

Beiträge zum Beamtenrecht

Band 7

**Die rechtlichen Vorgaben
für die Sozialversicherungsträger
bei der Bestimmung des Rechtsstatus
ihrer Bediensteten**

Von

**Helmut Lecheler
Lothar Determann**



Duncker & Humblot · Berlin

HELMUT LECHER / LOTHAR DETERMANN

**Die rechtlichen Vorgaben für die Sozialversicherungsträger
bei der Bestimmung des Rechtsstatus ihrer Bediensteten**

Beiträge zum Beamtenrecht

Herausgegeben von

Prof. Dr. Dr. Detlef Merten und Prof. Dr. Helmut Lecheler

Band 7

Die rechtlichen Vorgaben für die Sozialversicherungsträger bei der Bestimmung des Rechtsstatus ihrer Bediensteten

Rechtsgutachten erstellt im Auftrag
der Gewerkschaft für Sozialversicherung

Von

Prof. Dr. Helmut Lecheler
Priv.-Doz. Dr. Lothar Determann

Freie Universität Berlin



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Lecheler, Helmut:

Die rechtlichen Vorgaben für die Sozialversicherungsträger bei der Bestimmung des Rechtsstatus ihrer Bediensteten : Rechtsgutachten erstellt im Auftrag der Gewerkschaften für Sozialversicherung / von Helmut Lecheler ; Lothar Determann. – Berlin : Duncker und Humblot, 1999

(Beiträge zum Beamtenrecht ; Bd. 7)

ISBN 3-428-09962-1

Alle Rechte vorbehalten

© 1999 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fremddatenübernahme und Druck:

Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0940-676X

ISBN 3-428-09962-1

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☉

Inhaltsverzeichnis

Fragestellung und Gang der Untersuchung	9
A. Aufgaben und Befugnisse der öffentlich-rechtlichen Sozialversicherungsträger	10
I. Leistungsgewährung, insbesondere gegenüber Versicherten	10
1. Leistungen der verschiedenen Sozialversicherungsträger	10
a) Arbeitslosenversicherung (SGB III)	10
b) Krankenversicherung (SGB V)	10
c) Rentenversicherung (SGB VI)	11
d) Unfallversicherung (SGB VII)	11
e) Pflegeversicherung (SGB XI)	12
2. Externe Leistungsabteilungen und interne Abteilungen	12
a) Externe Leistungsabteilungen	12
b) Interne Abteilungen	13
II. Anbahnung des Versicherungsverhältnisses	14
III. Erhebung von Zwangsbeiträgen zur Finanzierung der Versicherungsleistungen und anderer Leistungen	14
1. Arbeitsförderung	14
2. Gesetzliche Kranken- und Pflegeversicherung	15
3. Gesetzliche Rentenversicherung	15
4. Gesetzliche Unfallversicherung	16
5. Abwicklung der Beitragszahlung durch die gesetzlichen Krankenkassen ...	16
6. Prüfung des Beitragshebungswesens durch die Sozialversicherungsträger	17
IV. Verwaltungsvollstreckung, Verhängung von Bußgeldern	17

V. Personalgewalt über die Bediensteten der Sozialversicherungsträger	18
VI. Buchhaltung und Vermögensverwaltung	18
VII. Beauftragung von Dritten (Leistungserbringern)	19
VIII. Beratung, Betriebsprüfung und Erlaß von Unfallverhütungsvorschriften durch Unfallversicherungsträger	19
1. Förderung der Sicherheit durch Forschung, Schulung und Beratung	19
2. Unfallverhütungsvorschriften	20
3. Überwachung und Anordnungen zur Gewährleistung der Sicherheit am Ar- beitsplatz	21
IX. Arbeitsförderungsmaßnahmen der Bundesanstalt für Arbeit	21
B. Verfassungsrechtliche Pflicht der Sozialversicherungsträger zur Beschäftigung von Beamten	23
I. Öffentlich-rechtliches Dienst- und Treueverhältnis	23
II. Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse	24
1. Weite Sicht: Die gesamte öffentliche Verwaltung übt hoheitsrechtliche Be- fugnisse aus	26
a) Sichtweise der höchstrichterlichen Rechtsprechung	26
b) Fiskalverwaltung und untergeordnete Tätigkeiten	30
aa) Fiskalverwaltung	30
bb) Untergeordnete Hilfstätigkeiten	30
c) Einordnung der Tätigkeiten der Sozialversicherungsträger	31
aa) Generalisierende, organisationsbezogene Betrachtungsweisen	31
bb) Fiskalische und untergeordnete Tätigkeiten nach dem generalisie- renden, organisationsbezogenen Verständnis von Art. 33 IV GG	32
cc) Differenzierende Betrachtung des konkreten Dienstpostens	33
(1) Beauftragung Dritter zur Leistungserbringung	33
(2) Vermögensverwaltung	35
(3) Werbung neuer Mitglieder durch die gesetzlichen Krankenkas- sen	35
(4) Beschaffungstätigkeiten	35
d) Zwischenergebnis	36

