Heft 2 – Juni 2025

Deutsche Renten Versicherung

HERAUSGEBER DEUTSCHE RENTENVERSICHERUNG BUND (ZEITSCHRIFT SEIT 1929)

Der Erlass verbindlicher Entscheidungen nach § 138 SGB VI – Verfahrensablauf, verfassungsrechtliche Zulässigkeit, Beispiele

Thorsten Koop, Berlin

Nach § 138 Abs. 2 SGB VI hat die Deutsche Rentenversicherung Bund das Recht, verbindliche Entscheidungen zu Grundsatz- und Querschnittsaufgaben der Deutschen Rentenversicherung zu treffen. Sie werden von der Bundesvertreterversammlung der Deutschen Rentenversicherung Bund, dem Bundesvorstand oder dem Besonderen Erledigungsausschuss erlassen. Verbindliche Entscheidungen sind untergesetzliche Normen eigener Art. Sie stehen mit der Verfassung, insbesondere dem Demokratieprinzip nach Art. 20 Abs. 2 GG, im Einklang. Die Normsetzungsbefugnis folgt aus Art. 87 Abs. 2 GG. Bei der Mitwirkung der Regionalträger an den durch die Selbstverwaltungsorgane getroffenen verbindlichen Entscheidungen handelt es sich um keine unzulässige Mischverwaltung. Verbindliche Entscheidungen sind vielmehr Ausdruck des im Grundgesetz vorgesehenen kooperativen Bundesstaates. Sie binden die Rentenversicherungsträger, ihre jeweiligen Aufsichtsbehörden und in Grenzen Dritte.

1. Einleitung

Seit dem Inkrafttreten der Organisationsreform am 1. Oktober 2005 vor etwa 20 Jahren kann die Deutsche Rentenversicherung Bund zu Grundsatz- und Querschnittsaufgaben der Deutschen Rentenversicherung nach § 138 Abs. 2 SGB VI sogenannte verbindliche Entscheidungen erlassen und damit selbst Recht schaffen. Das Instrument der verbindlichen Entscheidung wird seitdem regelmäßig zur Regelung übergreifender Fragestellungen in der gesetzlichen Rentenversicherung genutzt. Der nachfolgende Beitrag befasst sich einleitend mit dem Hintergrund verbindlicher Entscheidungen. Anschließend beschreibt er näher, wie verbindliche Entscheidungen erlassen werden. Nach einer vertieften Prüfung verfassungsrechtlicher Fragen werden exemplarisch bedeutsame verbindliche Entscheidungen kurz dargestellt. Abgeschlossen wird der Beitrag mit einem Fazit.

2. Hintergrund

Die gesetzlichen Rentenversicherungsträger waren bis September 2005 im Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (VDR) zusammengeschlossen. Es handelte sich

hierbei um einen eingetragenen Verein. Beschlüsse mit vereinsrechtlicher Bindungswirkung für die Rentenversicherungsträger konnte er nur in Rechtsfragen fassen, darüber hinaus – zum Beispiel in Organisationsfragen – jedoch nicht.[1] Nachdem es schon länger Überlegungen gegeben hatte, die Koordination innerhalb der Rentenversicherung zu verbessern,[2] wurden mit dem am 1. Oktober 2005 in Kraft getretenen Art. 1 Nr. 17 des Gesetzes zur Organisationsreform in der gesetzlichen Rentenversicherung vom 9. Dezember 2004[3] bestimmte Grundsatz- und Querschnittsaufgaben, die die Rentenversicherung in ihrer Gesamtheit betreffen, auf der Bundesebene bei der Deutschen Rentenversicherung Bund gebündelt.[4] Darüber hinaus erhielt die Deutsche Rentenversicherung Bund in diesem Bereich, also weitgehender als bisher, eine verbindliche Entscheidungskompetenz gegenüber den Rentenversicherungsträgern. Ziel war es, die Steuerungs- und Koordinierungsfunktion – so die Gesetzesbegründung – im Vergleich zum VDR zu stärken.[5] Dadurch sollte „die Effizienz der Rentenversicherung erhöht [werden], insbesondere durch Vermeidung von Mehrfacharbeit bei den einzelnen Trägern, Verringerung des Koordinierungsaufwandes zwischen den Trägern und die Erschließung von Synergien.“[6] Bei der Gestaltung des Instruments der verbindlichen Entscheidung und der Herleitung der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit orientierte sich der Gesetzgeber an einem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 5. Dezember 2002[7] zum verbindlichen Handeln im Bereich funktionaler Selbstverwaltung.[8] Gegenstand des Beschlusses waren das Lippeverbandsgesetz vom 7. Februar 1990 und das Emschergenossenschaftsgesetz vom 7. Februar 1990 – Gesetze, durch die jeweils für bestimmte Regionen Wasserverbände eingerichtet wurden.

3. Verfahrensablauf zum Erlass verbindlicher Entscheidungen

3.1 Zuständigkeit für die Beschlussfassung

3.1.1 Allgemeine Zuständigkeit der Bundesvertreterversammlung

Verbindliche Entscheidungen werden nach § 138 Abs. 2 Satz 1 Hs. 1 SGB VI grundsätzlich durch die Bundesvertreterversammlung der Deutschen Rentenversicherung Bund nach § 64 Abs. 4 SGB IV getroffen. Der Bundesvertreterversammlung – eine Art „Parlament“ der gesetzlichen Rentenversicherungsträger – gehören nach § 44 Abs. 5 Satz 1 SGB IV jeweils zwei Vertreter der Regionalträger und der Deutschen Rentenversicherung Knappschaft-Bahn-See an sowie nach § 44 Abs. 5 Satz 3 SGB IV die von den Versicherten und Arbeitgebern der Deutschen Rentenversicherung Bund gewählten Vertreter. Insgesamt besteht die Bundesvertreterversammlung aus 60 Mitgliedern. Die Bundesvertreterversammlung fasst ihre Beschlüsse in Grundsatz- und Querschnittsaufgaben (sowie in gemeinsamen Angelegenheiten) der Träger der Rentenversicherung mit der Mehrheit von mindestens zwei Dritteln aller gewichteten Stimmen der satzungsmäßigen Mitgliederzahl (§ 64 Abs. 4 Satz 1 SGB IV). Bei der Beschlussfassung werden die Stimmen der Regionalträger mit insgesamt 55 Prozent und die der beiden Bundesträger mit insgesamt 45 Prozent gewichtet (§ 64 Abs. 4 Satz 2 SGB IV).[9]

1 *Ruland*, DRV 2005, 2 (11); vgl. auch KomGRV, SGB VI, Band 3, Stand September 2009, § 138 Rn. 24.2.
2 Vgl. *Ruland*, DRV 2005, 2 (11).
3 BGBl. I 2004, 3242.
4 BT-Drs. 15/3654, S. 69.
5 BT-Drs. 15/3654, S. 69.
6 BT-Drs. 15/3654, S. 69.
7 BVerfGE 107, 59 ff.
8 BT-Drs. 15/3654, S. 70, näher dazu Abschnitt 4.2.
9 Näher zur Stimmengewichtung KomGRV, SGB VI, Band 3, Stand September 2009, § 138 Rn. 24.3.

