

INHALTSVERZEICHNIS

EINLEITUNG: DIE ABWICKLUNG VON GESETZLICHEN KRANKENKASSEN IN DER MEDIENBERICHTERSTATTUNG DER LETZTEN JAHRE	21
ERSTER ABSCHNITT: DIE HINTERGRÜNDE DER AKTUELLEN GESETZLICHEN REGELUNGEN	25
A. Erster Blick auf die heute geltenden Normen und historischer Abriss ihrer Entstehung.....	25
I. Der historische Hintergrund der Insolvenzfähigkeit gesetzlicher Krankenkassen.....	26
II. Exkurs: Die allgemeine Diskussion um die Konkursfähigkeit von Körperschaften des öffentlichen Rechts.....	31
III. Erste Diskussionen um die Konkursfähigkeit von Krankenkassen.....	33
1. Konkursfälle in der Vergangenheit	36
2. Zusammenfassung zu den dokumentierten Konkursfällen gesetzlicher Krankenkassen	39
IV. Die Vorschriften betreffend die Schließung und Abwicklung gesetzlicher Krankenkassen in der historischen Entwicklung	40
1. Die Schließungsregelungen der RVO im Überblick	40
2. Fazit und Auswertung.....	43
V. Die weitere Rechtsentwicklung unter der Geltung des SGB V	43
VI. Fazit zur historischen Entwicklung der Krankenkassenstruktur im Hinblick auf die Abwicklung von Kassen bei wirtschaftlichen Problemen	45
B. Die aktuelle Rechtslage: Hintergründe der Einführung der heutigen Sondervorschriften für die Insolvenz	46
I. Die Hintergründe der insolvenzrechtlichen Sonderregelungen in §§ 171b ff. SGB V	46
1. Die Insolvenzfähigkeit von Krankenkassen vor der Einführung des § 171b SGB V	47

2. Die geplante Reform der Kasseninsolvenz durch das GKV-Wettbewerbsstärkungsgesetz	50
a. Die ursprünglich anvisierte Regelung	50
b. Das Gutachten von <i>Scholz</i> und <i>Buchner</i>	51
(1) Die Frage der Funktionsgewährleistungsverantwortung des Bundes	51
(2) Die Frage der Gewährträgerhaftung des Bundes	53
(3) Fazit	56
c. Weitere Stellungnahmen der Verbände und der Wissenschaft und deren Folgen für das GKV-WSG	56
3. Überblick über die Änderungen durch das GKV-OrgWG und die weiteren Reformgesetze	58
II. Der Anwendungsbereich der Vorschriften der §§ 171b ff. SGB V und der Schließungsvorschriften des SGB V	59

ZWEITER ABSCHNITT: RECHTSFRAGEN IM VORFELD DER ABWICKLUNG EINER GESETZLICHEN KRANKENKASSE 63

A. Die Finanzierungssituation der gesetzlichen Krankenkassen.....	63
I. Die Einnahmen der gesetzlichen Krankenkassen im Überblick.....	63
1. Der Sozialversicherungsbeitrag und die Mittelverteilung über den Gesundheitsfonds	65
a. Die Zahlung der Beiträge und das Verfahren der Einziehung	66
b. Die Einnahmen des Gesundheitsfonds	66
c. Die Bestimmung des Gesamtvolumens (Finanzierungsumfang) der gesetzlichen Krankenversicherung	67
d. Die Verteilung der Mittel durch den Gesundheitsfonds.....	68
2. Die zweite Finanzierungsquelle: Der Zusatzbeitrag gemäß § 242 SGB V	70
3. Weitere Einnahmen der Krankenkassen.....	71
4. Zusammenfassung zu den Einnahmen der gesetzlichen Krankenkassen	72

