondert, sondern nur von allen Ländern gemeinsam oder nach näherer Vereinbarung wahrgenommen werden kann.<sup>133</sup> Die Notwendigkeit einer gemeinschaftlichen Aufgabenwahrnehmung durch alle Länder rechtfertigt keine Bundeskompetenz kraft Natur der Sache.<sup>134</sup> Wörtlich hat das Bundesverfassungsgericht festgestellt: „Es ist ein für den Bundesstaat entscheidender Unterschied, ob sich die Länder einigen, oder ob der Bund eine Angelegenheit auch gegen den Willen

---

<sup>133</sup> BVerfGE 12, 205 (251 f.).

<sup>134</sup> BVerfGE 12, 205 (251 f.).

der Länder oder einzelner Länder gesetzgeberisch regeln und verwalten kann.“<sup>135</sup>

Dementsprechend besteht für trägerübergreifende, das Gesamtsystem der gesetzlichen Rentenversicherung betreffende Öffentlichkeitsarbeit keine Bundeskompetenz kraft Natur der Sache. Die Aufgabe der Öffentlichkeitsarbeit ist nicht wegen trägerübergreifender Bedeutung der partikularen Regelungsbefugnis des einzelnen landesunmittelbaren Regionalträgers entzogen. Zwar dürften die Regionalträger unter dem Gesichtspunkt der Wirtschaftlichkeit (vgl. § 69 SGB IV) verpflichtet sein, das Gesamtsystem der gesetzlichen Rentenversicherung betreffende, trägerübergreifende Öffentlichkeitsarbeit nicht jeder für sich, sondern gemeinsam mit den anderen Rentenversicherungsträgern zu betreiben. Trägerübergreifende Öffentlichkeitsarbeit jedes einzelnen Rentenversicherungsträgers dürfte weder im Interesse der Versicherten und der Allgemeinheit sein noch ist eine solche Mehrfacharbeit effizient und damit wirtschaftlich (vgl. § 69 SGB IV). Dementsprechend sind die Rentenversicherungsträger nach dem ungeschriebenen verfassungsrechtlichen Prinzip der Bundestreue (vgl. Art. 20 Abs. 1 GG), welche im vertikalen Verhältnis zwischen landes- und bundesunmittelbaren Körperschaften ebenso wie im horizontalen Verhältnis zwischen landesunmittelbaren Regionalträgern gilt,<sup>136</sup> zur Kooperation (vgl. §§ 86 ff. SGB X) verpflichtet.

Eine solche Kooperationspflicht der Rentenversicherungsträger bei der Erfüllung trägerübergreifender Öffentlichkeitsarbeit lässt aber die Zuständigkeit der einzelnen Träger für die Aufgabe unberührt. Koordinierungs- und Kooperationsbedarf begründet auch nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes keine Bundeskompetenz kraft Natur der Sache.<sup>137</sup> Trägerübergreifende Öffentlichkeitsarbeit ist mithin eine Aufgabe der einzelnen Träger der gesetzlichen Rentenversicherung wie namentlich der Regionalträger, die allerdings unter dem Gesichtspunkt der Wirtschaftlichkeit (vgl. § 69 SGB IV) nach dem Prinzip der Bundestreue von allen gemeinsam wahrzunehmen ist.

---

<sup>135</sup> BVerfGE 12, 205 (252).

<sup>136</sup> Vgl. nur BVerfGE 73, 118 (197).

<sup>137</sup> S. zuvor bei Fn. 133 bis Fn. 135.

## **II. § 138 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 Alt. 1 SGB VI ermöglicht Hochzonung trägerübergreifender Öffentlichkeitsarbeit auf die DRV Bund, d. h. Aufgabenzug zulasten der landesunmittelbaren Regionalträger**

Seit der Organisationsreform im Jahr 2005<sup>138</sup> nimmt die DRV Bund gem. § 125 Abs. 2 Satz 2 SGB VI und § 138 Abs. 1 Satz 1 SGB VI die Grundsatz- und Querschnittsaufgaben der Deutschen Rentenversicherung wahr, zu denen nach § 138 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 SGB VI „Öffentlichkeitsarbeit einschließlich der Herausgabe von regelmäßigen Informationen zur Alterssicherung für Arbeitgeber, Versicherte und Rentner und der Grundsätze für regionale Broschüren“ gehört.

### **1. § 138 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 Alt. 1 SGB VI weist ausschließlich der DRV Bund die Aufgabe trägerübergreifender Öffentlichkeitsarbeit zu**

Die Auslegung des § 138 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 SGB VI ergibt, dass nach dieser Vorschrift allein die DRV Bund berechtigt ist, Öffentlichkeitsarbeit zu betreiben, die das Gesamtsystem der gesetzlichen Rentenversicherung betrifft, also – wie das Interportal [www.ihre-vorsorge.de](http://www.ihre-vorsorge.de) – trägerübergreifend ist (§ 138 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 Alt. 1 SGB VI).<sup>139</sup> Das ergibt sich zwar nicht zweifelsfrei aus dem Wortlaut des § 138 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 SGB VI und des § 125 Abs. 2 Satz 2 SGB VI, weil diese Bestimmungen keine Regelung vorsehen, dass die Grundsatz- und Querschnittsaufgaben der Deutschen Rentenversicherung einschließlich trägerübergreifender Öffentlichkeitsarbeit „ausschließlich“ von der DRV Bund wahrgenommen werden. Die exklusive Zuständigkeit der DRV Bund für die Grundsatz- und Querschnittsaufgaben der Deutschen Rentenversicherung ergibt sich aber aus der Gesetzesbegründung zu § 138 SGB VI. Darin heißt es: „Durch die Bündelung von Grundsatz- und Querschnittsaufgaben, die die Rentenversicherung in ihrer Gesamtheit betreffen, auf der Bundesebene und die verbindliche Entscheidungskompetenz der Deutschen Rentenversicherung Bund gegenüber den Rentenversicherungsträgern in diesem Bereich“ „wird die Effizienz der

<sup>138</sup> Zu ihr eingehend *Binne/Dünn*, Deutsche Rentenversicherung 2005, 50 (50 ff.); *Ruland*, Deutsche Rentenversicherung 2005, 2 (2 ff.); *Ruland/Dünn*, NZS 2005, 113 (113 ff.).