3.1.2 Delegation der Zuständigkeit auf den Bundesvorstand

Nach § 138 Abs. 2 Satz 2 SGB VI kann die Bundesvertreterversammlung die Entscheidungsbefugnis gemäß § 64 Abs. 4 SGB IV ganz oder teilweise auf den Bundesvorstand der Deutschen Rentenversicherung Bund übertragen, der gemäß § 64 Abs. 4 SGB IV entscheidet. Die Bundesvertreterversammlung hat von dieser Befugnis mit ihrem Delegationsbeschluss vom 1. Oktober 2005 Gebrauch gemacht und das Recht, Entscheidungen zu Grundsatz- und Querschnittsaufgaben zu treffen, in vollem Umfang dem Bundesvorstand der Deutschen Rentenversicherung Bund übertragen.[10]
Dem Bundesvorstand der Deutschen Rentenversicherung Bund gehören 22 Mitglieder an (§ 44 Abs. 6 Satz 1 SGB IV), die nach § 52 Abs. 1 SGB IV von der Bundesvertreterversammlung gewählt werden. Dies sind nach § 44 Abs. 6 Satz 2 SGB IV zwölf Mitglieder auf Vorschlag der Vertreter der Regionalträger, acht Mitglieder auf Vorschlag der nach § 44 Abs. 5 Satz 3 SGB IV gewählten Vertreter der Deutschen Rentenversicherung Bund und zwei Mitglieder auf Vorschlag der Vertreter der Deutschen Rentenversicherung Knappschaft-Bahn-See.
Der Bundesvorstand entscheidet nach § 64 Abs. 4 Satz 1 SGB IV in Grundsatz- und Querschnittsaufgaben der Träger der Rentenversicherung wie die Bundesvertreterversammlung mit der Mehrheit von mindestens zwei Dritteln aller gewichteten Stimmen der satzungsmäßigen Mitgliederzahl.[11] Die Stimmen werden – ebenfalls wie bei Beschlussfassungen der Bundesvertreterversammlung – nach § 64 Abs. 4 Satz 2 SGB IV gewichtet.

3.1.3 Delegation der Zuständigkeit auf den Besonderen Erledigungsausschuss

Der Bundesvorstand der Deutschen Rentenversicherung Bund hat nach § 138 Abs. 3 Satz 1 SGB VI das Recht, die Entscheidungsbefugnis gemäß § 64 Abs. 4 SGB IV ganz oder teilweise auf einen Ausschuss des Bundesvorstandes zu übertragen. Mit seinem Delegationsbeschluss vom 1. Oktober 2005 hat der Bundesvorstand diese Möglichkeit genutzt und die Entscheidungsbefugnis auf den in § 21 der Satzung der Deutschen Rentenversicherung Bund geregelten Besonderen Erledigungsausschuss des Bundesvorstandes übertragen.[12]
Der Bundesvorstand hat sich allerdings bindende Entscheidungen vorbehalten, die die grundsätzliche strategische Ausrichtung der Deutschen Rentenversicherung betreffen. Er hat hierbei insbesondere auf die Öffentlichkeitsarbeit, den Qualitäts- und Wirtschaftlichkeitswettbewerb (Benchmarking), die Finanzausstattung und -verwaltung sowie die Datenverarbeitung Bezug genommen. Der Besondere Erledigungsausschuss setzt sich zusammen aus der/dem Vorsitzenden und der/dem stellvertretenden Vorsitzenden des Bundesvorstandes (§ 21 Abs. 1 der Satzung der Deutschen Rentenversicherung Bund). Seine Aufgabe besteht darin, im Rahmen seiner Zuständigkeit verbindliche Entscheidungen zu treffen (§§ 51 ff. der Satzung der Deutschen Rentenversicherung Bund). Die Entscheidungen müssen einstimmig ergehen (§ 138 Abs. 3 Satz 2 SGB VI) und dem Bundesvorstand vorgelegt werden (§ 138 Abs. 3 Satz 3 Hs. 1 SGB VI). Der Bundesvorstand hat nach § 138 Abs. 3 Satz 3 Hs. 2 SGB VI aber das Recht, abweichende Entscheidungen zu treffen.
Die meisten verbindlichen Entscheidungen konkretisieren rentenrechtliche Fragen und betreffen nicht die grundsätzliche strategische Ausrichtung der Deutschen Rentenversicherung. Sie werden daher regelmäßig vom Besonderen Erledigungsausschuss getroffen.

10 Der Delegationsbeschluss ist nicht veröffentlicht worden.
11 Vgl. Abschnitt 3.1.1.
12 Der Delegationsbeschluss ist nicht veröffentlicht worden.

3.1.4 Entscheidungen über die Auslegung von Rechtsfragen

Soweit verbindliche Entscheidungen über die Auslegung von Rechtsfragen getroffen werden, ist bei Abstimmungen in der Bundesvertreterversammlung und dem Bundesvorstand bereits eine einfache Mehrheit aller gewichteten Stimmen der satzungsmäßigen Mitgliederzahl ausreichend (§ 138 Abs. 2 Satz 3 SGB VI). Eine Mehrheit von mindestens zwei Dritteln aller gewichteten Stimmen der satzungsmäßigen Mitgliederzahl ist hier also nicht erforderlich. Die niedrigere Schwelle soll ermöglichen, auch bei schwierigen Rechtsfragen Beschlüsse fassen zu können, sodass die Rentenversicherungsträger in diesem Zusammenhang handlungsfähig bleiben. Dies wurde, hätte man hier mit einer Zweidrittelmehrheit eine höhere Hürde festgelegt, als gefährdet angesehen.[13]

3.2 Vorbereitung

Der Gesetzgeber hat für die Vorbereitung verbindlicher Entscheidungen zwei Wege vorgesehen. Nach § 138 Abs. 4 Satz 1 SGB VI können verbindliche Entscheidungen zunächst durch das Direktorium der Deutschen Rentenversicherung Bund vorbereitet werden. Bevor das Direktorium der Bundesvertreterversammlung oder dem Bundesvorstand Vorlagen unterbreitet, muss das Erweiterte Direktorium ihnen zustimmen. Dem aus neun Mitgliedern bestehenden Erweiterten Direktorium gehören fünf Geschäftsführerinnen beziehungsweise Geschäftsführer der Regionalträger aus den Regionen Nord, West, Süd-West, Süd und Ost, ein Mitglied der Geschäftsführung der Deutschen Rentenversicherung Knappschaft-Bahn-See sowie die drei Mitglieder des Direktoriums der Deutschen Rentenversicherung Bund an (§ 139 Abs. 1 Satz 1 SGB VI i. V. m. § 46 Abs. 1 und 2 der Satzung der Deutschen Rentenversicherung Bund). Das Erweiterte Direktorium fasst seine Beschlüsse nach § 48 Abs. 2 Satz 1 der Satzung der Deutschen Rentenversicherung Bund mit der Mehrheit von mindestens zwei Dritteln aller gewichteten Stimmen der satzungsmäßigen Mitgliederzahl.

Neben dem Direktorium der Deutschen Rentenversicherung Bund können nach § 138 Abs. 4 Satz 2 SGB VI die Fachausschüsse, in denen alle Träger der Rentenversicherung vertreten sind, verbindliche Entscheidungen vorbereiten und an die Bundesvertreterversammlung oder den Bundesvorstand weiterleiten. Nach § 1 Abs. 1 der Geschäftsordnung für die Fachausschüsse der Deutschen Rentenversicherung Bund (GO-FA) gibt es zwei Fachausschüsse: den Fachausschuss für Finanzen und Organisation (FAFO) und den Fachausschuss für Leistungen (FAL). In den Fachausschüssen ist jeder Rentenversicherungsträger mit einer Geschäftsführerin beziehungsweise einem Geschäftsführer, einer stellvertretenden Geschäftsführerin beziehungsweise einem stellvertretenden Geschäftsführer oder einem Mitglied der Geschäftsführung beziehungsweise des Direktoriums vertreten (§ 1 Abs. 2 Satz 1 GO-FA). Jedes Mitglied verfügt bei Abstimmungen grundsätzlich über eine Stimme. Dies gilt nicht, wenn ein Mitglied des Fachausschusses vor der Abstimmung über einen Tagesordnungspunkt eine Abstimmung nach gewichteten Stimmen beantragt (§ 50 Abs. 2 Satz 1 der Satzung der Deutschen Rentenversicherung Bund). Die Beschlüsse werden grundsätzlich mit einfacher Mehrheit (§ 11 Abs. 2 Satz 1 GO-FA), bei Stimmengewichtungen mit einer Mehrheit von mindestens zwei Dritteln aller gewichteten Stimmen (§ 11 Abs. 2 Satz 2 Hs. 1 GO-FA) gefasst. Sofern Entscheidungen über die Auslegung von Rechtsfragen getroffen werden sollen, genügt bereits eine einfache Mehrheit der gewichteten Stimmen (§ 11 Abs. 2 Satz 2 Hs. 2 GO-FA). Die Vorlagen der Fachausschüsse sind dem für die Entscheidung zuständigen Selbstverwaltungsgremium direkt, das heißt ohne weitere Beteiligung des Erweiterten Direktoriums, zuzuleiten (§ 54 Abs. 1 Satz 2 der

13 *Ruland*, DRV 2005, 2 (12).

