

**Der Präsident des
Schleswig-Holsteinischen Landtages**

Wissenschaftlicher Dienst

An den
Vorsitzenden des Sozialausschusses
Herrn Andreas Beran, MdL

- im Hause -

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 15/4426

Ihre Nachricht vom:

Mein Zeichen: L202 - 546/15

Bearbeiter/in: Dr. Sonja Riedinger

Telefon (0431) 988-1133

Telefax (0431) 988-1250

sonja.riedinger@landtag.ltsh.de

16. April 2004

Rechtsaufsicht über Krankenkassen

Sehr geehrter Herr Beran,

in der Sitzung des Sozialausschusses vom 8. April 2004 wurde der Wissenschaftliche Dienst gebeten, den Inhalt der Rechtsaufsicht über Krankenkassen darzustellen.

Dem kommen wir gern nach:

1. Gemäß § 29 Abs. 1 des Vierten Buches des Sozialgesetzbuches vom 23.12.1976 (BGBl. I S. 3845), zuletzt geändert durch Gesetz vom 27.12.2003 (BGBl. I S. 3013, im Folgenden: SGB IV), und § 4 Abs. 1 des Fünften Buches des Sozialgesetzbuches vom 20.12.1988 (BGBl. I S. 2477), zuletzt geändert durch Gesetz vom 27.12.2003 (BGBl. I S. 3013, im Folgenden: SGB V), sind die Krankenkassen als Träger der gesetzlichen Sozialversicherung rechtsfähige Körperschaften des öffentlichen Rechts mit Selbstverwaltung. Als Selbstverwaltung wird die eigenverantwortliche Verwaltung öffentlicher Angelegenheiten durch besonders geschaffene Institutionen mit eigener Finanzhoheit und Autonomie im Rahmen der durch Gesetz gezogenen Grenzen und mit eigenem Verwaltungsapparat bezeichnet (vgl. Krauskopf/Baier, Soziale Krankenversicherung, Pflegeversicherung, Kommentar, Stand: Januar 2003, Vor § 87 SGB IV RN 1). Dementsprechend erfüllen die Versicherungsträger nach § 29 Abs. 3 SGB IV im Rahmen des Gesetzes und des sonstigen für sie maßgebenden Rechts ihre Aufgaben in eigener Verantwortung. Das bedeutet, dass die Krankenkassen ihre Aufgaben selbstständig und eigenverantwortlich durchführen, während auf konkrete Einzel-

maßnahmen bezogene Weisungen Dritter in diesem Bereich grundsätzlich unzulässig sind (Wannagat/Wollenschläger, Kommentar zum Recht des Sozialgesetzbuchs, Stand: August 2002, § 4 SGB V RN 6; vgl. auch Krauskopf/Baier, Soziale Krankenversicherung, Pflegeversicherung, Kommentar, Stand: Januar 2003, § 29 SGB IV RN 9 ff.).

2. Allerdings unterliegen die Versicherungsträger staatlicher Aufsicht. Diese erstreckt sich gemäß § 87 Abs. 1 SGB IV auf die Beachtung von Gesetz und sonstigem Recht, das für die Versicherungsträger maßgebend ist. Wie sich auch aus einem Vergleich mit § 87 Abs. 2 SGB IV ergibt, der auf den Gebieten der Prävention in der gesetzlichen Unfallversicherung die Aufsicht auch auf den Umfang und die Zweckmäßigkeit der Maßnahmen erstreckt, handelt es sich bei der staatlichen Aufsicht nach § 87 Abs. 1 SGB IV um eine reine *Rechtsaufsicht* (vgl. Wannagat/Marschner, Kommentar zum Recht des Sozialgesetzbuchs, Stand: April 2003, § 87 SGB IV RN 5; zur Ausübung der Rechtsaufsicht durch das Ministerium für Soziales, Gesundheit und Verbraucherschutz hat Staatssekretär Fischer in der 70. Sitzung des Sozialausschusses am 29. Januar 2004 vorgetragen, vgl. Niederschrift S. 5).