<sup>139</sup> Im Ergebnis ebenso *Diel*, in: Hauck/Noftz, Sozialgesetzbuch, SGB VI, Stand: Lfg. 4/19 – XI/19, § 138 Rn. 26: „Die Zuständigkeit der DRV Bund für die Öffentlichkeitsarbeit ist ... hinsichtlich der Öffentlichkeitsarbeit für die gesamte Deutsche Rentenversicherung gegeben.“ „Sie hat ... die Öffentlichkeitsarbeit für die Rentenversicherung in ihrer Gesamtheit durchzuführen.“; s. auch *Pöster*, in: Kasseler Kommentar Sozialversicherungsrecht, Werkstand: 109. EL Mai 2020, § 138 SGB VI Rn. 10: § 138 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 Alt. 1 SGB VI „weist der DRV Bund die Zuständigkeit für die Öffentlichkeitsarbeit für die gesamte deutsche RV zu.“

Rentenversicherung erhöht“ und „Mehrfacharbeit bei den einzelnen Trägern“ vermieden.<sup>140</sup> Zwar heißt es in der Gesetzesbegründung weiter, durch § 138 SGB VI werde „nicht ausgeschlossen, dass die einzelnen Träger weiterhin, wenn auch in deutlich reduziertem Umfang, Grundsatz- und Querschnittsaufgaben wahrnehmen.“<sup>141</sup> Damit sind aber offenbar nur diejenigen Grundsatz- und Querschnittsaufgaben gemeint, die entweder von § 138 Abs. 1 Satz 2 SGB VI nicht erfasst sind oder die zwar in § 138 Abs. 1 Satz 2 SGB VI genannt sind, zu denen die DRV Bund aber keine verbindliche Entscheidung nach § 138 Abs. 2 Satz 1 SGB VI trifft. Was die Öffentlichkeitsarbeit betrifft, ergibt sich aus der Gesetzesbegründung zu § 138 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 SGB VI deutlich, dass diese Aufgabe allein der DRV Bund obliegt. Es heißt wörtlich: „Die Deutsche Rentenversicherung Bund ist gemäß ... Nummer... 2 ... für Öffentlichkeitsarbeit ... zuständig.“<sup>142</sup> „Öffentlichkeitsarbeit“ i. S. d. § 138 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 Alt. 1 SGB VI ist dabei nur trägerübergreifende Öffentlichkeitsarbeit, weil es sich nur dann um eine Grundsatz- und Querschnittsaufgabe handelt, die die Rentenversicherung „in ihrer Gesamtheit“ betrifft.<sup>143</sup>

Die exklusive Zuständigkeit der DRV Bund für trägerübergreifende Öffentlichkeitsarbeit ergibt sich auch aus der Gesetzessystematik. Nach § 138 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 Alt. 2 SGB VI gehören zu den von der DRV Bund wahrzunehmenden Grundsatz- und Querschnittsaufgaben auch „Grundsätze für regionale Broschüren“. Die DRV Bund kann für regionale Broschüren somit lediglich Grundsätze beschließen wie z. B. ein einheitliches Erscheinungsbild.<sup>144</sup> Die Zuständigkeit zur Herausgabe der Broschüren bleibt bei den Regionalträgern.<sup>145</sup> Im Gegensatz hierzu steht der DRV Bund nach § 138 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 Alt. 1 SGB VI nicht

<sup>140</sup> BT-Drs. 15/3654, S. 69; zu diesen Zielen des § 138 SGB VI s. auch *Binne/Dünn*, Deutsche Rentenversicherung 2005, 50 (62); *Kumm*, VSSR 2007, 65 (70); *Rolfs/Röleke*, Deutsche Rentenversicherung 2016, 93 (94).

<sup>141</sup> BT-Drs. 15/3654, S. 69.

<sup>142</sup> BT-Drs. 15/3654, S. 69.

<sup>143</sup> BT-Drs. 15/3654, S. 69. Im Ergebnis ebenso *Diel*, in: Hauck/Noftz, Sozialgesetzbuch, SGB VI, Stand: Lfg. 4/19 – XI/19, § 138 Rn. 26; § 138 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 Alt. 1 SGB VI erfasst „Öffentlichkeitsarbeit für die gesamte Deutsche Rentenversicherung“ bzw. „Öffentlichkeitsarbeit für die Rentenversicherung in ihrer Gesamtheit“; s. auch *Polster*, in: Kasseler Kommentar Sozialversicherungsrecht, Werkstand: 109. EL Mai 2020, § 138 SGB VI Rn. 10: „Öffentlichkeitsarbeit für die gesamte deutsche RV.“

<sup>144</sup> BT-Drs. 15/3654, S. 69; ebenso *Diel*, in: Hauck/Noftz, Sozialgesetzbuch, SGB VI, Stand: Lfg. 4/19 – XI/19, § 138 Rn. 28; *Dünn*, in: Ruland/Dünn, Gemeinschaftskommentar zum Sozialgesetzbuch, SGB VI, Stand: 249. Lfg./Juni 2020, § 138 Rn. 26.

<sup>145</sup> BT-Drs. 15/3654, S. 69: „Die Regionalträger behalten eigene Aufgaben in diesen Bereichen und regionale Besonderheiten finden ihren Platz.“

nur die Befugnis zu, „Grundsätze“ der Öffentlichkeitsarbeit zu regeln. Vielmehr weist § 138 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 Alt. 1 SGB VI die gesamte Aufgabe der Öffentlichkeitsarbeit der DRV Bund zu, ermöglicht ihr also, die trägerübergreifende Öffentlichkeitsarbeit in ihre alleinige Zuständigkeit zu übernehmen.

Schließlich folgt die exklusive Zuständigkeit der DRV Bund für trägerübergreifende Öffentlichkeitsarbeit auch aus dem Sinn und Zweck des § 138 SGB VI. „Durch die Bündelung von Grundsatz- und Querschnittsaufgaben, die die Rentenversicherung in ihrer Gesamtheit betreffen, auf der Bundesebene und die verbindliche Entscheidungskompetenz der Deutschen Rentenversicherung Bund gegenüber den Rentenversicherungsträgern in diesem Bereich“ soll „die Effizienz der Rentenversicherung erhöht“ und „Mehrfacharbeit bei den einzelnen Trägern“ vermieden werden.<sup>146</sup> Würde trägerübergreifende Öffentlichkeitsarbeit nicht nur von der DRV Bund, sondern daneben auch von den weiteren Trägern der gesetzlichen Rentenversicherung geleistet, entstünde „Mehrfacharbeit bei den einzelnen Trägern“<sup>147</sup>, die durch die Gesetzesreform gerade vermieden werden sollte.

Im Ergebnis steht somit fest, dass nach § 138 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 Alt. 1 SGB VI trägerübergreifende Öffentlichkeitsarbeit als Grundsatz- und Querschnittsaufgabe der Deutschen Rentenversicherung ausschließlich der DRV Bund zugewiesen ist.

## **2. Verhältnis zwischen § 138 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 Alt. 1 SGB VI und §§ 13 ff. SGB I**

Damit stellt sich die Frage nach dem Verhältnis zwischen § 138 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 Alt. 1 SGB VI und §§ 13 ff. SGB I, namentlich § 15 Abs. 4 SGB I.<sup>148</sup>

Wie bereits dargelegt, sollen nach § 15 Abs. 4 SGB I die Träger der gesetzlichen Rentenversicherung über Möglichkeiten zum Aufbau einer staatlich geförderten zusätzlichen Altersvorsorge produkt- und anbieterneutral Auskünfte erteilen.

---

<sup>146</sup> BT-Drs. 15/3654, S. 69.

<sup>147</sup> BT-Drs. 15/3654, S. 69.

<sup>148</sup> Dagegen stellt sich nicht die Frage nach dem Verhältnis zwischen § 138 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 Alt. 1 SGB VI und der Vorschrift des § 15 Abs. 3 SGB I, welche die Auskunftsstellen verpflichtet, untereinander und mit den anderen Leistungsträgern mit dem Ziel zusammenzuarbeiten, eine möglichst umfassende Auskunftserteilung durch eine Stelle sicherzustellen. § 15 Abs. 3 SGB I bezieht sich nach seiner systematischen Stellung und seiner Historie nur auf § 15 Abs. 1 und 2 SGB I, nicht hingegen auch auf § 15 Abs. 4 SGB I, hierzu näher Fn. 132.