Satzung der Deutschen Rentenversicherung Bund).
Daneben können die den Fachausschüssen nachgeordneten Arbeitsgruppen verbindliche Entscheidungen in Fach- und Rechtsfragen vorbereiten (§ 15 Abs. 1 Satz 1 GO-FA). Die Beratungsergebnisse (Beschlüsse) der Arbeitsgruppen gelten bei der Vorbereitung verbindlicher Entscheidungen als solche des übergeordneten Fachausschusses (§ 15 Abs. 1 Satz 2 GO-FA). Dies hat sich für die Vorbereitung verbindlicher Entscheidungen als Regelweg etabliert.
Darüber hinaus haben die Selbstverwaltungsorgane der Deutschen Rentenversicherung Bund auch selbst das Recht, verbindliche Entscheidungen zu erlassen, ohne dass diese zuvor anderweitig vorbereitet wurden. Dieses Recht lässt sich unter anderem aus § 54 Abs. 1 Satz 1 der Satzung der Deutschen Rentenversicherung Bund herleiten, wonach Entscheidungen zu Grundsatz- und Querschnittsaufgaben und Festlegungen weiterer Grundsatz- und Querschnittsaufgaben „unbeschadet der Rechte nach §§ 52, 53 [der Satzung der Deutschen Rentenversicherung Bund] nach Maßgabe der Geschäftsordnung der Fachausschüsse vom zuständigen Fachausschuss vorbereitet“ werden.[14] Die Regelung ist so zu verstehen, dass nach § 54 Abs. 1 Satz 1 der Satzung der Deutschen Rentenversicherung Bund zwar grundsätzlich eine Vorbereitung durch die Fachausschüsse erfolgt, ein Recht zum Erlass verbindlicher Entscheidungen durch die Selbstverwaltungsorgane – ohne vorherige anderweitige Vorbereitung insbesondere durch die Fachausschüsse – aber fortbesteht, also „unbeschadet“ bleibt. Das Initiativrecht der Selbstverwaltungsorgane wird zudem in § 57 Abs. 2 Satz 1 der Satzung der Deutschen Rentenversicherung Bund bestätigt, wonach, sofern ein Beschluss des Bundesvorstandes nicht auf einer vorbereitenden Vorlage eines Fachausschusses beruht, jeder Rentenversicherungsträger gegen diesen Beschluss innerhalb einer Woche Widerspruch einlegen kann.[15] Zwar können Vorlagen für verbindliche Entscheidungen – wie dargestellt – auch vom Direktorium eingebracht werden. § 57 Abs. 2 Satz 1 der Satzung der Deutschen Rentenversicherung Bund ist aber allgemein gehalten und erfasst daher darüber hinaus auch verbindliche Entscheidungen, die unmittelbar von den Selbstverwaltungsorganen getroffen wurden.

3.3 Anhörungsrecht der Arbeitsgruppe Personalvertretung

Vor dem Erlass verbindlicher Entscheidungen zu bestimmten Fragestellungen besteht nach § 140 Abs. 1 SGB VI ein Anhörungsrecht der Arbeitsgruppe Personalvertretung der Deutschen Rentenversicherung Bund (AGPV), soweit diese – so die Gesetzesbegründung – „für die innerdienstlichen, sozialen und persönlichen Angelegenheiten der Beschäftigten der bundes- und landesunmittelbaren Träger der Deutschen Rentenversicherung Wirkung entfalten“.[16] Die AGPV setzt sich zusammen aus drei Mitgliedern der Personalvertretung der Deutschen Rentenversicherung Bund, aus einem Mitglied der Personalvertretung der Deutschen Rentenversicherung Knappschaft-Bahn-See sowie je einem Mitglied aus der Personalvertretung der einzelnen Regionalträger (§ 140 Abs. 2 Satz 1 SGB VI). § 140 Abs. 2 Satz 2 SGB VI sieht vor, dass die Mitglieder der AGPV ihre jeweiligen Hauptpersonalvertretungen zu beteiligen haben oder, sofern diese nicht eingerichtet sind, ihre Gesamtpersonalvertretungen.
Im Einzelnen besteht das Anhörungsrecht der AGPV nach § 140 Abs. 1 SGB VI, sofern die verbindlichen Entscheidungen die Grundsätze für die Aufbau- und Ablauforganisation und das Personalwesen (Nr. 1), die Grundsätze und Koordinierung der Daten-

14 KomGRV, SGB VI, Band 3, Stand September 2009, § 138 Rn. 26; *Dünn*, in: GK-SGB VI, Band 4, Stand September 2020, § 138 Rn. 109.
15 So auch *Dünn*, in: GK-SGB VI, Band 4, Stand September 2020, § 138 Rn. 109.
16 Vgl. BT-Drs. 15/3654, S. 71.

verarbeitung (Nr. 2), die Grundsätze für die Aus- und Fortbildung (Nr. 3) oder die Grundsätze der Organisation der Auskunfts- und Beratungsstellen (Nr. 4) betreffen sowie bei Entscheidungen, deren Umsetzung in gleicher Weise wie die Umsetzung von Entscheidungen nach § 140 Abs. 1 Nr. 1 bis 4 SGB VI Einfluss auf die Arbeitsbedingungen der Beschäftigten haben können (Nr. 5).

Im Rahmen einer Anhörung wird den Beteiligten die Möglichkeit gegeben, sich zu den der Entscheidung zugrunde liegenden entscheidungserheblichen Tatsachen zu äußern, um auf diese Weise auf das Verfahren und sein Ergebnis Einfluss zu nehmen und eine Überraschungsentscheidung zu vermeiden.[17] Die AGPV kann, sofern ein Anhörungsrecht besteht, zu der beabsichtigten verbindlichen Entscheidung schriftlich Stellung nehmen.[18] Es steht ihr frei, von diesem Recht Gebrauch zu machen. Eine Verpflichtung besteht nicht.[19] Sofern sie ihr Anhörungsrecht über die Abgabe einer Stellungnahme nutzt, ist diese dem für die Beschlussfassung zuständigen Selbstverwaltungsorgan zuzuleiten (§ 55 Abs. 2 Satz 2 der Satzung der Deutschen Rentenversicherung Bund). Das zuständige Selbstverwaltungsorgan (Bundesvertreterversammlung oder Bundesvorstand) ist aber nicht verpflichtet, sich der Auffassung der AGPV anzuschließen. Mitbestimmen kann die AGPV daher nicht. Die AGPV kann zudem von dem entscheidenden Gremium auch mündlich angehört werden (§ 55 Abs. 2 Satz 3 der Satzung der Deutschen Rentenversicherung Bund).

Auch bei der Aufhebung einer verbindlichen Entscheidung muss die AGPV in bestimmten Fallkonstellationen angehört werden. Explizit ist dies zwar insbesondere in § 140 SGB VI nicht geregelt. Bei der Aufhebung einer verbindlichen Entscheidung handelt es sich aber selbst um eine verbindliche Entscheidung. Sie wird als Spiegelbild des Erlasses einer verbindlichen Entscheidung unter denselben Voraussetzungen wie der Erlass einer verbindlichen Entscheidung getroffen. Sofern die Voraussetzungen des § 140 Abs. 1 Nr. 1 bis 5 SGB VI vorliegen, hat die AGPV daher auch bei der Aufhebung einer verbindlichen Entscheidung das Recht zur Anhörung und kann davon Gebrauch machen. Dies entspricht auch dem oben in der Gesetzesbegründung genannten Willen des Gesetzgebers. Denn die Aufhebung einer verbindlichen Entscheidung kann in gleicher Weise wie der Erlass einer verbindlichen Entscheidung für die innerdienstlichen, sozialen und persönlichen Angelegenheiten der Beschäftigten der bundes- und landesunmittelbaren Träger der Deutschen Rentenversicherung Wirkung entfalten.