Die Rechtsaufsicht bezweckt eine Rechtmäßigkeitskontrolle und dient der Verwirklichung des Grundsatzes der Rechtmäßigkeit der Verwaltung. Rechtsaufsicht bedeutet somit die Überprüfung der Rechtmäßigkeit. Im Rahmen der §§ 87 ff SGB IV ist damit kontrollierbar, ob die Versicherungsträger bei ihren Maßnahmen das für sie geltende Recht beachtet und richtig angewendet haben (vgl. Wannagat/Marschner, Kommentar zum Recht des Sozialgesetzbuchs, Stand: April 2003, § 87 SGB IV RN 8 f.). Zweckmäßigkeitsfragen unterliegen dementsprechend nicht der Rechtsaufsicht (Krauskopf/Baier, Soziale Krankenversicherung, Pflegeversicherung, Kommentar, Stand: Januar 2003, § 87 SGB IV RN 1).

Gemäß § 88 Abs. 1 SGB IV kann die Aufsichtsbehörde im Rahmen der Rechtsaufsicht die Geschäfts- und Rechnungsführung des Versicherungsträgers prüfen. Der Prüfungsumfang umfasst die gesamte Tätigkeit des Versicherungsträgers, unabhängig von der konkreten Rechtsnatur und der Drittbezogenheit; er erfasst verwaltungsinterne Vorgänge ebenso wie Verwaltungshandeln nach außen (Wannagat/Marschner, Kommentar zum Recht des Sozialgesetzbuchs, Stand: April 2003, § 88 SGB IV RN 6 ff.). Auch die persönlichen und sächlichen Verwaltungskosten einschließlich der ihnen zugrunde liegenden privatrechtlichen Verträge und Vereinbarungen können von der Aufsichtsbehörde uneingeschränkt geprüft werden. Dabei können auch die Beschäftigungsverhältnisse betreffende Unterlagen, insbesondere Personalakten, einge-

sehen werden (Krauskopf/Baier, Soziale Krankenversicherung, Pflegeversicherung, Kommentar, Stand: Januar 2003, § 88 SGB IV RN 11). Auch die Teilnahme der Aufsichtsbehörde an Sitzungen der Kollegialorgane eines Versicherungsträgers kommt in diesem Zusammenhang in Frage (Krauskopf/Baier, Soziale Krankenversicherung, Pflegeversicherung, Kommentar, Stand: Januar 2003, § 88 SGB IV RN 7).

Die Versicherungsträger haben gemäß § 88 Abs. 2 SGB IV der Aufsichtsbehörde oder ihren Beauftragten auf Verlangen alle Unterlagen vorzulegen und alle Auskünfte zu erteilen, die zur Ausübung des Aufsichtsrechts auf Grund pflichtgemäßer Prüfung der Aufsichtsbehörde gefordert werden. Zu den vorzulegenden Unterlagen zählen beispielsweise Rechnungsbücher, Rechnungsbelege, Sitzungsprotokolle, Verhandlungsunterlagen, Verwaltungsbescheide, Verträge, interne Verwaltungsrichtlinien, Organisations- und Besoldungspläne. Dabei darf das Informationsrecht von der Aufsichtsbehörde nicht dazu benutzt werden, sich beliebig in den Geschäftsvorgängen des Versicherungsträgers umzusehen; es wird vielmehr durch den mit der Kontrollfunktion verfolgten Zweck bestimmt und begrenzt (Wannagat/Marschner, Kommentar zum Recht des Sozialgesetzbuchs, Stand: April 2003, § 88 SGB IV RN 11; Krauskopf/Baier, Soziale Krankenversicherung, Pflegeversicherung, Kommentar, Stand: Januar 2003, § 88 SGB IV RN 15-18).

Die Aufsichtsmittel der Rechtsaufsicht regelt § 89 SGB IV. Wird durch das Handeln oder Unterlassen eines Versicherungsträgers das Recht verletzt, soll die Aufsichtsbehörde zunächst gemäß § 89 Abs. 1 SGB IV beratend darauf hinwirken, dass der Versicherungsträger die Rechtsverletzung behebt. Kommt der Versicherungsträger dem innerhalb angemessener Frist nicht nach, kann die Aufsichtsbehörde den Versicherungsträger verpflichten, die Rechtsverletzung zu beheben. Die Verpflichtung kann mit den Mitteln des Verwaltungsvollstreckungsrechts durchgesetzt werden, wenn ihre sofortige Vollziehung angeordnet worden oder sie unanfechtbar geworden ist. Die Aufsichtsbehörde kann gemäß § 89 Abs. 3 SGB IV verlangen, dass die Selbstverwaltungsorgane zu Sitzungen einberufen werden. Wird ihrem Verlangen nicht entsprochen, kann sie die Sitzungen selbst anberaumen und die Verhandlungen leiten.