Demgegenüber ist nach § 138 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 Alt. 1 SGB VI ausschließlich die DRV Bund zuständig, trägerübergreifende Öffentlichkeitsarbeit „einschließlich der Herausgabe von regelmäßigen Informationen zur Alterssicherung für Arbeitgeber, Versicherte und Rentner“ zu betreiben. Vergleicht man den Wortlaut der beiden Bestimmungen, betreffen sie inhaltlich jeweils Öffentlichkeitsarbeit durch Informationen über Altersvorsorge. Während § 15 Abs. 4 SGB I diese Aufgabe den einzelnen Trägern der gesetzlichen Rentenversicherung zuweist, begründet § 138 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 Alt. 1 SGB VI für diese (selbe) Aufgabe eine exklusive Zuständigkeit der DRV Bund.

Das Verhältnis zwischen dem SGB I und dem SGB VI regelt § 37 SGB I. Danach geht das SGB VI als besonderes Buch dem allgemeinen Buch des SGB I grundsätzlich vor (§ 37 Satz 1 SGB I). Dieser Vorrang des SGB VI gilt jedoch nicht für die §§ 1 bis 17 SGB I (§ 37 Satz 2 SGB I), sodass §§ 13 ff. SGB I „strikt und ohne jegliche Relativierung“ gelten.<sup>149</sup> Sie haben „uneingeschränkte Geltung“ in allen Bereichen des Sozialgesetzbuches<sup>150</sup> und werden deshalb nicht durch § 138 SGB VI – als speziellere Regelung – verdrängt.

Ob – trotz des § 37 Satz 2 SGB I – § 138 SGB VI dem § 15 Abs. 4 SGB I deshalb vorgeht, weil es sich um die jüngere Norm handelt, ist sehr fraglich. § 138 SGB VI wurde durch das Gesetz zur Organisationsreform in der gesetzlichen Rentenversicherung (RVOrgG) vom 09.12.2004<sup>151</sup> mit Wirkung zum 01.01.2005 in Kraft gesetzt. Demgegenüber stammt die ursprüngliche Fassung des § 15 Abs. 4 SGB I<sup>152</sup> vom 01.01.2002,<sup>153</sup> sodass es sich um die ältere Norm handelt. Allerdings wurde § 15 Abs. 4 SGB I mit Wirkung zum 01.01.2018 neu gefasst<sup>154</sup> und hat erst dadurch seine aktuelle Textfassung erhalten. Dies könnte dafür sprechen, dass § 15 Abs. 4 SGB I als jüngere Rechtsnorm nach der ungeschriebenen

---

<sup>149</sup> *Spellbrink*, in: Kasseler Kommentar Sozialversicherungsrecht, Werkstand: 109. EL Mai 2020, § 37 SGB I Rn. 11.

<sup>150</sup> *Gutzler*, in: Rolfs/Giesen/Kreikebohm/Udsching, BeckOK Sozialrecht, 57. Edition Stand: 01.06.2020, § 37 SGB I Rn. 24; *Baier*, in: Krauskopf, Soziale Krankenversicherung, Pflegeversicherung, Werkstand: 106. EL März 2020, § 37 SGB I Rn. 7.

<sup>151</sup> BGBl. I, S. 3242.

<sup>152</sup> Sie lautete: „Die Träger der gesetzlichen Rentenversicherung können über Möglichkeiten zum Aufbau einer nach § 10a oder Abschnitt XI des Einkommensteuergesetzes geförderten zusätzlichen Altersvorsorge Auskünfte erteilen, soweit sie dazu im Stande sind.“

<sup>153</sup> Eingefügt durch Gesetz zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung und zur Förderung eines kapitalgedeckten Altersvorsorgevermögens (Altersvermögensgesetz – AVmG) vom 26.06.2001, BGBl. I, S. 1310.

<sup>154</sup> Eingefügt durch Gesetz zur Stärkung der betrieblichen Altersversorgung und zur Änderung anderer Gesetze (Betriebsrentenstärkungsgesetz) vom 17.08.2017, BGBl. I, S. 3214.

Regel „lex posterior derogat legi priori“<sup>155</sup> dem älteren § 138 SGB VI in der Anwendung vorgeht.

Letztlich kann die Frage nach dem Verhältnis zwischen § 15 Abs. 4 SGB I und § 138 SGB VI dahinstehen. Wie im Folgenden gezeigt wird, ist § 138 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 Alt. 1 SGB VI verfassungswidrig.<sup>156</sup>

Abschließend ist festzuhalten, dass § 138 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 Alt. 1 SGB VI – sofern er neben bzw. vorrangig gegenüber § 15 Abs. 4 SGB I zur Anwendung kommt – die Befugnis der DRV Bund begründet, trägerübergreifende, d. h. das Gesamtsystem der gesetzlichen Rentenversicherung betreffende Öffentlichkeitsarbeit exklusiv in ihre Zuständigkeit zu übernehmen. Die DRV Bund kann die Aufgabe trägerübergreifender Öffentlichkeitsarbeit, für die die einzelnen Träger der gesetzlichen Rentenversicherung zuständig sind (vgl. § 15 Abs. 4 SGB I), nach § 138 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 Alt. 1 SGB VI auf sich selbst hochzonen und dadurch diese Aufgabe den landesunmittelbaren Regionalträgern der gesetzlichen Rentenversicherung entziehen.

### **III. § 138 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 Alt. 1 SGB VI verstößt wegen Hochzonung trägerübergreifender Öffentlichkeitsarbeit auf die DRV Bund, d. h. wegen Aufgabenentzugs zulasten landesunmittelbarer Regionalträger, gegen Art. 83 f. GG**

Wie bereits dargelegt, dienen Art. 83 f. GG dazu, „die Länder vor einem Eindringen des Bundes in den ihnen vorbehaltenen Bereich der Verwaltung zu schützen“.<sup>157</sup> Soweit trägerübergreifende Öffentlichkeitsarbeit von landesunmittelbaren Regionalträgern der gesetzlichen Rentenversicherung wahrgenommen wird, handelt es sich um die Ausführung des Sozialgesetzbuches (vgl. §§ 13 ff. SGB I, insbesondere § 15 Abs. 4 SGB I) durch die Länder als eigene Angelegenheit i. S. d. Art. 83 f. GG. Wie gezeigt, gehören die nach Art. 87 Abs. 2 Satz 2 GG als landesunmittelbare Körperschaften zu führenden Sozialversicherungsträger zur mittelbaren Landesverwaltung. Sie vollziehen sozialversicherungsrechtliche Gesetze des Bundes (Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG) als eigene Angelegenheit der Länder gem. Art. 83 f. GG. Das Gleiche gilt für Sozialversicherungsträger, die nur für

<sup>155</sup> Zu diesem Grundsatz s. nur BVerfG, NJW 2016, 1295 (1298).

<sup>156</sup> Ziff. D. III.