Unberührt vom Anhörungsrecht der AGPV bleiben die Beteiligungsrechte der Personalräte der einzelnen Rentenversicherungsträger nach dem Bundesrecht beziehungsweise dem jeweiligen Landesrecht im Hinblick auf die konkreten Maßnahmen zur Umsetzung verbindlicher Entscheidungen.[20] Beteiligungsrechte der Personalräte der einzelnen Rentenversicherungsträger bestehen bei der Umsetzung verbindlicher Entscheidungen jedoch nur in Bezug auf das „Wie“ der Umsetzung und nicht in Bezug auf das „Ob“. Sie können daher nur im Hinblick auf die Umsetzung einer verbindlichen Entscheidung durch ihre jeweiligen Träger mitentscheiden, nicht jedoch in Bezug auf die verbindliche Entscheidung selbst.[21]

3.4 Veröffentlichung

Verbindliche Entscheidungen sind nach § 138 Abs. 5 SGB VI im Amtlichen Mitteilungsblatt der Deutschen Rentenversicherung Bund zu veröffentlichen. Amtliches Mitteilungsblatt und Organ der Veröffentlichung ist die von der Deutschen Rentenversiche-

17 Vgl. *Kallerhoff* und *Mayen*, in: Stelkens/Bonk und Sachs, Verwaltungsverfahrensgesetz, 10. Auflage, 2023, § 28 Rn. 5.
18 *Rolfs* und *Röleke*, DRV 2016, 93 (104 f.).
19 KomGRV, SGB VI, Band 3, Stand September 2009, § 138 Rn. 26.
20 BT-Drs. 15/3654, S. 71. Ausführlich zu den Beteiligungsrechten der Personalräte der einzelnen Rentenversicherungsträger *Rolfs* und *Röleke*, DRV 2016, 93 (105 ff.).
21 So auch *Rolfs* und *Röleke*, DRV 2016, 93 (106 f.).

rung Bund herausgegebene Fachzeitschrift „RVaktuell“. Sie erscheint seit der Ausgabe 1/2021 ausschließlich digital.[22]

4. Verfassungsrechtliche Fragen

4.1 Normcharakter

Verbindliche Entscheidungen sind, wie sich auch aus der Gesetzesbegründung ergibt, untergesetzliche Normen eigener Art (sui generis).[23] Sie gehören nicht zu den im Grundgesetz aufgeführten klassischen Rechtsquellen der Exekutive (Rechtsverordnung, Satzung, Verwaltungsvorschrift).[24] Da die Normen von der Verwaltung erlassen werden, werden sie auch als exekutive Normen bezeichnet.[25] Eine Klagemöglichkeit unmittelbar gegen verbindliche Entscheidungen besteht nicht. Denn insbesondere im SGB VI gibt es kein Rechtsinstrument im Sinne einer Normenkontrolle, mit dem sich zum Beispiel Versicherte unmittelbar gegen verbindliche Entscheidungen wehren könnten. Stattdessen müssen sich Kläger gegen die Rechtsakte wenden, die unter Berücksichtigung verbindlicher Entscheidungen erlassen werden. Wenn zum Beispiel durch eine verbindliche Entscheidung das für die Entscheidung der Verwaltung maßgebliche Recht ausgelegt wird und auf Grundlage dieser Auslegung ein Verwaltungsakt erlassen wird, kann sich die Klage nur gegen den Verwaltungsakt selbst richten. Die Frage, ob die verbindliche Entscheidung mit höherrangigem Recht vereinbar ist, muss das Gericht in diesem Verfahren implizit prüfen. Eine Klage gegen die verbindliche Entscheidung selbst wäre unzulässig, da es an der statthaften Klageart für das Klagebegehren fehlen würde.
Obwohl verbindliche Entscheidungen als Norm eigener Art nicht im Grundgesetz aufgeführt sind, sind sie mit der Verfassung vereinbar. Das Grundgesetz enthält keinen abschließenden Katalog der Handlungsformen für die Exekutive.[26] Es ist insoweit formoffen. Ein Numerus clausus untergesetzlicher Rechtsquellen existiert nicht.[27]

4.2 Normsetzungsbefugnis

Die Normsetzungsbefugnis der Selbstverwaltungsorgane der Deutschen Rentenversicherung Bund ergibt sich grundsätzlich aus Art. 87 Abs. 2 Satz 1 GG.[28] Danach werden diejenigen sozialen Versicherungsträger, deren Zuständigkeitsbereich sich über das Gebiet eines Landes hinaus erstreckt, als bundesunmittelbare Körperschaften des öffentlichen Rechts geführt. Mit der sich daraus ergebenden Verselbstständigung ist das Recht verbunden, Staatsgewalt auszuüben.[29] Dazu gehört die Befugnis, eigenes Recht zu setzen.[30] Die Deutsche Rentenversicherung Bund ist eine verselbstständigte bundesunmittelbare Körperschaft öffentlichen Rechts, deren Zuständigkeitsbereich sich über das Gebiet eines Landes hinaus erstreckt. Sie ist damit nach Art. 87 Abs. 2 GG grundsätzlich berechtigt, selbst Staatsgewalt auszuüben und in diesem Zusammenhang auch Recht zu setzen.
Die Rechtsetzung erfolgt durch die Selbstverwaltungsorgane der Deutschen Rentenversicherung Bund. Dies steht mit dem Demokratieprinzip nach Art. 20 Abs. 2 GG im Einklang.[31] Nach Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG geht alle Staatsgewalt „vom Volke aus“. Sie wird vom Volk in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der

22 https://rvaktuell.de/ (letzter Abruf 19.03.2025). Die verbindlichen Entscheidungen der Jahre 2006 bis 2020 sind abrufbar unter https://www.deutsche-rentenversicherung.de/DRV/DE/Ueber-uns-und-Presse/Struktur-und-Organisation/Selbstverwaltung/verbindliche-entscheidungen/verbindliche_entscheidungen.html (letzter Abruf 19.03.2025).
23 BT-Drs. 15/3654, S. 70; vgl. auch *Diel*, in: Hauck und Noftz, SGB VI, 1. EGL. 2025, § 140 Rn. 1 und 8.
24 Ausführlich zur Abgrenzung zu den einzelnen Rechtsquellen *Rolfs* und *Röleke*, DRV 2016, 93 (97 ff.).
25 *Dünn*, in: Kreikebohm und Roßbach, SGB VI, 6. Auflage, 2021, § 138 Rn. 21.
26 BVerfGE 100, 249 (258).
27 *Axer*, DRV-Schriften, Band 24 (2000), 1 (34 ff.); *Ruland* und *Dünn*, NZS 2005, 113 (120); *Binne* und *Dünn*, DRV 2005, 50 (64).
28 Vgl. *Axer*, in: Schnapp und Wigge, Handbuch des Vertragsarztrechts, 3. Auflage, 2017, § 10 Rn. 52 f.
29 *Axer*, DRV 2005, 542 (552).
30 *Axer*, DRV 2005, 542 (552 ff.).
31 So auch BT-Drs. 15/3654, S. 71; ebenso KomGRV, SGB VI, Band 3, Stand September 2009, § 138 Rn. 24.4.