2. Enge Sicht: Hoheitsrechtlich ist nur Eingriffsverwaltung	36
a) Obrigkeitliches Handeln durch Verwaltungsakt	37
aa) Organisationsbezogene Sicht	39
bb) Betrachtung des konkreten Dienstpostens	40
b) Grundrechtsbezogene Sicht	41
aa) Eingriffe bei Entscheidungen über grundrechtlich garantierte Ansprüche	42
bb) Erteilung von Erlaubnissen und Zulassungen durch die Träger der gesetzlichen Sozialversicherung	48
cc) Zwischenergebnis	50
dd) Typische Bereiche der Eingriffsverwaltung durch die Sozialversicherungsträger bei grundrechtsbezogener Betrachtungsweise	51
(1) Beitragspflicht, Vollstreckung, Bußgelder	51
(2) Prüfungsrechte	51
(3) Leistungserbringung gegenüber Beitragszahlern	52
(4) Beziehung der Sozialversicherungsträger zu dritten Leistungserbringern	53
(5) Arbeitserlaubnisse und -berechtigungen für Ausländer	54
(6) Arbeitsvermittlung durch die Bundesanstalt für Arbeit und durch Dritte	55
(7) Leistungen an Personen, die keine Beiträge geleistet haben	55
(8) Datenverarbeitung	55
(9) Gesetzgebung durch die Sozialversicherungsträger	56
(10) Personalverwaltung	56
(11) Geldanlage, Vermögensverwaltung durch Finanzabteilung	57
(12) Werben von Mitgliedern bei gesetzlichen Krankenkassen	57
(13) Beratung und Forschung durch Unfallversicherungsträger	57
3. Zwischenbilanz: Vergleich der Ergebnisse nach weitem und engem Verständnis des Art. 33 IV GG	57
4. Bewertung der engen und der weiten Verständnisse des Funktionsvorbehalts	59
a) Betrachtung des einzelnen Dienstpostens oder der Verwaltungseinheit insgesamt	60
b) Begriff „hoheitsrechtlicher Befugnisse“	62
III. „In der Regel“	64
1. Solidarität	64
2. Flexible Personalstruktur in Hinblick auf Schwankungen des Arbeitsanfalls	66

3. Unattraktivität des Beamtenstatus für Stellenbewerber in manchen Bereichen	67
4. Oberste Leitungsfunktionen	67
5. Wettbewerb	68
6. Zusammenfassung	69
C. Vorgaben der einfachen Gesetze	70
I. Rechtspflicht zur Beschäftigung von Beamten nach den allgemeinen Beamten- gesetzen	70
II. Rechtspflicht zur Beschäftigung von Beamten nach spezialgesetzlichen Vor- schriften im Bereich der Sozialversicherung	71
1. Arbeitsförderung	71
2. Kranken-, Pflege- und Unfallversicherung	71
3. Rentenversicherung	72
III. Rechtspflicht zur Beschäftigung von Dienstordnungsangestellten	72
1. Mittelbare Vorgaben des Art. 33 IV GG für die Beschäftigung von Dienst- ordnungsangestellten	72
2. Vorgaben des § 144 SGB VII für die Beschäftigung von Dienstordnungs- angestellten	74
D. Zusammenfassung der Ergebnisse	76
Literaturverzeichnis	79
Stichwortverzeichnis	83

Fragestellung und Gang der Untersuchung

Die vorliegende Untersuchung soll klären, welche rechtlichen Grenzen für die Sozialversicherungsträger bei der Bestimmung des Rechtsstatus ihrer Bediensteten bestehen.

Vorgaben macht insofern insbesondere Art. 33 IV GG, der dementsprechend im Mittelpunkt der Untersuchung steht. Da diese Bestimmung an die Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse anknüpft, sind zunächst Aufgaben und Befugnisse und damit die tatsächlichen Tätigkeiten der öffentlich-rechtlichen Sozialversicherungsträger näher zu erfassen (unten A.). Daran anknüpfend können die verfassungsrechtlichen Vorgaben auf diese Sachverhalte angewendet werden (unten B.). Anschließend ist auf die Vorgaben einzugehen, die der einfachen Gesetzeslage zu entnehmen sind (unten C.).

A. Aufgaben und Befugnisse der öffentlich-rechtlichen Sozialversicherungsträger

I. Leistungsgewährung, insbesondere gegenüber Versicherten

1. Leistungen der verschiedenen Sozialversicherungsträger

a) Arbeitslosenversicherung (SGB III)

Gemäß § 116 ff. SGB III gewährt die Bundesanstalt für Arbeit an Versicherte unter bestimmten Voraussetzungen Arbeitslosengeld. Insbesondere ist hierfür die Erfüllung der Anwartschaftszeit im Sinne von § 117 I Nr. 3 im Verbindung mit § 123 SGB III Voraussetzung¹. Weiterhin wird u. a. Unterhaltsgeld für Arbeitnehmer bei Teilnahme an Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung, Übergangsgeld für Behinderte bei Teilnahme an Maßnahmen zur beruflichen Eingliederung, Kurzarbeitergeld, Insolvenzgeld und Arbeitslosenhilfe gewährt. Die §§ 153 ff. SGB III stellen hierfür gesetzliche Voraussetzungen und andere Regelungen auf. Darüber hinaus wird die Bundesanstalt für Arbeit in § 115 SGB III ermächtigt, durch Anordnung die Einzelheiten über Voraussetzungen, Art, Umfang und Ausführung der Leistungen zu bestimmen. Die Leistungen werden auf Antrag der Versicherten erbracht, § 19 S. 1 SGB IV.