<sup>157</sup> BVerfGE 119, 331 (364) unter Hinweis auf BVerfGE 108, 169 (181 f.).

ein Bundesland zuständig sind und deshalb Art. 83 GG unterfallen, sodass sie von dem betreffenden Bundesland errichtet werden (Errichtungskompetenz gem. Art. 83 GG; Gesetzgebungskompetenz gem. Art. 70 Abs. 1 GG). Auch sie sind Bestandteil der Landesverwaltung i. S. d. Art. 83 f. GG.<sup>158</sup>

An dieser Qualifizierung als Vollzug von Bundesgesetzen als eigene Angelegenheit der Länder nach Art. 83 f. GG ändert sich auch nichts dadurch, dass die Aufgabe trägerübergreifender Öffentlichkeitsarbeit unter dem Gesichtspunkt der Wirtschaftlichkeit (vgl. § 69 SGB IV) nach dem Prinzip der Bundestreue (vgl. Art. 20 Abs. 1 GG) nicht durch jeden Rentenversicherungsträger einzeln betrieben werden darf, sondern von ihnen gemeinsam in Kooperation wahrgenommen werden muss.<sup>159</sup>

Soweit man in § 138 SGB VI eine dem § 15 Abs. 4 SGB I vorgehende Regelung sieht – was bereits fraglich ist –<sup>160</sup> ermöglicht § 138 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 Alt. 1 SGB VI der DRV Bund, die Aufgabe trägerübergreifender Öffentlichkeitsarbeit hochzuzonen und dadurch in ihre eigene Zuständigkeit zu übernehmen. Hierdurch würde den landesunmittelbaren Regionalträgern ihre Zuständigkeit für die Aufgabe trägerübergreifender Öffentlichkeitsarbeit entzogen.<sup>161</sup> Für den damit verbundenen Eingriff in den Verwaltungsraum der Länder, d. h. in Art. 83 f. GG, fehlt eine verfassungsrechtliche Grundlage. Anders als für andere Aufgabenbereiche außerhalb der Sozialversicherung, für die das Grundgesetz explizite verfassungsrechtliche Grundlagen für einen Einbruch des Bundes in den Verwaltungsraum der Länder vorsieht (s. Art. 91c Abs. 5 GG),<sup>162</sup> fehlt eine solche Verfassungsgrundlage für den Bereich der Sozialversicherung. Eine solche verfassungsrechtliche Grundlage stellt insbesondere nicht Art. 84 Abs. 1 Satz 2 GG dar, wonach der Bund bei dem Vollzug der Bundesgesetze durch die Länder als eigene Angelegenheit die Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren regeln kann. Art. 84 Abs. 1 Satz 2 GG legitimiert keinen Aufgabenentzug zu Lasten der Länder. Er lässt die Länderaufgabe, d. h. die Zuständigkeit der Länder für den Vollzug der betreffenden bundesgesetzlichen Regelungen als eigene

<sup>158</sup> Hierzu insgesamt näher oben Ziff. B. I. und II. 1.

<sup>159</sup> Näher oben Ziff. D. I.

<sup>160</sup> Dazu oben Ziff. D. II. 2.

<sup>161</sup> Zur Zuständigkeit (auch) der landesunmittelbaren Regionalträger für die Aufgabe trägerübergreifender Öffentlichkeitsarbeit s. oben Ziff. D. I.

<sup>162</sup> Dazu im Einzelnen oben Ziff. B. III. 2.

Angelegenheit unberührt.<sup>163</sup> Ein Einbruch des Bundes in den Verwaltungsraum der Länder durch Hochzonung von Aufgaben der landesunmittelbaren Regionalträger der gesetzlichen Rentenversicherung auf die bundesunmittelbare Körperschaft DRV Bund ist somit mangels verfassungsrechtlicher Grundlage unzulässig.

Ein Aufgabenentzug durch die DRV Bund zulasten der Regionalträger ist auch nicht unter dem Gesichtspunkt der Wirtschaftlichkeit (vgl. § 69 SGB IV) gerechtfertigt. Vielmehr ist dem Wirtschaftlichkeitsgebot dadurch Rechnung zu tragen, dass die Rentenversicherungsträger nach dem Prinzip der Bundestreue (vgl. Art. 20 Abs. 1 GG) die Aufgabe trägerübergreifender Öffentlichkeitsarbeit nicht in „Mehrfacharbeit“<sup>164</sup> jeweils einzeln wahrnehmen dürfen, sondern sie in Kooperation gemeinsam erfüllen müssen.

Im Ergebnis steht damit fest, dass ein Entzug der Aufgabe trägerübergreifender Öffentlichkeitsarbeit, wie sie das Interportal [www.ihre-vorsorge.de](http://www.ihre-vorsorge.de) darstellt, durch die DRV Bund zulasten der Regionalträger auf der Grundlage des § 138 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 Alt. 1 SGB VI gegen Art. 83 f. GG verstößt. § 138 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 Alt. 1 SGB VI und ein hierauf gestützter Aufgabenentzug zulasten der landesunmittelbaren Regionalträger ist verfassungswidrig.

#### **IV. Keine Prüfungsbefugnis des Bundesrechnungshofes gegenüber den Regionalträgern der gesetzlichen Rentenversicherung**

Abgesehen davon, dass eine Hochzonung der Aufgabe trägerübergreifender Öffentlichkeitsarbeit der landesunmittelbaren Regionalträger wie des Betriebs des Internetportals [www.ihre-vorsorge.de](http://www.ihre-vorsorge.de) auf die DRV Bund durch verbindliche Entscheidung nach § 138 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 Alt. 1, Abs. 2 Satz 1 SGB VI schon deshalb ausscheidet, weil ein solcher Aufgabenentzug zulasten der Regionalträger gegen Art. 83 f. GG verstößt,<sup>165</sup> fehlt auch eine Prüfungskompetenz des Bundesrechnungshofes gegenüber den Regionalträgern.

Die Kritik des Bundesrechnungshofes an der Öffentlichkeitsarbeit der Rentenversicherungsträger und seine Forderung, das von den Regionalträgern der gesetz-

---

<sup>163</sup> Näher oben Ziff. B. II. 3.

<sup>164</sup> BT-Drs. 15/3654, S. 69.

<sup>165</sup> Ziff. D. III.

lichen Rentenversicherung sowie der DRV KBS gemeinsam betriebene Internetportal [www.ihre-vorsorge.de](http://www.ihre-vorsorge.de) durch verbindliche Entscheidung der DRV Bund (unter Mitwirkung der Regionalträger und der DRV KBS)<sup>166</sup> in das Interportal der DRV Bund [www.deutsche-rentenversicherung.de](http://www.deutsche-rentenversicherung.de) zu integrieren,<sup>167</sup> zielt auf einen Aufgabenentzug zulasten der landesunmittelbaren Regionalträger (sowie der DRV KBS). Der Bundesrechnungshof moniert die Wahrnehmung der Aufgabe trägerübergreifender, das Gesamtsystem der gesetzlichen Rentenversicherung betreffender Öffentlichkeitsarbeit durch die landesunmittelbaren Regionalträger (und die DRV KBS).