Rechtsprechung ausgeübt (Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG). Die Ausübung der Staatsgewalt muss durch das Volk hinreichend legitimiert sein. Die Legitimation wird personell und sachlich-inhaltlich vermittelt. Im Rahmen der personellen Legitimation erfolgt die demokratische Legitimation durch eine ununterbrochene, auf das Volk oder das Parlament zurückzuführende Legitimationskette für die mit der Wahrnehmung staatlicher Angelegenheiten betrauten Amtswalter.[32] Die sachlich-inhaltliche Legitimation wird „durch die Bindung an das Gesetz sowie durch Aufsicht und Weisung übergeordneter staatlicher Stellen vermittelt"[33]. Entscheidend ist – so das Bundesverfassungsgericht – „nicht die Form der demokratischen Legitimation staatlichen Handelns, sondern deren Effektivität; notwendig ist ein bestimmtes Legitimationsniveau […]. Für die Beurteilung, ob ein hinreichendes Niveau an demokratischer Legitimation erreicht wird, haben die verschiedenen Formen der Legitimation nicht je für sich Bedeutung, sondern nur in ihrem Zusammenwirken […]. Das erforderliche Legitimationsniveau ist abhängig von der Art der zu legitimierenden Entscheidungstätigkeit."[34]

Teilweise wird angenommen, dass in Bezug auf die funktionale Selbstverwaltung ein Demokratiedefizit besteht.[35] Die erforderliche personelle Legitimation liege nicht vor, da an den Wahlen in der Selbstverwaltung nicht das (ganze) Staatsvolk teilnehme, sondern nur ein abgegrenzter Teil, also nur eine bestimmte gesellschaftliche Gruppe beziehungsweise nur Inhaber bestimmter Interessen.[36] Das Bundesverfassungsgericht[37] und die herrschende Meinung in der Literatur[38] erkennen hierin aber zu Recht kein demokratisches Defizit. Denn die Prinzipien der Selbstverwaltung und der Autonomie wurzeln ebenfalls im demokratischen Prinzip.[39] Der die funktionale Selbstverwaltung tragende Legitimationsgedanke der Autonomie steht dem Demokratieprinzip gerade nicht entgegen, sondern – so das Bundesverfassungsgericht – „ergänzt und verstärkt" es vielmehr.[40]

Außerhalb der unmittelbaren Staatsverwaltung und der in ihrem sachlich-gegenständlichen Aufgabenbereich nicht beschränkten gemeindlichen Selbstverwaltung ist das Demokratiegebot offen für andere Formen der Organisation und Ausübung von Staatsgewalt, die insbesondere vom Erfordernis lückenloser personeller, durch Wahl- und Bestellungsakte vermittelter demokratischer Legitimation aller Entscheidungsbefugten abweichen.[41] Die ansonsten geltenden Anforderungen an das Legitimationsniveau gelten nur abgeschwächt.[42] Der Gesetzgeber darf daher im Rahmen seiner gesetzgeberischen Gestaltungsfreiheit zur Schaffung und näheren Ausgestaltung von Organisationseinheiten der funktionalen Selbstverwaltung Selbstverwaltungsträger zu verbindlichem Handeln mit Entscheidungscharakter ermächtigen.[43] Im Bereich der funktionalen Selbstverwaltung ist es (aber) – anders als im Allgemeinen – nicht erforderlich, „dass dies im Wege einer lückenlosen personellen Legitimationskette vom Volk zum einzelnen Entscheidungsbefugten zu geschehen hat."[44] Verbindliches Handeln mit Entscheidungscharakter ist nach der Ansicht des Bundesverfassungsgerichts „den Organen

32 Vgl. etwa BVerfGE 93, 37 (67 f.); 136, 194 (262).
33 BVerfGE 136, 194 (262).
34 BVerfGE 136, 194 (262); vgl. auch BVerfGE 146, 164 (209 f.).
35 *Böckenförde*, in: Handbuch des Staatsrechts, Band 2, 2004, § 24 Rn. 34; so nicht nur zur funktionalen Selbstverwaltung, sondern zur Selbstverwaltung allgemein *Sachs* und *von Coelln*, in: Sachs, Grundgesetz, 10. Auflage, 2024, Art. 20 Rn. 44.
36 Vgl. *Böckenförde*, in: Handbuch des Staatsrechts, Band 2, 2004, § 24 Rn. 33.
37 BVerfGE 107, 59 (91 f.); 136, 194 (261 ff.).
38 *Grzeszick*, in: Dürig/Herzog und Scholz (Hrsg.), Grundgesetz, Stand Januar 2022, Art. 20 Rn. 188 und 194; *Robbers*, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Band 7, Stand Februar 2024, Art. 20 Rn. 682; so in Bezug auf den Gemeinsamen Bundesausschuss *Roters*, in: BeckOGK SGB V, Stand 15.08.2023, § 91 Rn. 43.
39 BVerfGE 33, 125 (159); 146, 164 (210).
40 BVerfGE 107, 59 (92); so auch *Dreier*, in: Dreier, Grundgesetz, Band 2, 3. Auflage, 2015, Art. 20 Rn. 130; *Robbers*, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Band 7, Stand Februar 2024, Art. 20 Rn. 686; *Rux*, in: BeckOK Grundgesetz, Stand 15.09.2024, Art. 20 Rn. 110; vgl. auch *Hofmann*, in: Hofmann und Henneke (Hrsg.), Grundgesetz, 15. Auflage, 2022, Art. 20 Rn. 45; *Muckel*, NZS 2002, 118 (125).
41 BVerfGE 107, 59 (91); 136, 194 (262); 146, 164 (210).
42 *Jarass*, in: Jarass und Pieroth, Grundgesetz, 18. Auflage, 2024, Art. 20 Rn. 12.
43 BVerfGE 107, 59 (94).
44 BVerfGE 107, 59 (94).

von Trägern der funktionalen Selbstverwaltung aus verfassungsrechtlicher Sicht aber nur gestattet, weil und soweit das Volk auch insoweit sein Selbstbestimmungsrecht wahrt, indem es maßgeblichen Einfluss auf dieses Handeln behält. Das erfordert, dass die Aufgaben und Handlungsbefugnisse der Organe in einem von der Volksvertretung beschlossenen Gesetz ausreichend vorherbestimmt sind und ihre Wahrnehmung der Aufsicht personell demokratisch legitimierter Amtswalter unterliegt […].“ [45]

Diese Voraussetzungen werden bei der Normsetzung durch die Selbstverwaltungsorgane der zur funktionalen Selbstverwaltung gehörenden Deutschen Rentenversicherung Bund erfüllt.[46] Die Teilnahme der Versicherten und Arbeitgeber an den Sozialversicherungswahlen gewährleistet über mehrere Stufen ununterbrochen die personelle Legitimation. Zwar nimmt an den Sozialversicherungswahlen nicht das (gesamte) Staatsvolk teil. Wie dargestellt sind in der funktionalen Selbstverwaltung in diesem Zusammenhang aber Abweichungen zulässig. Deshalb ist die Teilnahme der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer an den Sozialversicherungswahlen zur Gewährleistung der demokratischen Partizipation ausreichend. Die Betroffenen werden dadurch an der Willensbildung in der erforderlichen Weise beteiligt.

Selbst wenn man aufgrund der fehlenden Teilnahme des gesamten Staatsvolkes an den Sozialversicherungswahlen entgegen der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ein Defizit in Bezug auf die personelle Legitimation annehmen sollte, würde es nicht an der notwendigen demokratischen Legitimation fehlen. Denn auch bei der Annahme einer nur eingeschränkten personellen Legitimation wird diese jedenfalls im Rahmen der sachlich-inhaltlichen Legitimation in der erforderlichen Weise kompensiert. Durch das Zusammenwirken der personellen Legitimation mit der sachlich-inhaltlichen Legitimation wird insgesamt ein hinreichendes Legitimationsniveau erreicht.[47] Dies ergibt sich zunächst daraus, dass durch die gesetzliche Ermächtigung in § 138 SGB VI die jeweiligen Aufgaben und Handlungsbefugnisse der Organe der Deutschen Rentenversicherung Bund im Einzelnen festgelegt sind. Während § 138 Abs. 1 SGB VI den Aufgabenkatalog bestimmt, werden in § 138 Abs. 2 und 3 SGB VI die Handlungsbefugnisse der Selbstverwaltungsorgane der Deutschen Rentenversicherung Bund geregelt. Darüber hinaus unterliegt die Deutsche Rentenversicherung Bund bei der Wahrnehmung der Grundsatz- und Querschnittsaufgaben und dem Erlass verbindlicher Entscheidungen der Aufsicht des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales beziehungsweise des Bundesamtes für Soziale Sicherung (§ 90 Abs. 2a SGB IV).