II.	Überblick über das Ausgabenregime der gesetzlichen Krankenkassen	74
1.	Ärzte, Zahnärzte, Psychotherapeuten	75
2.	Sondermodelle hausarztzentrierte Versorgung und besondere ambulante ärztliche Versorgung	77
3.	Die Rechtsbeziehungen zu Krankenhäusern	78
4.	Die Rechtsbeziehungen in der Arzneimittelversorgung.....	80
5.	Zusammenfassung	81
B.	Die Feststellung von finanziellen Problemen bei gesetzlichen Krankenkassen	82
I.	Die Rechnungslegung der Krankenkassen und ihre Reform durch das GKV-WSG	83
II.	Die Kontrolle der finanziellen Situation der Kassen durch aufsichtsrechtliche Mittel und Überwachungsinstanzen	88
1.	Die Überprüfung der Krankenkassen durch den Bundesrechnungshof.....	88
2.	Die Prüfungsbefugnisse der Aufsichtsbehörden	90
a.	Gegenstand der Prüfung	90
b.	Zuständige Aufsichtsbehörden	91
c.	Aufsichtsmittel.....	92
3.	Die Überprüfung der gesetzlichen Krankenkassen durch den Spaltenverband Bund der Krankenkassen und den zuständigen Landesverband	94
a.	Verpflichtung der Kassen zu Auskunftserteilung und Einsicht in die Unterlagen.....	94
b.	Prüfpflichten des Spaltenverbandes im Einzelnen	97
c.	Informationsrecht des Landesverbandes im Einzelnen.....	99
III.	Zusammenfassung	100
C.	Der Umgang mit den finanziellen Schwierigkeiten: Instrumente zur Sanierung der Krankenkassen im Vorfeld der Insolvenz oder Schließung	101
I.	Liquiditätshilfen in Form von Darlehen und Unterstützungszahlungen für notleidende Kassen	102

1.	Darlehen aus der Gesamtrücklage, § 262 Abs. 4 SGB V und Finanzausgleich für aufwendige Leistungsfälle, § 265 SGB V	102
2.	Freiwillige finanzielle Hilfen nach § 265b SGB V	103
3.	Finanzielle Hilfen nach § 265a SGB V	104
II.	Fusion der notleidenden Krankenkasse mit einer anderen Kasse	105
III.	Der Zusatzbeitrag als Sanierungsinstrument?	107
IV.	Übertragbarkeit der Sanierungsinstrumente aus VAG und KWG auf die gesetzliche Krankenversicherung?	110
V.	Zusammenfassung zu den Sanierungsoptionen und Bewertung	112
DRITTER ABSCHNITT: DIE ORGANISATORISCHE ABWICKLUNG EINER GESETZLICHEN KRANKENKASSE		115
A. Die Einleitung der Abwicklung einer Kasse nach den zwei möglichen Verfahrensarten der Insolvenz und der Schließung		115
I.	Die Einleitung des modifizierten Kassen-Insolvenzverfahrens	116
1.	Die Anzeige durch den Vorstand.....	116
a.	Rechtsnatur und verfahrensrechtliche Einordnung der Anzeige.....	118
b.	Der Inhalt der Anzeige und die Anforderungen an ihre Wirksamkeit.....	119
c.	Rücknahme, Widerruf und Anfechtung der Anzeige des Vorstandes	120
d.	Strafrechtliche Haftung des Vorstandes bei pflichtwidrigem Verhalten.....	121
2.	Die Entscheidung der Aufsichtsbehörde zur Stellung des Insolvenzantrags.....	123
a.	Der Vorrang des Schließungsrechts	123
b.	Die Fristvorgabe des § 171b Abs. 3 S. 3 SGB V	124
c.	Amtshaftungsansprüche bei Pflichtverletzungen durch die Aufsichtsbehörde	127
d.	Der Insolvenzantrag der Aufsichtsbehörde	130