Gegenüber den landesunmittelbaren Regionalträgern der gesetzlichen Rentenversicherung ist der Bundesrechnungshof aber gar nicht prüfungsbefugt. Er besitzt keine Zuständigkeit zur Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Regionalträger. Die landesunmittelbaren Regionalträger der gesetzlichen Rentenversicherung sind nach Art. 87 Abs. 2 Satz 2 GG (Zwei bis Drei-Land-Regionalträger) bzw. nach Art. 83 GG (Ein-Land-Regionalträger) landesunmittelbare Körperschaften des öffentlichen Rechts, welche das Sozialgesetzbuch als eigene Angelegenheit gem. Art. 83 f. GG vollziehen.<sup>168</sup> Nach der Kompetenzordnung des Grundgesetzes besitzt der Bund keine Kompetenzen gegenüber landesunmittelbaren Körperschaften wie den landesunmittelbaren Regionalträgern der Rentenversicherung. Zwar hat der Bundesgesetzgeber dem Bundesrechnungshof einfachgesetzlich durch § 55 Abs. 1 Satz 1 HGrG die Befugnis eingeräumt, die Haushalts- und Wirtschaftsführung auch landesunmittelbarer Körperschaften zu prüfen, wenn sie vom Bund Zuschüsse erhalten, die dem Grund oder der Höhe nach gesetzlich begründet sind, oder wenn eine Garantieverpflichtung des Bundes gesetzlich begründet ist. Diese Zuständigkeitszuweisung an den Bundesrechnungshof in § 55 Abs. 1 Satz 1 HGrG verstößt jedoch gegen Art. 114 Abs. 2 GG sowie gegen die grundgesetzliche Kompetenzordnung und ist deshalb verfassungswidrig. Aufgrund der Verfassungswidrigkeit des § 55 Abs. 1 Satz 1 HGrG fehlt eine Ermächtigungsgrundlage für den Bundesrechnungshof, die Haushalts- und Wirtschaftsführung landesunmittelbarer Körperschaften wie der landesunmittelbaren Regionalträger der Rentenversicherung zu prüfen. Im Einzelnen:

---

<sup>166</sup> Zur Verfassungswidrigkeit dieser „Verbundverwaltung“ von Bundes- und Regionalträgern in den Selbstverwaltungsorganen der DRV Bund für den Grundsatz- und Querschnittsbereich s. Ziff. C.

<sup>167</sup> Ziff. A. II.

<sup>168</sup> Ziff. B. I. und II. 1.

§ 55 Abs. 1 Satz 1 HGrG verstieß bereits vor der Änderung des Art. 114 Abs. 2 GG im Jahr 2017 gegen die grundgesetzliche Kompetenzordnung<sup>169</sup> und ist auch mit der Neufassung des Art. 114 Abs. 2 GG unvereinbar. Dies ergibt sich aus drei Gründen:<sup>170</sup>

Erstens: Art. 114 Abs. 2 Satz 1 GG ermächtigt den Bundesrechnungshof ausschließlich zur Prüfung der Rechnung sowie der Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung „des Bundes“, d. h. der unmittelbaren Bundesverwaltung. Eine Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der (unmittelbaren sowie mittelbaren) Landesverwaltung ist dem Bundesrechnungshof nach Art. 114 Abs. 2 Satz 1 GG nicht erlaubt. Im Länderbereich sind nach Art. 114 Abs. 2 Satz 2 GG lediglich Erhebungen des Bundesrechnungshofes zulässig, wenn sie zum Zweck der Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes dienen. Art. 114 Abs. 2 Satz 4 GG erweitert diese Prüfungsbefugnisse nicht. Der Gesetzgeber darf im Rahmen von Regelungen nach Art. 114 Abs. 2 Satz 4 GG den durch den Grundsatz der Verwaltungskompetenzakzessorietät geprägten Kompetenzbereich des Bundesrechnungshofes nach Art. 114 Abs. 2 Satz 1 GG „lediglich nachvollziehen“,<sup>171</sup> also konkretisieren. Art. 114 Abs. 2 Satz 4 GG gestattet keine über die Verwaltungskompetenz des Bundes hinausgehenden Aufgabenübertragungen.

§ 55 Abs. 1 Satz 1 HGrG verstößt gegen Art. 114 Abs. 2 Satz 1 GG, weil er dem Bundesrechnungshof die Befugnis zur Prüfung der von Zuschüssen oder Garantien des Bundes begünstigten (unmittelbaren und mittelbaren) Landesverwaltung einräumt. Eine Prüfungsbefugnis steht dem Bundesrechnungshof nach Art. 114 Abs. 2 Satz 1 GG nur gegenüber der (unmittelbaren) Bundesverwaltung zu, nicht – wie nach § 55 Abs. 1 Satz 1 HGrG – gegenüber der (unmittelbaren sowie) mittelbaren Landesverwaltung.

Zweitens: Art. 114 Abs. 2 Satz 2 GG erlaubt zwar Erhebungen nicht nur bei den obersten Landesbehörden, sondern auch (ohne Zustimmung der obersten Landesbehörden) bei der mittelbaren Landesverwaltung. Diese Erhebungsbefugnis des Bundesrechnungshofes gegenüber Trägern der mittelbaren Landesverwaltung ist aber nicht nur bezogen auf die Erfüllung von Länderaufgaben, sondern

---

<sup>169</sup> Hierzu eingehend *Brosius-Gersdorf/Gersdorf*, SGB 2018, 585 ff. und 682 ff.

<sup>170</sup> Zum Folgenden näher *Brosius-Gersdorf/Gersdorf*, SGB 2018, 585 ff. und 682 ff.

<sup>171</sup> BVerfGE 127, 165 (212).

auch bezogen auf die Erfüllung von Bundesaufgaben auf den Fall beschränkt, dass der Bund den Ländern zweckgebundene Finanzierungsmittel zuweist. Bei der Gewährung nicht zweckgebundener Finanzmittel (Zuschüsse oder Garantien) darf der Bundesrechnungshof nach Art. 114 Abs. 2 Satz 2 GG keine Erhebungen bei der mittelbaren Landesverwaltung vornehmen. Daher gilt: Erhebungen des Bundesrechnungshofes direkt bei der mittelbaren Landesverwaltung sind nur ausnahmsweise zulässig, wenn entweder die oberste Landesbehörde zustimmt oder ihre Zustimmung durch den Bundesrat ersetzt wird (Art. 114 Abs. 2 GG i. V. m. Art. 84 Abs. 3 Satz 2 Halbsatz 2 GG) oder wenn aufgrund konkreter Tatsachen das Bestehen eines Haftungsanspruches i. S. d. Art. 104a Abs. 5 Satz 1 Halbsatz 2 GG möglich erscheint.

§ 55 Abs. 1 Satz 1 HGrG ermöglicht dem Bundesrechnungshof Erhebungen auch und gerade im Bereich der mittelbaren Landesverwaltung ohne Weiteres, d. h. ohne Zustimmung der obersten Landesbehörde bzw. des Bundesrates (s. aber Art. 114 Abs. 2 GG i. V. m. Art. 84 Abs. 3 Satz 2 Halbsatz 2 GG) und ohne dass die Erhebungen der Durchsetzung eines Haftungsanspruches i.S.d. Art. 104a Abs. 5 Satz 1 Halbsatz 2 GG dienen müssen. Die Vorschrift ist auch deshalb verfassungswidrig.