4.3 Mischverwaltung

Teilweise wird angenommen, dass es sich bei der Mitwirkung der landesunmittelbaren Regionalträger an den durch die Bundesvertreterversammlung beziehungsweise den Bundesvorstand getroffenen verbindlichen Entscheidungen um eine unzulässige Mischverwaltung handelt.[48] Dies trifft nicht zu. Die sich auch an die Regionalträger richtende Steuerung und Koordinierung durch verbindliche Entscheidungen der Organe der Deutschen Rentenversicherung Bund steht mit der Kompetenzordnung des Grundgesetzes

45 BVerfGE 107, 59 (94); vgl. auch *Dreier*, in: Dreier, Grundgesetz, Band 2, 3. Auflage, 2015, Art. 20 Rn. 130; *Kotzur*, in: von Münch und Kunig, Grundgesetz, Band 1, 7. Auflage, 2021, Art. 20 Rn. 118.

46 BT-Drs. 15/3654, S. 71; *Axer*, DRV 2005, 542 (554); *Binne* und *Dünn*, DRV 2005, 50 (65 ff.); KomGRV, SGB VI, Band 3, Stand September 2009, § 138 Rn. 24.4; *Marschner*, in: Wannagat, SGB VI, Band 1, Stand Februar 2006, § 138 Rn. 27–29; ders., in: Löschau (Hrsg.), Gesetzliche Rentenversicherung (SGB VI), Band 4, Stand Juli 2012, § 138 Rn. 28; *Ruland* und *Dünn*, NZS 2005, 113 (120); zu dieser Auffassung tendierend *Hebeler*, in: jurisPK-SGB VI, 3. Auflage, 2021, § 138 Rn. 18.

47 Vgl. BT-Drs. 15/3654, S. 71; *Dünn*, in: GK-SGB VI, Band 4, Stand September 2020, § 138 Rn. 134; KomGRV, SGB VI, Band 3, Stand September 2009, § 138 Rn. 24.4.

48 *Brosius-Gersdorf*, in: Ruland/Becker und Axer (Hrsg.), Sozialrechtshandbuch (SRH), 7. Auflage, 2022, § 8 Rn. 173; so allgemein zum Mitwirken von landesunmittelbaren Versicherungsträgern an Bundkörperschaften Schnapp, VSSR 2007, 243 (243 ff.).

im Einklang.[49] Verbindliche Entscheidungen sind vielmehr ein Ausdruck des im Grundgesetz vorgesehenen kooperativen Bundesstaates.

Das Grundgesetz definiert und regelt den Begriff der Mischverwaltung nicht explizit. Im Allgemeinen versteht man unter Mischverwaltung jede funktionelle und organisatorische Verflechtung der Verwaltung von Bund und Ländern, also jede Verwaltungstätigkeit, bei der die sachlichen Entscheidungen in einem irgendwie gearteten Zusammenwirken von Bundes- und Landesbehörden getroffen werden.[50] In früheren Entscheidungen ging das Bundesverfassungsgericht von einem sich aus dem Grundgesetz ergebenden grundsätzlichen Verbot der Mischverwaltung aus.[51] 1983 relativierte das Gericht diese Entscheidungen und wies darauf hin, dass die Verwendung des Begriffs Mischverwaltung zur klassifizierenden Kennzeichnung einer bestimmten Art verwaltungsorganisatorischer Erscheinungsformen sinnvoll sein möge, sich für die Prüfung, ob ein Zusammenwirken von Bundes- und Landesbehörden bei der Verwaltung im konkreten Fall rechtlich zulässig ist, aber nichts ergebe.[52] Eine verwaltungsorganisatorische Erscheinungsform sei danach nicht deshalb verfassungswidrig, weil sie als Mischverwaltung einzuordnen sei, sondern nur, wenn ihr zwingende Kompetenz- oder Organisationsnormen oder sonstige Vorschriften des Verfassungsrechts entgegenstünden.[53] Die Verwaltungszuständigkeiten von Bund und Ländern seien in den Art. 83 ff. GG – so das Bundesverfassungsgericht weiter – erschöpfend geregelt und grundsätzlich nicht abdingbares Recht.[54] Die Art. 83 ff. GG gingen grundsätzlich von der Unterscheidung zwischen Bundes- und Landesverwaltung aus, ließen aber auch erkennen, dass die Verwaltungsbereiche von Bund und Ländern nicht starr voneinander getrennt seien.[55] Ein Zusammenwirken von Bund und Ländern bei der Verwaltung sei in vielfältiger Form vorgesehen. In späteren Entscheidungen hat das Bundesverfassungsgericht das Verbot der Mischverwaltung aber wieder stärker betont.[56]

Uneinheitlich beantwortet das Bundesverfassungsgericht die Frage, unter welchen Voraussetzungen eine Mischverwaltung von Bund und Ländern ausnahmsweise zulässig ist. Teilweise hat es eine Mischverwaltung aus Bund und Ländern für zulässig gehalten, sofern ein besonderer sachlicher Grund vorliegt und es sich um eine eng umrissene Verwaltungsmaterie handelt.[57] Nach anderen Entscheidungen ist eine Mischverwaltung allein in den vom Grundgesetz vorgesehenen Fällen zulässig, also nur, sofern eine ausdrückliche Erlaubnisnorm im Grundgesetz vorhanden ist.[58] In der Literatur wird teilweise darüber hinausgehend ein Zusammenwirken von Bund und Ländern auch ohne ausdrückliche Anerkennung im Grundgesetz für zulässig erachtet, sofern die Zusammenarbeit nicht gegen zwingende Kompetenz- und Organisationsformen verstößt.[59]

Insgesamt gibt es in diesem Bereich also eine Reihe offener – durch das Bundesverfassungsgericht – nicht endgültig geklärter Fragen. Unstrittig zulässig ist eine Mischverwaltung von Bund und Ländern, wenn sie im Grundgesetz explizit erlaubt ist, wie in Art. 91a ff. GG, Art. 108 Abs. 4 GG oder Art. 120a Abs. 1 GG. Für die bundes- und landesunmittelbaren Sozial- beziehungsweise Rentenversicherungsträger gibt es im Grundgesetz keine Regelung, die die Zusammenarbeit ausdrücklich regelt. Gleichwohl ist eine solche Zusammenarbeit verfassungsrechtlich zulässig. Dies gilt in Bezug

49 *Axer*, Art. 87 Abs. 2 GG als Gestaltungsvorgabe und -grenze für die Sozialversicherung, in: Festschrift für Schlegel, 2024, S. 81 (85 f.); ders., DRV 2005, 542 (555 ff.); *Dünn*, in: GK-SGB VI, Band 4, Stand September 2020, § 138 Rn. 136 ff.; KomGRV, SGB VI, Band 3, Stand September 2009, § 138 Rn. 24.4.

50 BVerfGE 63, 1 (38).

51 BVerfGE 32, 145 (156); 39, 96 (120); 41, 291 (311).

52 BVerfGE 63, 1 (38).

53 BVerfGE 63, 1 (38).

54 BVerfGE 63, 1 (39).

55 BVerfGE 63, 1 (39).

56 BVerfGE 108, 169 (182); 137, 108 (143 f.); 139, 194 (226).

57 BVerfGE 63, 1 (41); 119, 331 (367); vgl. *Burgi*, in: Huber und Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Auflage, 2024, Art. 87 Rn. 68.

58 BVerfGE 108, 169 (182); 139, 194 (226 f.); vgl. auch BSG, Urteil vom 25.04.2023 – B 7/14 AS 69/21 R, Rn. 18.

59 *Gröpl*, Staatsrecht I, 15. Auflage, 2023, Rn. 628; *Siegel*, in: Stern/Sodan und Möstl, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Staatenverbund, Band 2, 2. Auflage, 2022, § 50 Rn. 3 und 6.

auf die gesetzliche Rentenversicherung insbesondere für die Mitwirkung der landesunmittelbaren Träger beim Erlass verbindlicher Entscheidungen in den Gremien auf Bundesebene (Bundesvertreterversammlung und Bundesvorstand).