b) Krankenversicherung (SGB V)

Nach § 1 S. 1 SGB V hat die gesetzliche Krankenversicherung als Solidargemeinschaft die Aufgabe, die Gesundheit der Versicherten zu erhalten, wiederherzustellen oder ihren Gesundheitszustand zu bessern. Hierzu erhalten die Versicherten Leistungen insbesondere zur Behandlung einer Krankheit (§ 11 I 1 Nr. 4 iVm §§ 27 ff. SGB V), zur Verhütung von Krankheiten sowie zur Empfängnisverhütung, bei Sterilisation und bei Schwangerschaftsabbruch (§ 11 I 1 Nr. 2 iVm §§ 20 ff. SGB V) sowie zur Früherkennung von Krankheiten (§ 11 I 1 Nr. 3 iVm §§ 25 f. SGB V). Die Leistungserbringung erfolgt gemäß § 2 II 1 SGB V in der Regel in Form von Sach- und Dienstleistungen durch Dritte (Ärzte, Krankenhäuser etc.). Diese werden deshalb im 4. Kapitel des SGB V als Leistungserbringer bezeichnet². Die Leistungserbringer sind selbst nicht Bedienstete der Krankenkassen

¹ Vgl. schon BVerfGE 72, 9, 18 zur Rechtslage nach dem AFG.

² Die Überschrift des 4. Kapitels lautet: „Beziehungen der Krankenkassen zu den Leistungserbringern“.

und auch organisatorisch nicht in die Sozialversicherungsverwaltung eingebunden. Sie sind selbständig tätig und werden nach § 2 II 2 SGB V von den gesetzlichen Krankenkassen unter Vertrag genommen und bezahlt.

Ausnahmsweise leisten die Krankenversicherungsträger auch unmittelbar Zahlungen an die Versicherten, z. B. gemäß § 44 ff. SGB V Krankengeld. Gemäß § 11 I 2 iVm §§ 58 f. SGB V zahlen die gesetzlichen Krankenkassen Sterbegeld an Hinterbliebene. Hinzu kommen die Zahlungen von Verletztengeld im Auftrag der Unfallversicherungsträger.

c) Rentenversicherung (SGB VI)

Die Versicherungsanstalten erbringen insbesondere Rentenzahlungen gemäß §§ 33 ff. SGB VI und Rehabilitationsleistungen (medizinische Leistungen, z. B. Kuren etc.) gemäß §§ 15 ff. SGB VI. Während die Rentenleistungen unmittelbar an die Versicherten erfolgen, werden die Rehabilitationsleistungen den Versicherten nur zum Teil unmittelbar durch Eigenbetriebe erbracht. Zum Teil erfolgt die Behandlung in wirtschaftlich selbständigen Heilstätten mit denen wiederum der Rentenversicherungsträger abrechnet. Dabei sind beispielsweise Pflegesätze auszuhandeln sowie Planung und Kontrolle stationärer Rehabilitationsbehandlungen zu gewährleisten, wozu auch externe Gutachtaufträge vergeben werden.

d) Unfallversicherung (SGB VII)

Aufgabe der Träger der gesetzlichen Unfallversicherung ist es in erster Linie, mit allen geeigneten Mitteln Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten sowie – in Zusammenarbeit mit den Krankenkassen – arbeitsbedingte Gesundheitsgefahren zu verhüten, für eine wirksame Erste Hilfe zu sorgen und nach Eintritt von Arbeitsunfällen oder Berufsunfähigkeit die Gesundheit und die Leistungsfähigkeit des Versicherten mit allen geeigneten Mitteln wiederherzustellen und ihn oder seine Hinterbliebenen durch Geldleistungen zu entschädigen (§ 1 SGB VII).

Die prophylaktischen Aufgaben bedingen im Benehmen mit dem Gewerbeaufsichtsbehörden gezielte Überwachung und Beratung, einschließlich der Schulung von betrieblichen Sicherheitskräften (§§ 14 ff. SGB VII).

Im Versicherungsfall gewähren die Träger der gesetzlichen Unfallversicherung den Versicherten nach §§ 26 ff. SGB VII Heilbehandlung und medizinische, berufsfördernde, soziale und ergänzende Rehabilitationsmaßnahmen zur Wiederherstellung der Erwerbsfähigkeit, sowie Pflege und Betriebs- und Haushaltshilfe. Weiterhin leisten sie Geldzahlungen³, u. a. in Form von Verletztengeld gemäß §§ 45 ff.

³ Radek, Die Selbstverwaltung in der gesetzlichen Unfallversicherung – Erfolge und aktuelle Probleme, NZS 1994, 6, 9.