Drittens: Art. 114 Abs. 2 Satz 2 GG ermächtigt den Bundesrechnungshof zwar zu Erhebungen im Bereich der mittelbaren Landesverwaltung wohl auch ohne konkrete Anhaltspunkte für einen Rechtsverstoß. Diese Erhebungskompetenz ist aber beschränkt auf den Fall, dass der Bund den Ländern zweckgebundene Finanzierungsmittel zur Erfüllung von Länder- oder Bundesaufgaben zuweist. Bei der Zuweisung nicht zweckgebundener Finanzmittel (Zuschüsse oder Garantien) bleibt es bei der Rechtslage, die bereits vor der Neufassung des Art. 114 Abs. 2 GG bestand. Im Bereich der Durchführung von Bundesgesetzen durch die Länder als eigene Angelegenheit wie bei der Ausführung des Sozialgesetzbuches durch landesunmittelbare Sozialversicherungsträger (Art. 83 f. GG) sind die Erhebungsbefugnisse des Bundesrechnungshofes auf eine ordnungsgemäße Durchführung der Rechtsaufsicht des Bundes über die Länder gerichtet. Aus diesem Grund ist der Bundesrechnungshof zu Erhebungen im Länderbereich nur anlassbezogen berechtigt, d. h. bei konkreten Anhaltspunkten für einen Rechtsverstoß. Allerdings kommt als Rechtsverstoß nur eine spezifische Verletzung des haushaltsrechtlichen Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit in Betracht.

§ 55 Abs. 1 Satz 1 HGrG ermächtigt den Bundesrechnungshof hingegen bei der Gewährung von Bundeszuschüssen oder -garantien auch im Länderbereich schlechthin zu Erhebungen, ohne dass Anhaltspunkte für einen Rechtsverstoß vorliegen müssen. Diese Entkoppelung von den Voraussetzungen der Rechtsaufsicht nach Art. 84 Abs. 3 GG steht mit der Kompetenzordnung des Grundgesetzes nicht in Einklang.

Aus diesen Gründen scheidet § 55 Abs. 1 Satz 1 HGrG als Ermächtigungsgrundlage für Prüfungen des Bundesrechnungshofes im Bereich der mittelbaren Landesverwaltung und somit bei den landesunmittelbaren Regionalträgern der Rentenversicherung aus. Der Bundesrechnungshof ist mithin nicht befugt, die Haushalts- und Wirtschaftsführung der landesunmittelbaren Regionalträger der gesetzlichen Rentenversicherung zu prüfen, sodass seine Kritik an dem Betrieb des Internetportals [www.ihre-vorsorge.de](http://www.ihre-vorsorge.de) auch aus diesem Grund jeder Grundlage entbehrt.

## **E. Fazit und Empfehlungen**

§ 138 SGB VI ist unter zwei verschiedenen Gesichtspunkten verfassungswidrig. Zum einen verstößt die bundesgesetzlich geregelte Mitwirkung der landesunmittelbaren Regionalträger der gesetzlichen Rentenversicherung an den Selbstverwaltungsorganen der DRV Bund (Grundsatz- und Querschnittsbereich) gegen das Grundgesetz. Zum anderen ist die bundesgesetzlich vorgesehene Hochzoningung der Aufgabe trägerübergreifender Öffentlichkeitsarbeit von den Regionalträgern auf die DRV Bund verfassungswidrig.

1. Die bundesgesetzlich in § 138 Abs. 1 und 2 SGB VI i. V. m. § 64 Abs. 4 SGB IV geregelte Mitwirkung der landesunmittelbaren Regionalträger an Beschlüssen der Bundesvertreterversammlung (bzw. des Bundesvorstandes) der DRV Bund ist verfassungswidrig. Diese „Verbundverwaltung“ bzw. Mischverwaltung verstößt gegen Art. 87 Abs. 2 GG, der im Bereich der Sozialversicherung von einem „Nebeneinander“ und keinem „Miteinander“ bundes- und landesunmittelbarer Körperschaften ausgeht. Die organisatorische Zusammenführung bundes- und landesunmittelbarer Sozialversi-



cherungsträger zu einer „Verbundverwaltung“, d. h. zu einer „Wirkungseinheit“, gestattet Art. 87 Abs. 2 GG nicht.<sup>172</sup>

Überdies verstoßen § 138 Abs. 1 und 2 SGB VI i. V. m. § 64 Abs. 4 SGB IV gegen Art. 86 GG. Die DRV Bund ist als bundesunmittelbare Körperschaft (Art. 87 Abs. 2 Satz 1 GG) Bestandteil der mittelbaren Bundesverwaltung i. S. d. Art. 86 GG. Die Verwaltung des Bundes (Art. 86 GG) ist organisatorisch und funktionell von der Verwaltung der Länder (Art. 83 f. GG) getrennt. Mit diesem dem Grundgesetz zugrundeliegenden Prinzip eigenverantwortlicher Aufgabenwahrnehmung durch den Bund (Art. 87 Abs. 2 Satz 1 GG, Art. 86 GG) ist die Mitwirkung der landesunmittelbaren Regionalträger an Beschlüssen der bundesunmittelbaren Körperschaft DRV Bund (§ 138 Abs. 1 und 2 SGB VI i. V. m. § 64 Abs. 4 SGB IV) unvereinbar.<sup>173</sup>

Außerdem werden die Regelungsbefugnisse des Bundes nach Art. 84 Abs. 1 Satz 2 und 5, Abs. 2 GG verletzt, weil es ausschließlich Sache des Bundes ist, die Einheitlichkeit des Vollzugs der Bundesgesetze durch die Länder (Regionalträger) als eigene Angelegenheit sicherzustellen. Eine Beteiligung der landesunmittelbaren Regionalträger an diesen Regelungsbefugnissen des Bundes ist im Grundgesetz nicht vorgesehen und deshalb verfassungswidrig. Auch ist die Mitwirkung der landesunmittelbaren Regionalträger an Beschlüssen der Bundesvertreterversammlung (bzw. des Bundesvorstandes) der DRV Bund ein Verstoß gegen die (alleinigen) Regelungsbefugnisse des Bundes für den Bereich der Bundesverwaltung nach Art. 86 Satz 1 und 2 GG.<sup>174</sup>

2. Ebenfalls verfassungswidrig ist die in § 138 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 Alt. 1 SGB VI bundesgesetzlich vorgesehene Hochzonung der Aufgabe trägerübergreifender Öffentlichkeitsarbeit von den landesunmittelbaren Regionalträgern auf die DRV Bund. Ein solcher auf § 138 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 Alt. 1 SGB VI gestützter Aufgabenentzug zulasten der Regionalträger – wie ein Entzug des Internetportals [www.ihre-vorsorge.de](http://www.ihre-vorsorge.de) – bewirkt einen Eingriff in Art. 83

---

<sup>172</sup> Ziff. C. I.

<sup>173</sup> Ziff. C. I.