Zunächst ist zu berücksichtigen, dass einem solchen Zusammenwirken keine zwingenden Kompetenz- und Organisationsnormen nach Art. 83 ff. GG entgegenstehen.[60] Art. 87 Abs. 2 GG sieht vor, dass die Sozialversicherungsträger je nach Zuständigkeitsbereich als bundes- oder landesunmittelbare Körperschaften öffentlichen Rechts geführt werden. Auf dieser Grundlage erfüllen zwei Bundesträger und 14 Landesträger die Aufgaben der gesetzlichen Rentenversicherung. Es handelt sich hierbei jeweils um eigenständige Körperschaften öffentlichen Rechts. Ihre Verwaltungssphären sind zwar grundsätzlich getrennt, das heißt sie stehen nebeneinander. Bei der Aufgabenerfüllung sind sie aber nicht beziehungslos tätig. Das Handeln der Regional- und Bundesträger ist bei der Erfüllung der ihnen gesetzlich zugewiesenen Aufgaben vielmehr auf Kooperation angelegt. Dies gilt auch für das Zusammenwirken in gemeinsamen Gremien, die auf der Bundesebene organisiert sind (Bundesvertreterversammlung, Bundesvorstand). Auf dieser Basis findet eine Zusammenarbeit der Träger regelmäßig statt.[61] Diese Zusammenarbeit ist zur Gewährleistung einer einheitlichen Aufgabenerfüllung auch geradezu erforderlich.[62] Eine effektive Aufgabenwahrnehmung in der gesetzlichen Rentenversicherung wäre ohne eine solche Zusammenarbeit und ohne die Steuerung und Koordinierung durch den Erlass verbindlicher Entscheidungen kaum denkbar.[63] Andernfalls bestünde die Gefahr einer unterschiedlichen Umsetzung sozialrechtlicher Vorgaben durch die Rentenversicherungsträger. Dies wäre insbesondere gegenüber den Versicherten und Rentnerinnen und Rentnern nicht vermittelbar.

Ohnehin erfolgt eine Mitwirkung der Regionalträger an den durch die Bundesvertreterversammlung beziehungsweise den Bundesvorstand getroffenen verbindlichen Entscheidungen nur im Hinblick auf die Koordinierung und Steuerung der Erfüllung der Aufgaben. Die gesetzlich zugewiesenen Kernaufgaben selbst werden aber (weiterhin) allein von den jeweils zuständigen Rentenversicherungsträgern auf Bundes- oder Landesebene erfüllt. Eine gemeinsame Erfüllung der gesetzlich zugewiesenen Aufgaben der Rentenversicherungsträger insbesondere nach dem SGB VI und SGB IX findet also nicht statt.

Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass es auch bei einer Mitwirkung der landesunmittelbaren Träger an den in den Gremien der Deutschen Rentenversicherung Bund getroffenen verbindlichen Entscheidungen dabei bleibt, dass es sich kompetenzrechtlich um Entscheidungen der Deutschen Rentenversicherung Bund, also der Bundesebene handelt.[64] Die verbindlichen Entscheidungen sind also nicht der Landesebene zuzurechnen.

4.4 Bindungswirkung

Die Entscheidungen der Selbstverwaltungsorgane der Deutschen Rentenversicherung Bund zu Grundsatz- und Querschnittsangelegenheiten sind für die Rentenversicherungsträger nach § 138 Abs. 2 Satz 1 Hs. 2 SGB VI verbindlich. Damit ist gemeint, dass die Entscheidungen „rechtsverbindlich“

60 *Dünn*, in: GK-SGB VI, Band 4, Stand September 2020, § 138 Rn. 137.

61 *Axer* spricht in diesem Zusammenhang von „Verbundverwaltung“, Art. 87 Abs. 2 GG als Gestaltungsvorgabe und -grenze für die Sozialversicherung, in: Festschrift für Schlegel, 2024, S. 81 (86).

62 Vgl. *Dünn*, in: GK-SGB VI, Band 4, Stand September 2020, § 138 Rn. 137; Ruland, NZS 2007, 337 (339).

63 Vgl. *Axer*, Art. 87 Abs. 2 GG als Gestaltungsvorgabe und -grenze für die Sozialversicherung, in: Festschrift für Schlegel, 2024, S. 81 (86); ders., DRV 2005, 542 (557 f.); *Hermes*, in: Dreier, Grundgesetz, Band 3, 3. Auflage, 2018, Art. 87 Rn. 63 sieht in Bezug auf die bundes- und landesunmittelbaren Versicherungsträger „eine kaum bestreitbar notwendige Koordinierung und übergreifende Steuerung“.

64 Vgl. *Axer*, Art. 87 Abs. 2 GG als Gestaltungsvorgabe und -grenze für die Sozialversicherung, in: Festschrift für Schlegel, 2024, S. 81 (85 f.).

sind.[65] Die Rentenversicherungsträger sind also verpflichtet, sich nach den verbindlichen Entscheidungen zu richten und ihre Vorgaben einzuhalten. Daneben entfalten verbindliche Entscheidungen eine Bindungswirkung für ihre jeweiligen Aufsichtsbehörden.[66] Denn die Aufsicht erstreckt sich nach § 87 Abs. 1 Satz 2 SGB IV nicht nur auf die Beachtung „von Gesetz", sondern auch auf die Beachtung „von sonstigem Recht", das für die Versicherungsträger maßgebend ist, also auch auf die Beachtung verbindlicher Entscheidungen. Sofern ein Rentenversicherungsträger entgegen einer verbindlichen Entscheidung handelt, kann (nur) die jeweilige Aufsichtsbehörde im Wege der Rechtsaufsicht gegen die Rechtsverletzung mit den ihr zur Verfügung stehenden Aufsichtsmitteln nach § 89 SGB IV vorgehen. Die Deutsche Rentenversicherung Bund kann dagegen gegen andere Rentenversicherungsträger rechtlich nicht einschreiten, wenn eine verbindliche Entscheidung nicht berücksichtigt wird oder gegen sie verstoßen wird.

Verbindliche Entscheidungen können darüber hinaus in Grenzen grundsätzlich auch Dritte binden, ohne dass diese an ihnen zuvor mitgewirkt haben. Dies wird auch durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bestätigt. Denn die gesetzgeberische Gestaltungsfreiheit – so das Bundesverfassungsgericht – erlaubt „bei der Schaffung und näheren Ausgestaltung von Organisationseinheiten der Selbstverwaltung […] auch, den Selbstverwaltungsträger zu verbindlichem Handeln mit Entscheidungscharakter zu ermächtigen"[67]. Das Bundesverfassungsgericht stellt heraus, dass dies in „begrenztem Umfang auch für ein Handeln gegenüber Dritten, also Nichtmitgliedern" gilt.[68] Hierbei kommt es darauf an, mit welcher Intensität die Regelsetzung unbeteiligte Dritte trifft.[69] Für die grundsätzlich bestehende Möglichkeit, in Grenzen ebenfalls Dritte binden zu können, spricht zudem, dass es auch im Rahmen herkömmlicher Gesetzgebung durch den Bund oder die Länder Konstellationen gibt, in denen Gesetze erlassen werden, die für bestimmte Personengruppen gelten, ohne dass diese selbst über Wahlen Einfluss auf die Zusammensetzung des Bundestages oder eines Landtages und damit die sie betreffende Gesetzgebung nehmen konnten. Dies ist zum Beispiel bei bestimmten Ausländerinnen und Ausländern der Fall, die in Deutschland leben, aber kein eigenes Wahlrecht haben oder Personen, denen das Wahlrecht entzogen wurde. Auch Minderjährige verfügen bei Bundestagswahlen über kein Wahlrecht, werden aber durch die vom Bundestag beschlossenen Gesetze gebunden. Für diese Gruppen gelten die Gesetze auch ohne eigene demokratische Mitwirkung über Wahlen wie für jede andere (wahlberechtigte) Bürgerin und für jeden anderen (wahlberechtigten) Bürger.

Gerichte werden durch verbindliche Entscheidungen zwar nicht gebunden.[70] Verbindliche Entscheidungen können bei der Auslegung des Rechts durch die Gerichte aber als Interpretationshilfe eine wichtige Rolle spielen. Sie können insbesondere grundlegende Anhaltspunkte für das Verständnis der durch die Gerichte anzuwendenden Normen geben und dadurch maßgeblich Einfluss auf die zu treffenden Entscheidungen haben. Gerichte sollten diese bei der Auslegung von Normen, die durch verbindliche Entscheidungen näher definiert wurden, heranziehen und sie bei der Entscheidungsfindung berücksichtigen.

