

## DER VORSTAND

DÜSSELDORF, den 2. Nov. 1989

An den  
Ausschuß für Arbeit,  
Gesundheit, Soziales und  
Angelegenheiten der Vertriebenen  
und Flüchtlinge des Landtags NRW  
z.Hd. Herrn Georg Hoffmann  
Postfach 1143

4000 Düsseldorf 1



Gesetz zur Errichtung des Landesversicherungsamtes Nordrhein-Westfalen  
(Gesetzentwurf der Landesregierung - Drucksache 10/4646);  
hier: Anhörung anlässlich der Sitzung am 08.11.1989 zu der Frage: "Wie beurteilen  
Sie die von der Landesregierung vorgesehene Errichtung eines Landesver-  
sicherungsamtes?"

Ihr Schreiben vom 25. Oktober 1989

Sehr geehrter Herr Hoffmann,

unter Bezugnahme auf Ihr o.a. Schreiben teilen wir Ihnen mit, daß die Unterzeich-  
nenden an der Anhörung des Ausschusses am 8. November 1989 teilnehmen werden.  
Gleichzeitig übersenden wir Ihnen in der Anlage die erbetene vorzeitige schriftliche  
Stellungnahme mit der Bitte um weitere Veranlassung.

Mit freundlichen Grüßen

(Spies)  
Vorsitzender

(Mahlberg)  
stv. Vorsitzender

Anlage



## DER VORSTAND

MMZ 10/3045 -

**Schriftliche Stellungnahme  
zu dem Entwurf  
eines Gesetzes zur Errichtung des Landesversicherungsamtes Nordrhein- Westfalen  
Drucksache 10/4646**

In einer Zeit, in der in der Bundesrepublik Deutschland allenthalben die Notwendigkeit erkannt wird, die Bürokratie in Verwaltungsorganisation und Verwaltungshandeln zu begrenzen, werden Gesetzesvorhaben, die die Einrichtung einer neuen Behörde vorsehen, in der Öffentlichkeit besondere Aufmerksamkeit erfahren und in der politischen Diskussion einem besonderen Begründungszwang unterliegen. Dies gilt für den Entwurf eines Gesetzes zur Einrichtung des Landesversicherungsamtes Nordrhein-Westfalen ohne Einschränkung.

Anlaß für die Vorlage des Gesetzentwurfs durch die Landesregierung ist nach der Amtlichen Begründung Art. 74 des Gesundheitsreformgesetzes, der vorsieht, daß der sog. Krankenkassenprüfdienst, der bisher von den Landesversicherungsanstalten als Gemeinschaftsaufgabe der Krankenversicherung wahrgenommen wurde, zum 1. Januar 1990 auf die für die Sozialversicherung zuständigen obersten Verwaltungsbehörden übergeht. Damit würde in Nordrhein-Westfalen der Minister für Arbeit, Gesundheit und Soziales für diese Aufgabe zuständig.

I.

Auch wenn der bisherige Krankenkassenprüfdienst eine verhältnismäßig kleine Verwaltungseinheit darstellt (bei der LVA Rheinprovinz waren bisher 16 Landesprüfer tätig) und es sich deshalb rechtfertigen ließe, diesen Dienst in das zuständige Fachministerium einzugliedern, hat der Vorstand der LVA Rheinprovinz großes Verständnis für den Wunsch der Landesregierung, aus Anlaß dieser notwendigen Regelung ein neues Landesversicherungsamt zu errichten, in das das bisherige Oberversicherungsamt des Landes Nordrhein-Westfalen aufgeht und dem einige der bisher vom Minister für Arbeit, Gesundheit und Soziales wahrzunehmenden Aufgaben übertragen werden. Dies ist nach

Auffassung des Vorstandes der LVA Rheinprovinz deshalb grundsätzlich zu rechtfertigen, weil die vorgesehene Aufgabenverlagerung dazu geeignet ist, den zuständigen Ressortminister von Fachaufgaben zu entlasten, die von einer nachgeordneten Behörde in gleicher Weise wahrgenommen werden können wie von einer obersten Landesbehörde. Dem Grundanliegen des Gesetzentwurfs wird daher grundsätzlich zugestimmt, weil es die Erfüllung der dem Minister für Arbeit, Gesundheit und Soziales vorrangig obliegenden politischen Aufgaben erleichtert.