§ 89 SGB IV kommt also dann zur Anwendung, wenn die Aufsichtsbehörde in Ausübung ihres Aufsichtsrechts zu dem Ergebnis kommt, dass der Versicherungsträger das Recht verletzt hat, bzw. wenn infolge eines bisherigen fehlerhaften Verwaltungshandelns zu besorgen ist, dass bei einem konkreten Entscheidungsbedarf rechtswidrig gehandelt würde (Krauskopf/Baier, Soziale Krankenversicherung, Pflegeversicherung, Kommentar, Stand: Januar 2003, § 89 SGB IV RN 3).

Kommt die Aufsichtsbehörde nach erfolgter Prüfung zu dem Ergebnis, dass die Rechtsanwendung durch den Versicherungsträger vertretbar ist, und ist sie gleichwohl anderer Ansicht, berechtigt sie dies nicht zu Aufsichtsmaßnahmen, denn die Anwendung der Aufsichtsmittel des § 89 SGB IV setzt voraus, dass die Rechtsverletzung für die Aufsichtsbehörde positiv feststeht. Im Übrigen ist die Aufsichtsbehörde darauf beschränkt, ihre Rechtsansicht dem Versicherungsträger mitzuteilen, um auf diesem Wege eine entsprechende Sachentscheidung zu erreichen (Wannagat/Stober/Schuler, Kommentar zum Recht des Sozialgesetzbuchs, Stand: April 2003, § 89 SGB IV RN 3).

Die körperschaftliche Selbstverwaltung der Krankenkassen wird daher durch die Rechtsaufsicht in dem skizzierten Rahmen begrenzt und flankiert.

3. Im Unterschied zur Rechtsaufsicht erstreckt sich die *Fachaufsicht*, die – wie bereits ausgeführt wurde – für die Aufsicht über Sozialversicherungsträger gemäß § 87 Abs. 1 SGB IV gerade nicht gegeben ist, neben der Rechtmäßigkeit auch auf Zweckmäßigkeitfragen (Krauskopf/Baier, Soziale Krankenversicherung, Pflegeversicherung, Kommentar, Stand: Januar 2003, § 87 SGB IV RN 1).

Von der dargestellten Rechtsaufsicht zu trennen sind ferner in bestimmten Bereichen spezialgesetzlich normierte *Mitwirkungsrechte*, wie beispielsweise Genehmigungsvorbehalte (vgl. §§ 34 Abs. 1 Satz 2, 85 Abs. 1 SGB IV) oder Zustimmungs- und Einwilligungsbefugnisse (§ 212 Abs. 5 SGB V) (vgl. Wannagat/Marschner, Kommentar zum Recht des Sozialgesetzbuchs, Stand: April 2003, § 87 SGB IV RN 25). Es handelt sich hierbei um eine präventive Form der Aufsicht.

Ebenfalls von der Aufsichtsprüfung als Bestandteil der Rechtsaufsicht zu unterscheiden ist die Prüfung der Geschäfts-, Rechnungs- und Betriebsführung der Krankenkassen nach § 274 SGB V, die sich gemäß § 274 Abs. 1 Satz 4 SGB V auf den gesamten Geschäftsbetrieb zu erstrecken und die Prüfung seiner Gesetzmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit zu umfassen hat (vgl. Krauskopf/Käsling, Soziale Krankenversicherung, Pflegeversicherung, Kommentar, Stand: Januar 2003, § 274 SGB V RN 1). Hierbei handelt es sich um eine eigenständige, von der Ausübung der Rechtsaufsicht getrennte Aufgabe, die vor allem die Beratung der Krankenkassen bezweckt (Krauskopf/Käsling, Soziale Krankenversicherung, Pflegeversicherung, Kommentar, Stand: Januar 2003, § 274 SGB V RN 1).

Für Rückfragen stehen wir Ihnen wie immer gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen
Für den Wissenschaftlichen Dienst

Dr. Sonja Riedinger