<sup>174</sup> Ziff. C. II.

f. GG, für den es keine verfassungsrechtliche Grundlage gibt und der deshalb verfassungswidrig ist.<sup>175</sup>

3. Trägerübergreifende Öffentlichkeitsarbeit ist nach dem Grundgesetz eine Aufgabe der jeweiligen Träger der gesetzlichen Rentenversicherung (vgl. auch § 15 Abs. 4 SGB I). Die nach Art. 87 Abs. 2 Satz 2 GG (Zwei bis Drei-Land-Regionalträger) bzw. nach Art. 83 GG (Ein-Land-Regionalträger) als landesunmittelbare Körperschaften zu führenden Rentenversicherungsträger vollziehen das Sozialgesetzbuch als eigene Angelegenheit gem. Art. 83 f. GG. Dazu gehört auch die Wahrnehmung der Aufgabe trägerübergreifender Öffentlichkeitsarbeit. Dass trägerübergreifende Öffentlichkeitsarbeit das Gesamtsystem der gesetzlichen Rentenversicherung betrifft, begründet keine Bundeskompetenz kraft Natur der Sache.<sup>176</sup>

Allerdings dürfen die Rentenversicherungsträger trägerübergreifende Aufgaben wie das Gesamtsystem der Rentenversicherung betreffende Öffentlichkeitsarbeit unter dem Gesichtspunkt der Wirtschaftlichkeit (vgl. § 69 SGB IV) nicht einzeln (Mehrfacharbeit) wahrnehmen. Vielmehr sind sie nach dem Prinzip der Bundestreue (vgl. Art. 20 Abs. 1 GG) verpflichtet, trägerübergreifende Aufgaben gemeinsam in Kooperation zu erfüllen.<sup>177</sup>

Diese Pflicht zur kooperativen, d. h. gemeinsamen Wahrnehmung trägerübergreifender Aufgaben schließt es aber im Bereich der (trägerübergreifenden) Öffentlichkeitsarbeit nicht aus, dass die Rentenversicherungsträger verschiedene Internetportale gemeinsam betreiben. Unter dem Gesichtspunkt der Wirtschaftlichkeit (vgl. § 69 SGB IV) ist lediglich sicherzustellen, dass ein Internetportal nicht inhalts- und zielgruppengleich mehrfach angeboten wird. Handelt es sich hingegen um Portale, deren Inhalt und Zielgruppe sich unterscheiden, können sie separat, d. h. als voneinander getrennte Portale von den Rentenversicherungsträgern betrieben werden. Entscheidend ist aber auch insoweit, dass diese Portale gemeinschaftlich, d. h. von allen Rentenversicherungsträgern gemeinsam betrieben werden.

Das für die gemeinsame Erledigung trägerübergreifender Aufgaben durch die Rentenversicherungsträger erforderliche gesetzliche Instrumentarium

---

<sup>175</sup> Ziff. D. III.

<sup>176</sup> Ziff. D. I.

<sup>177</sup> Ziff. D. I.

steht mit §§ 86 ff. SGB X zur Verfügung. §§ 86 ff. SGB X gelten grundsätzlich für alle Bereiche und Bücher des Sozialgesetzbuches,<sup>178</sup> soweit sie nicht durch spezielle Zusammenarbeitsregelungen in den besonderen Leistungsbereichen verdrängt werden, was für trägerübergreifende Öffentlichkeitsarbeit nicht der Fall ist.<sup>179</sup> Die Vorschrift des § 15 Abs. 3 SGB I, der die Auskunftsstellen verpflichtet, untereinander und mit den anderen Leistungsträgern mit dem Ziel zusammenzuarbeiten, eine möglichst umfassende Auskunftserteilung durch eine Stelle sicherzustellen, bezieht sich nach seiner Historie und seiner systematischen Stellung nur auf § 15 Abs. 1 und 2 SGB I, nicht auch auf § 15 Abs. 4 SGB I,<sup>180</sup> sodass er vorliegend nicht anwendbar ist. Die Frage nach dem Verhältnis zwischen § 15 Abs. 3 SGB I und §§ 86 ff. SGB X stellt sich daher nicht. Würde man hingegen § 15 Abs. 3 SGB I für anwendbar halten auf Informationen der Rentenversicherungsträger über den Aufbau einer Altersvorsorge nach § 15 Abs. 4 SGB I und würde man § 15 Abs. 3 SGB I als vorrangig ansehen gegenüber §§ 86 ff. SGB X,<sup>181</sup> ergäbe sich das Recht sowie die Pflicht der Rentenversicherungsträger zur Zusammenarbeit nicht aus §§ 86 ff. SGB X, sondern aus § 15 Abs. 3 SGB I. § 15 Abs. 3 SGB I legitimierte dabei nicht nur eine Zusammenarbeit durch gegenseitige Mitteilungen und Konsultation, sondern auch die Einrichtung gemeinsamer Auskunftsstellen<sup>182</sup> wie das Internetportal [www.ihre.vorsorge.de](http://www.ihre.vorsorge.de).

§§ 86 ff. SGB X sehen verschiedene Formen der Zusammenarbeit der Sozialversicherungsträger vor, die zur kooperativen Wahrnehmung trägerübergreifender Öffentlichkeitsarbeit geeignet sind. Zum einen können die Rentenversicherungsträger trägerübergreifende Öffentlichkeitsarbeit gem. §§ 88 bis 93 SGB X durch Beauftragung eines anderen Rentenversicherungsträgers betreiben. Alternativ sehen §§ 97 ff. SGB X die Durchführung

---

<sup>178</sup> *Mutschler*, in: Kasseler Kommentar Sozialversicherungsrecht, Werkstand: 109. EL Mai 2020, § 86 SGB X Rn. 13.

<sup>179</sup> *Mutschler*, in: Kasseler Kommentar Sozialversicherungsrecht, Werkstand: 109. EL Mai 2020, § 86 SGB X Rn. 26. § 138 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 Alt. 1 SGB VI scheidet als spezielle, §§ 86 ff. SGB X verdrängende Zusammenarbeitsvorschrift schon deshalb aus, weil die Vorschrift wegen Verstoßes gegen Art. 83 f. GG verfassungswidrig ist, s. Ziff. D. III.

<sup>180</sup> Näher in Fn. 132.

<sup>181</sup> Vgl. *Seewald*, in: Kasseler Kommentar Sozialversicherungsrecht, Werkstand: 109. EL Mai 2020, § 15 SGB I Rn. 32, der in § 15 Abs. 3 SGB I eine „Konkretisierung und teilweise Erweiterung des allgemeinen Gebots der Leistungsträger zur Zusammenarbeit gem. § 86 SGB X“ sieht.