## II.

Die Verlagerung von Aufgaben auf eine nachgeordnete Behörde ist jedoch dann nicht mehr gerechtfertigt, wenn eine sachgerechte Wahrnehmung der Aufgabe durch die nachgeordnete Behörde nicht gewährleistet werden kann. Nach Auffassung des Vorstandes der Landesversicherungsanstalt Rheinprovinz gilt dies für die in der Zuständigkeitsverordnung bezüglich der Landesversicherungsanstalt Rheinprovinz vorgesehene Übertragung sämtlicher Prüf-, Genehmigungs- und Aufsichtsaufgaben nach dem Sozialgesetzbuch auf das Landesversicherungsamt. Durch diese Maßnahme wird der Bereich der sozialen Selbstverwaltung in der Rentenversicherung in einer Weise berührt, die durch Anlaß und Anliegen des Gesetzentwurfs zur Errichtung des Landesversicherungsamtes Nordrhein-Westfalen nicht gerechtfertigt werden kann.

1. Die Übertragung sämtlicher Aufsichts- und Mitwirkungsrechte nach dem Sozialgesetzbuch vom zuständigen Ressortminister auf eine nachgeordnete Behörde vermindert deren Bedeutung, weil die Aufsicht hierdurch ihrer politischen Aspekte entkleidet wird und künftig nur einen ausschließlich administrativen Zweck erfüllen würde.

Die obersten Landesbehörden haben bezüglich der ihrer Aufsicht unterliegenden Rentenversicherungsträger ihre Aufgaben so zu erfüllen, daß die Entscheidungen danach auszurichten sind, was der in der gesetzlichen Rentenversicherung zusammengefaßten Gemeinschaft am besten dient. Werden sämtliche Aufsichts- und Mitwirkungsrechte nach dem SGB auf das Landesversicherungsamt verlagert, geht die hinter den Entscheidungen notwendig stehende politische Gesamtverantwortung verloren, weil Entscheidungen der Selbstverwaltungsorgane einer Beurteilung unterworfen werden, bei der verwaltungsmäßige Aspekte im

Vordergrund stehen. Diese Gefahr ist deshalb so groß, weil prüfende und beurteilende Institution wegen der Übertragung aller Aufsichts- und Mitwirkungsrechte identisch sind, und bei einer nachgeordneten, nicht politischen Landesbehörde Anlaß zur Sorge besteht, daß das Abwägen zwischen dem politisch Gebotenen und dem fachlich Richtigen unterbleibt.

2. Nach Auffassung des Vorstandes der LVA Rheinprovinz ist die Wahrnehmung von Aufsichts- und Mitwirkungsrechten staatlicher Organe in der gesetzlichen Rentenversicherung nach dem Sozialgesetzbuch Ausdruck einer politischen Mitverantwortung des Staates für die Funktionsfähigkeit dieses Sicherungssystems. Solange diese Aufsichts- und Mitwirkungsrechte von den obersten Landesbehörden wahrgenommen werden, die der Gesetzgeber vorrangig als Träger der Aufgabe genannt hat, behält die staatliche Aufsicht auch im Bewußtsein der Öffentlichkeit die besondere politische Legitimität und Autorität, die zur Durchsetzung aufsichtsrechtlicher Maßnahmen bei Verletzungen der bestehenden Rechtsordnung durch Beschlüsse der Organe des Rentenversicherungsträgers notwendig ist.
3. Die Verlagerung der Aufsichts- und Mitwirkungsrechte auf eine nachgeordnete Behörde hat zur Folge, daß der dem Parlament gegenüber politisch unmittelbar verantwortliche Ressortminister nur noch mittelbar Verantwortung trägt. Dies ist mit der finanz- und sozialpolitischen Bedeutung, die Entscheidungen in Aufsichtsangelegenheiten und die Mitwirkungsrechte in der gesetzlichen Rentenversicherung besitzen, nicht vereinbar. Die Leistungen der Gesetzlichen Rentenversicherung bilden den weitaus größten Posten im Sozialbudget. Allein die Landesversicherungsanstalten Rheinprovinz und Westfalen verwalten ein Haushaltsvolumen, das mit den Haushalten mancher Bundesländer konkurrieren kann. Das verleiht vielen Problemen, die an die Aufsicht herangetragen oder von ihr aufgegriffen werden, nicht nur wegen der quantitativen Größen der Rentenversicherung, sondern vor allem wegen der existenziellen Bedeutung für jeden einzelnen eine besondere sozialpolitische Bedeutung.