3.	Maßnahmen des Insolvenzgerichts nach der Antragstellung der Aufsichtsbehörde	131
a.	Entscheidung über das Vorliegen von Insolvenzgründen.....	131
b.	Entscheidung über vorläufige Sicherungsmaßnahmen nach § 21 InsO	132
c.	Fazit zu den Handlungsmöglichkeiten des Insolvenzgerichts im Insolvenzeröffnungsverfahren	134
4.	Beteiligungsrechte des Spitzenverbandes Bund der Krankenkassen und der Aufsichtsbehörde	135
5.	Zusammenfassung zur Einleitung des Kasseninsolvenzverfahrens	136
II.	Die Einleitung eines sozialrechtlichen Schließungsverfahrens.....	136
1.	Information der Aufsichtsbehörde über wirtschaftliche Probleme	137
2.	Informationsrechte des Spitzenverbandes Bund der Krankenkassen?	138
3.	Der Schließungsbescheid.....	138
B. Die Eröffnungsvoraussetzungen der Abwicklungsverfahren im Verhältnis zueinander und die Inhalte ihrer tatbestandlichen Voraussetzungen.....	139	
I.	Die Insolvenzeröffnungsgründe und der Schließungsgrund des § 153 S. 1 Nr. 3 SGB V – Eine Bestandsaufnahme.....	140
1.	Tatbestandliche Voraussetzungen einer Schließung gemäß § 153 S. 1 Nr. 3 SGB V.....	141
a.	Das sachliche Element.....	142
(1)	Die zum Vergleich der Leistungsfähigkeit heranzuziehenden Kassen	143
(2)	Die Vergleichsgröße für die Leistungsfähigkeit	144
(3)	Die prozentuale Abweichung als Grundlage für die Bestimmung der Gefährdung der Leistungsfähigkeit	146
(4)	Zusammenfassung zum sachlichen Element der Leistungsfähigkeit.....	147
b.	Das zeitliche Element des § 153 S. 1 Nr. 3 SGB V	148
(1)	Die Einnahmeseite.....	149

(2) Die Ausgabenseite.....	150
(3) Schlussfolgerungen für das zeitliche Element des § 153 S. 1 Nr. 3 SGB V	150
c. Zusammenfassung zu den tatbestandlichen Anforderungen einer Schließung gemäß § 153 S. 1 Nr. 3 SGB V	151
2. Die tatbestandlichen Voraussetzungen der Insolvenzeröffnungsgründe.....	152
a. Die Zahlungsunfähigkeit gemäß § 17 InsO.....	152
b. Die Überschuldung gemäß § 19 InsO	154
c. Die drohende Zahlungsunfähigkeit, § 18 Abs. 2 InsO.....	157
d. Fazit zu den Insolvenzgründen.....	160
3. Die „Scharniernorm“ des § 171b Abs. 3 S. 2 SGB V – Vorrang des Schließungsverfahrens.....	161
a. Vorgehen der Aufsichtsbehörde bei Nichtanwendbarkeit des § 171b Abs. 3 S. 2 SGB V	161
b. Insolvenzantragspflicht aus § 15a InsO oder § 42 Abs. 2 i.V.m. § 89 Abs. 2 BGB?.....	162
c. Schlussfolgerungen für den Fall des Nichteingreifens von § 171b Abs. 3 S. SGB V	163
d. Schlussfolgerungen für den Fall des Eingreifens von § 171b Abs. 3 S. 2 SGB V	164
II. Zusammenfassung zu den tatbestandlichen Voraussetzungen der beiden Eröffnungsverfahren.....	166
C. Die unmittelbaren Rechtsfolgen der Schließung einer Kasse bzw. der Insolvenzeröffnung – Die Abwicklungskörperschaft.....	167
I. Die unmittelbaren Rechtsfolgen einer Schließungsverfügung nach § 153 S. 1 Nr. 3 SGB V	168
1. Die Fortführung der Geschäfte durch die Krankenkasse als „Körperschaft in Abwicklung“	168
a. Das Verhältnis der Körperschaft „Krankenkasse in Abwicklung“ zur Körperschaft „Krankenkasse“ – Fortführung oder Neuschöpfung?	169