65 *Dünn*, in: GK-SGB VI, Band 4, Stand September 2020, § 138 Rn. 112; *Krebs*, DRV-Schriften, Band 14 (1999), I (17); *Rolfs* und *Röleke*, DRV 2016, 93 (95).

66 *Diel*, in: Hauck und Noftz, SGB VI, 1. EGL. 2025, § 138 Rn. 98; *Dünn*, in: GK-SGB VI, Band 4, Stand September 2020, § 138 Rn. 112; *Hebeler*, in: jurisPK-SGB VI, 3. Auflage, 2021, § 138 Rn. 16; KomGRV, SGB VI, Band 3, Stand September 2009, § 138 Rn. 24.2. Das BSG hat die Frage der Bindungswirkung gegenüber Aufsichtsbehörden und Versicherten offengelassen, NZS 2013, 665 (668).

67 BVerfGE 107, 59, 94.

68 BVerfGE 107, 59 (94); so auch *Dünn*, in: GK-SGB VI, Band 4, Stand September 2020, § 138 Rn. 134.

69 Das Bundesverfassungsgericht hat dieses Kriterium in seinem Beschluss zum Gemeinsamen Bundesausschuss in Bezug auf dessen Richtlinien angerissen, aber nicht entschieden, BVerfGE 140, 229 (238 f.). Vgl. auch *Gassner*, NZS 2016, 121 (126); *Roters*, in: BeckOGK SGB V, Stand 15.08.2023, § 91 Rn. 45.

70 So auch SG Dresden, Urteil vom 24.05.2019, S 35 R 1664/17, Rn. 33.

5. Beispiele wichtiger verbindlicher Entscheidungen

Verbindliche Entscheidungen werden regelmäßig zu Fragestellungen aus unterschiedlichsten Bereichen getroffen, wenn sie für alle Rentenversicherungsträger von besonderer Bedeutung sind. In Betracht kommt der Erlass verbindlicher Entscheidungen insbesondere, wenn das Recht fortentwickelt werden soll, zahlreiche Fälle betroffen sind, wenn sich die Rechtsauslegung durch die Rentenversicherungsträger und Gerichte unterscheidet oder wenn es um die strategische Ausrichtung der Rentenversicherungsträger geht. Bisher wurden gut 200 verbindliche Entscheidungen getroffen (Stand Februar 2025). Sie beziehen sich nicht nur auf das Kerngeschäft, also Versicherung und Rente sowie die Rehabilitation, sondern zum Beispiel auch auf die Anlage und Verwaltung von Mitteln der gemeinsamen Nachhaltigkeitsrücklage der allgemeinen Rentenversicherung durch die jeweiligen Rentenversicherungsträger, die gegenseitige Prüfung der Jahresrechnung der Rentenversicherungsträger oder den Betrieb des gemeinsamen Rechenzentrums der Rentenversicherungsträger.

Zu den besonders wichtigen älteren Entscheidungen gehört zum Beispiel die am 25. August 2006 in Kraft getretene verbindliche Entscheidung eines Rahmenkonzeptes zum Übergang der Auskunfts- und Beratungsstellen der Deutschen Rentenversicherung Bund auf die Regionalträger.[71] Diese verbindliche Entscheidung war die Grundlage für die Umsetzung des Personalüberganges und der weiteren organisatorischen Fragen, die mit dem Übergang der Auskunfts- und Beratungsstellen der Deutschen Rentenversicherung Bund auf die Regionalträger verbunden waren.

Von großer Bedeutung sind aktuell vier verbindliche Entscheidungen, die der Bundesvorstand zu Fragen der IT-Sicherheit im Jahr 2024 getroffen hat. Es handelt sich um

- die am 7. Mai 2024 in Kraft getretene verbindliche Entscheidung über die einheitlichen Grundsätze für die Informationssicherheit der Deutschen Rentenversicherung und die Aufgaben des IT-Sicherheitsbeauftragten der Deutschen Rentenversicherung,[72]
- die am 9. Oktober 2024 in Kraft getretene verbindliche Entscheidung zur Entwicklung rentenversicherungsbezogener Anwendungen,[73]
- die am 9. Oktober 2024 in Kraft getretene verbindliche Entscheidung zur Koordinierung der Beschaffung von Informationstechnik[74] und
- die am 4. März 2025 in Kraft getretene verbindliche Entscheidung zum Betrieb der informationstechnischen Infrastruktur und des Netzwerkes der Rentenversicherung.[75]

Diese vier verbindlichen Entscheidungen sollen maßgeblich zur Stärkung der IT-Sicherheit in der gesetzlichen Rentenversicherung beitragen, um Gefahren im IT-Bereich zu begegnen und vor Cyberangriffen zu schützen. Die Deutsche Rentenversicherung Bund hat bereits damit begonnen, die verbindlichen Entscheidungen umzusetzen. Beispielsweise ist auf Grundlage der am 7. Mai 2024 in Kraft getretenen verbindlichen Entscheidung über die einheitlichen Grundsätze für die Informationssicherheit der Deutschen Rentenversicherung und die Aufgaben des IT-Sicherheitsbeauftragten der Deutschen Rentenversicherung seit

71 https://www.deutsche-rentenversicherung.de/DRV/DE/Ueber-uns-und-Presse/Struktur-und-Organisation/Selbstverwaltung/verbindliche-entscheidungen/2006/20060825_rahmenkonzept_zum_uebergang_a_und_b_stellen.html (letzter Abruf 19.03.2025).“

72 https://rvaktuell.de/01-2024/verbindliche-entscheidung-des-bundesvorstandes-der-deutschen-rentenversicherung-bund-1-2024/ (letzter Abruf 19.03.2025).

73 https://rvaktuell.de/1-2024-sonderausgabe-9-10-2024/anlage-zur-verbindlichen-entscheidung-des-bundesvorstandes-der-deutschen-rentenversicherung-bund-2-2024/ (letzter Abruf 19.03.2025).

74 https://rvaktuell.de/1-2024-sonderausgabe-9-10-2024/verbindliche-entscheidung-des-bundesvorstandes-der-deutschen-rentenversicherung-bund-3-2024/ (letzter Abruf 19.03.2025).

75 https://rvaktuell.de/1-2025-sonderausgabe-4-3-2025/verbindliche-entscheidung-des-bundesvorstandes-der-deutschen-rentenversicherung-bund-4-2024/ (letzter Abruf 19.03.2025).

dem 1. Januar 2025 innerhalb der Deutschen Rentenversicherung Bund eine neue Grundsatz- und Querschnittsabteilung mit dem Titel „DRV-IT rvSystem“ tätig. Sie fasst das bisherige „DRV-IT-Softwarehaus“ und das Projekt zur Erneuerung des Kernsystems der Rentenversicherungsträger „rvEvolution“ zusammen.

6. Fazit

Verbindliche Entscheidungen sind Rechtsnormen eigener Art. Sie sind verfassungskonform und entsprechen insbesondere dem Demokratiegebot nach Art. 20 Abs. 2 GG. Verbindliche Entscheidungen haben sich in der gesetzlichen Rentenversicherung etabliert, um in wichtigen Fragestellungen, die alle Rentenversicherungsträger betreffen, Festlegungen zu treffen. Das Ziel des Gesetzgebers, durch die Stärkung der Steuerungs- und Koordinierungsfunktion auf Bundesebene über die Möglichkeit zum Erlass verbindlicher Entscheidungen die Effizienz der Rentenversicherung zu verbessern, wird damit regelmäßig erfüllt. Sie sind ein geeignetes Mittel zur Selbststeuerung der Belange der Rentenversicherungsträger, die ein Tätigwerden des Gesetzgebers vielfach erübrigen.

Anschrift des Verfassers:

Thorsten Koop
Deutsche Rentenversicherung Bund
Abteilung Rechts- und Fachfragen
Ruhrstraße 2
10709 Berlin