Fragwürdig ist insbesondere, daß die Aufsicht über Entscheidungen, die - wie z.B. die Festsetzung des Haushaltes - zum Kernbereich der Selbstverwaltung gehören - einer nachgeordneten Behörde übertragen wird. Das trägt den bundesgesetzlich eingeräumten Selbstverwaltungsrechten der in Sozialversicherungsträgern zusammengefaßten Solidargemeinschaften jedenfalls dann nicht hinreichend Rechnung, wenn die betroffenen

Versicherungsträger vom erfaßten Personenkreis und vom Haushaltsvolumen her ein solches Gewicht haben, daß eventuelle Beanstandungen nur von dem zuständigen Minister verantwortet werden können. Seine parlamentarische Verantwortung und die Verantwortung der Selbstverwaltungsorgane haben, weil sie jeweils aus demokratischen Wahlen hervorgegangen sind, vom Ursprung her eine zumindest ähnliche Legitimation. Diese Vergleichbarkeit der Legitimation nähert sich noch weiter an, wenn sie von Personengesamtheiten herrührt, die - wie im konkreten Fall bei den beiden Landesversicherungsanstalten des Landes Nordrhein-Westfalen - in etwa die Hälfte der gesamten Erwerbsbevölkerung des Landes umfassen und ein Haushaltsvolumen vertreten, das nahezu 50 v.H. des Haushaltsvolumens des Landes ausmacht. Sind die Selbstverwaltungsorgane dermaßen umfassend legitimiert, muß auch derjenige, der die Aufsicht ausübt und damit Mitverantwortung übernimmt, unmittelbar demokratisch legitimiert sein.

4. Durch die Regelungen des Gesetzentwurfs in Verbindung mit den Regelungen der Zuständigkeitsverordnung entsteht zudem ein Wertgefälle, wenn z.B. die beiden Medizinischen Dienste der Krankenversicherung Nordrhein bzw. Westfalen, die bisher von den Landesversicherungsanstalten getragen wurden und dort nur einen kleinen Teilausschnitt im gesamten Aufgabenspektrum darstellten, weiterhin der Aufsicht des Ministeriums unterstehen (§ 281 Abs.3 SGB V), während die Landesversicherungsanstalten selbst, was die Aufsicht angeht, an eine nachgeordnete Aufsichtsbehörde abgegeben werden. Dies kommt auch darin zum Ausdruck, daß das Gesundheitsreformgesetz die Aufsicht über die Landesverbände der Krankenversicherung ausdrücklich den zuständigen obersten Landesbehörden zuordnet. Die in den jeweiligen Landesteilen in gleicher Weise überregional tätigen Landesversicherungsanstalten sollten auch im Hinblick auf diese Regelung nicht anders behandelt werden wie die Landesverbände der Krankenversicherung.

Die vorstehenden Ausführungen machen deutlich, daß die Regelungen des Entwurfs der Gesetzes- und Zuständigkeitsverordnung, soweit sie die Landesversicherungsanstalt Rheinprovinz betreffen, dem Prinzip der Aufgabenadäquanz bzw. Organisationsadäquanz der Aufsicht, wie es im Verwaltungsrecht gilt, widerspricht.

5. Es sollte in diesem Zusammenhang auch zu denken geben, daß bis auf eine Ausnahme in allen Bundesländern die Minister und Senatoren für Arbeit der

Länder Aufsichtsbehörde der Landesversicherungsanstalten sind. Soweit in den einzelnen Bundesländern von der Möglichkeit der Delegation der Aufsichtsbefugnisse Gebrauch gemacht worden ist, betrifft dies vor allem den ganz anders strukturierten Bereich der Gesetzlichen Krankenversicherung, in einigen Fällen auch die Berufsgenossenschaften. Im Bereich der Rentenversicherungsträger sind allenfalls Teilbereiche, wie die Rechnungsprüfung, verlagert worden. Die fast durchgängige, aufsichtsrechtliche Verbindung zwischen den Landesversicherungsanstalten und der Ministerialinstanz, die auf eine lange und bewährte Tradition zurückschauen kann, trägt allein der besonderen sozial- und finanzpolitischen Relevanz der hier bestehenden aufsichtsrechtlichen Kompetenzen und Mitwirkungsmöglichkeiten Rechnung.