b.	Aufgaben und rechtliche Handlungsfähigkeit der Krankenkasse in Abwicklung.....	172
2.	Ende der Mitgliedsverhältnisse und der Tätigkeit des Verwaltungsrats; Außerkrafttreten der Satzung	174
3.	Die Leitung der Abwicklungskörperschaft durch den Abwicklungsvorstand und die Rolle der Aufsichtsbehörde	175
4.	Zusammenfassung der unmittelbaren Rechtswirkungen der Schließungsverfügung.....	177
II.	Die unmittelbaren Rechtsfolgen der Eröffnung eines Insolvenzverfahrens über die Krankenkasse	177
1.	Die Regelung des § 171b Abs. 5 SGB V.....	177
2.	Die insolvenzrechtliche Lage	178
3.	Organisationsrechtliche Folgen für die Krankenkasse.....	178
4.	Beteiligung von Spitzenverband Bund der Krankenkassen und Aufsichtsbehörde	180
VIERTER ABSCHNITT: DAS SCHICKSAL DER BESCHÄFTIGTEN UND VERSICHERTEN EINER KASSE IN DER ABWICKLUNG.....		183
A.	Die Kassenbeschäftigte und ihre Behandlung bei Schließung oder Insolvenz	183
I.	Die Beschäftigtengruppen bei den Krankenkassen und die für sie geltenden Regelungen	183
1.	Die Dienstordnungsangestellten als besondere Beschäftigtengruppe in der Krankenversicherung.....	184
2.	Beamte bei den Betriebskrankenkassen	187
3.	Die Vorstände einer gesetzlichen Krankenkasse als besondere Beschäftigtengruppe.....	187
4.	Zusammenfassung	189
II.	Die Auswirkungen der Schließung auf die Beschäftigten einer gesetzlichen Krankenkasse.....	190

1.	Der Ausgangspunkt: Die Schließung einer Kasse durch behördliche Verfügung nach § 153 S. 1 Nr. 3 SGB V	191
2.	Die Beendigung der Beschäftigungsverhältnisse durch § 164 Abs. 4 S. 1 SGB V und das Unterbringungsverfahren nach § 164 Abs. 3 SGB V	192
a.	Erfasste Beschäftigtengruppen	192
b.	Der Anwendungsbereich der Vorschriften bei den verschiedenen Kassenarten	193
c.	Ausgangsfall: Das Unterbringungsverfahren im Recht der Innungskrankenkassen und Ortskrankenkassen	194
(1)	Das Verfahren im Hinblick auf die Dienstordnungsangestellten	197
(2)	Das Verfahren für die übrigen Beschäftigten	198
d.	Abweichungen beim Unterbringungsverfahren im Recht der Ersatzkassen und Betriebskrankenkassen	200
e.	Die Beendigung der Arbeitsverhältnisse der Beschäftigten gemäß § 164 Abs. 4 S. 1 SGB V – Reichweite der Regelung.....	202
3.	Das neue Arbeitsverhältnis des nach § 164 Abs. 3 SGB V untergebrachten Beschäftigten	205
a.	Die Anforderungen an die Angebote neuer Arbeitsplätze	206
b.	Die Pflicht zum Schaffen neuer Arbeitsplätze	208
c.	Das Verhältnis der neuen Stellung zur alten Beschäftigung.....	209
4.	Kollektivarbeitsrechtliche Instrumente im Rahmen der Schließung einer Krankenkasse	210
a.	Grundsätzliches Mandat des Personalrates auch nach Wirksamwerden der Schließung	212
b.	Mitbestimmung bei Versetzung zu einer anderen Dienststelle, § 75 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 BPersVG	213
c.	Mitbestimmung bzgl. eines Sozialplanes, § 75 Abs. 3 S. 1 Nr. 13 BPersVG	213
d.	Mitwirkung bei Auflösung von Dienststellen, § 78 Abs. 1 Nr. 2 BPersVG	219