<sup>182</sup> BT-Drs. 7/868, S. 25.

von Aufgaben der Leistungsträger durch Dritte (Nicht-Leistungsträger) vor. Eine weitere Möglichkeit der Zusammenarbeit ist die Arbeitsgemeinschaft nach § 94 Abs. 1a SGB X, die von Sozialversicherungsträgern insbesondere zur gegenseitigen Koordinierung und Förderung der engen Zusammenarbeit im Rahmen der ihnen gesetzlich übertragenen Aufgaben gebildet werden können. Nach der Gesetzesbegründung zu § 94 SGB X können durch Arbeitsgemeinschaften im Sinne der Vorschrift insbesondere „die Aufklärung, Auskunft und Beratung (vgl. I §§ 13 bis 15 SGB ...) der Leistungsträger durch ein gemeinsames Handeln zum Nutzen der Betroffenen bürgernäher und damit effektiver gestaltet werden.“<sup>183</sup>

Bei allen diesen Formen der Zusammenarbeit nach §§ 86 ff. SGB X bleibt die Autonomie der beteiligten Sozialversicherungsträger bei der Erfüllung der Aufgabe unberührt.<sup>184</sup> Die Versicherungsträger verlieren durch die Aufgabenübertragung bzw. Kooperation nicht ihre gesetzliche Verantwortung für die Aufgabe (vgl. für den Auftrag § 89 Abs. 2 SGB X). So besitzen sie bei einem Auftrag nach §§ 88 ff. SGB X gegenüber dem Auftragnehmer (anderer Versicherungsträger oder Verband) umfassende Steuerungsbefugnisse (vgl. für den Auftrag § 89 Abs. 3 SGB X: Auskunft und Rechenschaft; § 89 Abs. 4 SGB X: Prüfung des Auftrags; § 89 Abs. 5 SGB X: Recht des Auftraggebers, den Beauftragten an seine Auffassung zu binden; § 92 SGB X: Kündigung des Auftrags; vgl. für die Beauftragung Dritter § 97 Abs. 2 i. V. m. § 89 Abs. 3 bis 5 und § 92 SGB X).

Das gesetzliche Zusammenarbeitsrecht der Sozialversicherungsträger nach §§ 86 ff. SGB X lässt mithin die Autonomie der Sozialversicherungsträger für die Aufgabe unberührt. Sie entscheiden selbstständig über die Form der Kooperation und behalten bei der Zusammenarbeit die Verantwortung und die Steuerungsbefugnis für die Aufgabe. In dieser Verantwortung und Steuerungsbefugnis der Sozialversicherungsträger bei der kooperativen Aufgabenerledigung nach §§ 86 ff. SGB X besteht der maßgebliche Unterschied zu § 138 SGB VI. Bei einer Zusammenarbeit der Rentenversicherungsträger nach §§ 86 ff. SGB X behalten die Träger die Zuständigkeit für die Aufgabe, während § 138 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 Alt. 1 SGB VI einen

<sup>183</sup> BT-Drs. 9/95, S. 20.

<sup>184</sup> Vgl. *Sendler*, DÖV 1981, 409 (413): Zulässigkeit der Kooperation zwischen bundes- und landesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts, wenn Entscheidungen gegen den Willen der Beteiligten ausgeschlossen sind.

Aufgabenentzug zulasten der Regionalträger und zugunsten der DRV Bund legitimiert, wodurch den Regionalträgern die Zuständigkeit für die Aufgabe entzogen wird. Zudem entscheiden die Rentenversicherungsträger nach §§ 86 ff. SGB X autonom über die Ausgestaltung der Kooperation, also insbesondere darüber, wer die Aufgabe erfüllt (Auftragnehmer, Dritter oder Arbeitsgemeinschaft). Auch hierin liegt ein wesentlicher Unterschied zu § 138 Abs. 1 und 2 SGB VI i. V. m. § 64 Abs. 4 SGB IV, die mit der Mischverwaltung innerhalb der Selbstverwaltungsorgane der DRV Bund (Bundesvertreterversammlung bzw. Bundesvorstand) das Kooperationsmodell zwischen den Regionalträgern und den Bundesträgern bundesgesetzlich vorschreiben und den Rentenversicherungsträgern daher keinerlei Spielraum belassen, das Kooperationsrecht selbst, d. h. autonom auszugestalten.

4. Neben diesen in §§ 86 ff. SGB X vorgesehenen Möglichkeiten der Zusammenarbeit der Rentenversicherungsträger bei der Erfüllung ihrer Aufgaben wie trägerübergreifender Öffentlichkeitsarbeit besteht die Möglichkeit, die Kooperation durch staatsvertragliche Regelungen durch den Bund und die Länder zu begleiten. Ein solcher Staatsvertrag existiert zwischen den Ländern bereits für die „Bestimmung aufsichtsführender Länder nach Art. 87 Abs. 2 Satz 2 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland“.<sup>185</sup> Ein entsprechender Staatsvertrag könnte zwischen den Ländern und dem Bund zur Kooperation der Rentenversicherungsträger im Bereich trägerübergreifender Aufgaben wie der das Gesamtsystem der gesetzlichen Rentenversicherung betreffenden Öffentlichkeitsarbeit geschlossen werden.
5. Sofern die DRV Bund (unter dem Druck der Forderung des Bundesrechnungshofes) die Aufgabe trägerübergreifender Öffentlichkeitsarbeit durch verbindliche Entscheidung nach § 138 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 Alt. 1, Abs. 2 Satz 1 SGB VI an sich zieht und das von den landesunmittelbaren Regionalträgern sowie der DRV KBS betriebene Internetportal [www.ihre-vorsorge.de](http://www.ihre-vorsorge.de) in ihre Zuständigkeit übernimmt,<sup>186</sup> sollten sich die Regionalträger

---

<sup>185</sup> Näher mit Nachweis bei und in Fn. 22.

<sup>186</sup> Nach Ansicht des Schrifttums verpflichtet allerdings § 138 SGB VI die DRV Bund nicht dazu, zur Wahrung ihrer Grundsatz- und Querschnittsaufgaben (§ 138 Abs. 1 SGB VI) verbindliche Entscheidungen zu treffen (§ 138 Abs. 2 Satz 1 SGB VI), wenn die Rentenversicherungsträger freiwillige Vereinbarungen getroffen haben, so namentlich *Diel*, in: Hauck/Noftz, Sozialgesetzbuch, SGB VI, Stand: Lfg. 4/19 – XI/19, § 138 Rn. 98; *Keck*, in: Eichenhofer/Rische/Schmähl, Handbuch der gesetzlichen Rentenversicherung. SGB VI, 2. Aufl. 2012, Kap. 24 Rn. 71; *Rolfs/Röleke*, Deutsche Rentenversicherung 2016, 93 (95).

sowie die DRV KBS hiergegen gerichtlich zur Wehr zu setzen. Gerügt werden könnte eine Verletzung ihres gesetzlichen Selbstverwaltungsrechts (§ 29 SGB IV). Der mit dem Aufgabenzug nach § 138 SGB VI verbundene Eingriff in das Selbstverwaltungsrecht der landesunmittelbaren Regionalträger sowie der DRV KBS wäre nicht gerechtfertigt, weil § 138 SGB VI verfassungswidrig ist. Die in § 138 Abs. 1 und 2 SGB VI i. V. m. § 64 Abs. 4 SGB IV vorgesehene Mischverwaltung durch Mitwirkung der landesunmittelbaren Regionalträger an Beschlüssen der Bundesvertreterversammlung (bzw. des Bundesvorstandes) der DRV Bund verstößt gegen Art. 87 Abs. 2 GG, Art. 86 GG und Art. 84 Abs. 1 Satz 2 und 5, Abs. 2 GG.<sup>187</sup> Die in § 138 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 Alt. 1 SGB VI bundesgesetzlich vorgesehene Hochzoning der Aufgabe trägerübergreifender Öffentlichkeitsarbeit von den landesunmittelbaren Regionalträgern auf die DRV Bund ist wegen Verletzung der Art. 83 f. GG verfassungswidrig.<sup>188</sup>

---

---

<sup>187</sup> Ziff. C.

<sup>188</sup> Ziff. D. III.