6. Aufsicht ist heute nicht mehr in erster Linie darauf angelegt, bestehende Eingriffskompetenzen auszuschöpfen. Im Vordergrund steht vielmehr der konstruktive Dialog, die partnerschaftliche und gestalterische Kooperation zwischen Selbstverwaltung und Aufsicht. Wo die soziale Selbstverwaltung heute noch autonome Befugnisse und Freiräume der Beurteilung hat, wie z.B. im Bereich der medizinischen und beruflichen Rehabilitation, geht es oft um Fragen, die auch von landespolitischer Tragweite sind und in andere Bereiche ausstrahlen können. Von der sozialpolitischen Aufgeschlossenheit, Integrationskraft und Autorität der Aufsicht hängt es ab, ob und wie Vorstellungen der sozialen Selbstverwaltung, die von unterschiedlichen und politischen Gestaltungskräften gemeinsam getragen sind, im Interesse der Versicherungsgemeinschaft entwickelt und verwirklicht werden können. Welche Erfolge durch partnerschaftliches Zusammenwirken zwischen Selbstverwaltung und Aufsicht möglich sind, hat sich z.B. bei der Gründung der Westerwaldklinik GmbH gezeigt, als die Aufsicht der Wegbereiter für ein neues, anstalts- und länderübergreifendes Gemeinschaftsprojekt im Klinikbereich war. Man muß sich fragen, ob solche Ergebnisse unter einer nachgeordneten Aufsichtsbehörde, die der politischen Ebene entrückt ist, noch möglich wären. Aufsicht und soziale Selbstverwaltung sind keine gegensätzlichen Pole. sie müssen sich vielmehr gegenseitig ergänzen, denn sie haben einen gemeinsamen Auftrag, nämlich im Interesse der Versicherungsgemeinschaft für die bestmögliche Durchführung der Sozialversicherung zu sorgen.
7. Das Sozialgesetzbuch kennt zahlreiche Mitwirkungsvorbehalte der Aufsicht. Entscheidungen der Selbstverwaltung bedürfen, um überhaupt rechtswirksam werden zu können, der Zustimmung, Genehmigung bzw. Bestätigung

der Aufsichtsbehörde. Solche Mitwirkungsvorbehalte decken nahezu alle wichtigen Selbstverwaltungsbereiche der Sozialversicherung ab. Man denke nur an die Mitwirkungsrechte der Aufsicht im Finanzwesen, die auch Ausdruck der Mitverantwortung des Staates für die Erhaltung der Leistungsfähigkeit der Sozialversicherung, hier insbesondere der Rentenversicherung, sind. Bei der anhaltenden Diskussion um die Sicherung der Renten ist es eigentlich nicht zu verstehen, daß sich die Landesregierung der Rechts- und Finanzaufsicht über die Landesversicherungsanstalten begibt, und sie auf eine untere Ebene verlagert. Gerade die Finanzaufsicht hat vor allem in der Rentenversicherung wegen der quantitativen Größen einen besonderen sozial- und finanzpolitischen Stellenwert. Eine Delegation solch bedeutsamer Aufsichtsbefugnisse und damit verbundener Gestaltungsmöglichkeiten könnte in der Öffentlichkeit als Rückzug der Landesregierung aus der politischen Mitverantwortung für die Rentenversicherung mißverstanden werden.

8. Eine Aufsicht mit "Amtscharakter" muß nicht unbedingt eine solche nach Art des Schulmeisters sein; aber sie hat erfahrungsgemäß die Tendenz, zu uniformer Verwaltungsführung anzuleiten und bewegt sich sehr oft in den starren Korsettstangen allgemein festgelegter und eingefahrener Beurteilungs- und Wertungsmaßstäbe. Eine verstärkte Institutionalisierung der Aufsicht, verbunden mit einer Verlagerung der Zuständigkeiten nach unten, birgt daher die Gefahr der "Versteinerung" und des Immobilismus gegenüber der sich schnell wandelnden sozialen Entwicklung in sich.

### III.

Kompetenzen der Staatsaufsicht sollten deshalb dort angesiedelt bleiben, wo sie am wirkungsvollsten wahrgenommen werden können. Das ist, wie auch der Vergleich mit anderen Bundesländern zeigt, die Ministerialinstanz, was nicht ausschließt, daß einzelne Prüfungsaufgaben durch das neue Landesversicherungsamt durchgeführt werden können. Partnerschaft mit der Staatsaufsicht hat bisher das Verhältnis zwischen Ministerium und Landesversicherungsanstalten geprägt. Es wäre die Bemühungen aller Beteiligten wert, dieses Ordnungsprinzip der Aufsicht zu erhalten und zu fördern.