e. Sonstige Beteiligungsrechte des Personalrates	219
f. Fazit zu den kollektivrechtlichen Instrumenten	219
5. Verfassungsgemäßigkeit des § 164 Abs. 4 S. 1 SGB V	220
6. Fazit zu den Auswirkungen der Schließung auf die Beschäftigten der Krankenkassen	223
III. Die Auswirkungen der Insolvenz auf die Beschäftigten einer gesetzlichen Krankenkasse	224
1. Die Anwendbarkeit schließungsrechtlicher Bestimmungen	225
2. Die Anwendbarkeit der insolvenzarbeitsrechtlichen Vorschriften der InsO im Kasseninsolvenzverfahren	226
IV. Zusammenfassung zur Stellung der Beschäftigten bei Schließung und Insolvenz	229
B. Die Stellung der Versicherten einer geschlossenen oder insolventen Krankenkasse	231
I. Ausgangspunkt der Neuverteilung der Versicherten der geschlossenen Kasse: Wahlfreiheit der Mitglieder	232
II. Die Informationsverpflichtung des Vorstandes der abzuwickelnden Krankenkasse gegenüber ihren Mitgliedern.....	233
III. Die den Mitgliedern gesetzte Frist zur Kassenwahl	234
1. Versicherungspflichtige Mitglieder, für die eine zur Meldung verpflichtete Stelle vorhanden ist.....	234
2. Mitglieder, bei denen keine zur Meldung verpflichtete Stelle vorhanden ist.....	235
3. Die Folgen einer gar nicht oder nicht rechtzeitig erfolgten Kassenwahl	236
a. (Nach-) Meldung durch die zur Meldung verpflichtete Stelle	236
b. Regelungen in sonstigen Fällen.....	237
c. Der Erstattungsanspruch der geschlossenen Kasse in Fällen der aushilfsweisen Leistungserbringung.....	238
d. Kassenzuständigkeit bei Fällen, in denen keine Wahlerklärung abgegeben wird und keine zur Meldung verpflichtete Stelle existiert	239

e. Fazit zu den Folgen einer nicht oder nicht rechtzeitig erfolgten Kassenwahl	241
IV. Fortgeltung von Leistungsentscheidungen der geschlossenen Krankenkasse.....	242
V. Sanktionen bei rechtswidrigem Verhalten der aufnehmenden Krankenkasse	243
1. Aufsichtsmittel gegen die ablehnende oder falsch beratende Krankenkasse	244
2. Regress der betroffenen Krankenkasse gegen Vorstandsmitglieder ...	244
VI. Fazit zu den Regelungen zum Übergang der Mitgliedschaftsverhältnisse	245
FÜNTTER ABSCHNITT: DIE ABSICHERUNG DER GLÄUBIGER EINER ABGEWICKELTEN KASSE.....	247
A. Die wirtschaftliche Abwicklung der geschlossenen Krankenkassen und die Absicherung der Ansprüche.....	247
I. Die Grundlagennorm des § 155 Abs. 4 SGB V – Grundzüge des Haftungssystems bei Kassenschließungen.....	247
II. Ablauf von Geltendmachung und Befriedigung der Forderungen	248
III. Einzelheiten der Gewährträgerhaftung bei nicht ausreichendem Vermögen der geschlossenen Kasse	251
1. Der Spaltenverband Bund der Krankenkassen als Koordinator der Abwicklung	251
2. Die durch den Spaltenverband auf der ersten Haftungsstufe in Anspruch zu nehmenden Kassen	253
a. Die Haftungsobergrenze für die Kassen der gleichen Kassenart	253
b. Sonderregelungen zur Einbeziehung von kassenartübergreifenden Vereinigungen.....	254
3. Der Haftungsmechanismus auf der ersten Stufe der Gewährträgerhaftung im Detail – Verteilung der Lasten unter den Kassen der gleichen Kassenart	256

4. Die zweite Haftungsstufe: Inanspruchnahme aller Krankenkassen nach § 155 Abs. 4 S. 6 SGB V.....	257
IV. Zusammenfassung zur wirtschaftlichen Abwicklung einer gesetzlichen Krankenkasse im Schließungsverfahren	258
B. Die wirtschaftliche Abwicklung der Kasse in der Insolvenz und die Absicherung der Ansprüche	259
I. Das zur Insolvenzmasse fallende Vermögen der geschlossenen Krankenkasse	260
1. Die Regelung des § 171b Abs. 6 S. 1 SGB V	260
2. Ausnahmen von der Regelung des § 171b Abs. 6 S. I SGB V zur Massezugehörigkeit	261
a. Beitragsforderungen der Krankenkassen.....	261
b. Krankenversicherungsfremde Bestandteile des Gesamtsozialversicherungsbeitrags	261
c. Umlagevermögen nach dem AAG	262
d. Forderungen gegenüber den Leistungserbringern auf Leistung zugunsten der Versicherten.....	262
e. Altersversorgungsrückstellungen der Kassen nach § 171e SGB V	263
f. Sachen, die zur Erfüllung der öffentlichen Aufgaben benötigt werden, § 36 Abs. 1 S. 1 InsO i.V.m. § 882a Abs. 2 S. 1 ZPO.....	264
3. Probleme im Hinblick auf die Aussonderung der nicht zur Insolvenzmasse zählenden Vermögensbestandteile	265
4. Bereitstellung von Geldmitteln zur Sicherstellung der Aufgaben einer Kasse in Abwicklung	265
II. Die verschiedenen Gläubigergruppen im Kasseninsolvenzverfahren....	266
III. Die Absicherung der Ansprüche von Leistungserbringern und Versicherten sowie aus über- und zwischenstaatlichem Recht durch § 171d Abs. 5 SGB V	267
1. Abgrenzung der durch § 171d Abs. 5 SGB V geschützten Ansprüche	268
2. Das zweistufige Haftungskonzept des § 171d Abs. 5 S. 1 und 2 SGB V	269

3.	Die Rolle des Spitzenverbandes Bund der Krankenkassen nach § 171d Abs. 5 SGB V.....	270
4.	Der Forderungsübergang nach § 171d Abs. 5 S. 4 SGB V	270
5.	Die Anmeldung der Insolvenzforderungen zur Tabelle durch den Spitzenverband	272
6.	Die Verteilung des Anteils an der Insolvenzmasse unter den haftungsverpflichteten Krankenkassen	273
IV.	Die Absicherung der Altersversorgungsansprüche durch § 171d Abs. 1 bis 4 SGB V	273
1.	Die durch § 171d Abs. 1 bis 4 SGB V abgesicherten Ansprüche	274
2.	Die Haftungsverpflichtung des Spitzenverbandes Bund der Krankenkassen nach § 171d Abs. 1 SGB V	276
3.	Der Forderungsübergang nach § 171d Abs. 4 SGB V	278
V.	Besonderheit: Haftung auch bei Nichteröffnung des Insolvenzverfahrens mangels Masse, § 171d Abs. 1 S. 1 SGB V	279
VI.	Fazit zur wirtschaftlichen Abwicklung einer gesetzlichen Krankenkasse in der Insolvenz.....	280
SECHSTER ABSCHNITT: VERBLEIBENDE FRAGEN ZU INSOLVENZ UND SCHLIEBUNG EINER GESETZLICHEN KRANKENKASSE		283

A. Die Bedeutung insolvenzrechtlicher Instrumente bei eröffnetem Insolvenzverfahren über eine gesetzliche Krankenkasse	283	
I.	Insolvenzplanverfahren und Eigenverwaltung	283
II.	Das sogenannte „Schutzschildverfahren“ nach § 270b InsO	284
III.	Wahlrecht des Insolvenzverwalters nach § 103 InsO.....	285
1.	Anwendbarkeit des § 103 auf Leistungserbringerverträge im Sinne des § 69 SGB V	285
2.	Anwendbarkeit auf sonstige Verträge	286
IV.	Insolvenzanfechtung nach §§ 129 ff InsO	286
1.	Allgemeine Voraussetzungen der Insolvenzanfechtung	286

2. Anfechtbarkeit von Zahlungen einer Krankenkasse aufgrund ihrer öffentlich-rechtlichen Leistungspflichten nach dem SGB V?	287
3. Anfechtbarkeit von Zahlungen an sonstige privilegierte Gläubiger	288
4. Anfechtbarkeit nicht privilegierter Ansprüche.....	288
V. Fazit zur Einsetzbarkeit des insolvenzrechtlichen Instrumentariums	289
B. Die Vollbeendigung des Insolvenzverfahrens und des Schließungsverfahrens	289
I. Die Vollbeendigung im Schließungsrecht	290
II. Die Vollbeendigung im Insolvenzverfahren.....	290
III. Zusammenfassung	291
C. Das Schicksal der Pflegekasse bei Abwicklung einer gesetzlichen Krankenkasse.....	292
I. Die Wirkung des § 46 Abs. 5 SGB XI.....	292
II. Zusammenfassung	295
ZUSAMMENFASSUNG DER ERGEBNISSE DER UNTERSUCHUNG	297
BEWERTUNG DER AKTUELLEN RECHTS Lage UND VORSCHLAG EINER NEUREGELUNG	303
LITERATURVERZEICHNIS	307