

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS)

(Einzelplan 11)

30 Für den Spitzenverband der gesetzlichen Unfallversicherung müssen die gleichen sozialgesetzlichen Regelungen gelten wie für alle seine Mitglieder Kat. B (Kapitel 1113 Titel 636 01 und 681 02)

30.0

Der Spitzenverband der gesetzlichen Unfallversicherung, die Deutsche Gesetzliche Unfallversicherung e. V., hat sich als eingetragener Verein organisiert. Diese Organisationsform darf nicht dazu führen, dass er die Vorschriften des Sozialrechts umgeht, die alle Sozialversicherungsträger binden. Dies führte z. B. bei der Aus-, Fort- und Weiterbildung wie auch bei einer Immobilie in Berlin zu unwirtschaftlichem Verhalten. Der Bundesrechnungshof hat gefordert, dass sich der Spitzenverband der gesetzlichen Unfallversicherung über seine Satzung selbst an die sozialgesetzlichen Regelungen zum Haushalts- und Rechnungswesen bindet.

30.1

Die Deutsche Gesetzliche Unfallversicherung e. V. (DGUV) ist der Spitzenverband der gewerblichen Berufsgenossenschaften und der Unfallversicherungsträger der öffentlichen Hand. Im Jahr 2014 beträgt das Haushaltsvolumen rund 172 Mio. Euro, das die Mitglieder fast ausschließlich durch ihre Mitgliedsbeiträge finanzieren. Sie führt die ihr gesetzlich übertragenen Aufgaben durch, z. B. schließt sie Verträge mit der Kassenärztlichen Bundesvereinigung über die Vergütung der Ärzte. Außerdem nimmt sie Aufgaben im Auftrag ihrer Mitglieder wahr; sie errichtet, finanziert und unterhält z. B. Schulungseinrichtungen und Forschungsinstitute. Die DGUV unterliegt der Rechtsaufsicht des BMAS, das diese mit Ausnahme des Bereichs Prävention auf das Bundesversicherungsamt übertragen hat.

Der Bundesrechnungshof prüfte die Haushalts- und Wirtschaftsführung der DGUV und stellte dabei u. a. Folgendes fest:

Haushalts- und Rechnungswesen

Die Mitglieder der DGUV sind ausschließlich Träger der gesetzlichen Unfallversicherung – allesamt rechtsfähige Körperschaften des öffentlichen Rechts mit Selbstverwaltung. Deshalb sind sie bei ihrer Aufgabenerfüllung an das Sozialgesetzbuch gebunden, so auch an das Vierte Buch Sozialgesetzbuch (SGB IV). Sie sind insbesondere verpflichtet,

- die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten,
- für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen und
- in geeigneten Bereichen eine Kosten- und Leistungsrechnung einzuführen.

Als einziger Spitzenverband der Sozialversicherung ist die DGUV ein eingetragener Verein. Damit ist sie nicht unmittelbar an die sozialgesetzlichen Regelungen zum Haushalts- und Rechnungswesen gebunden, obwohl sie anstelle ihrer Mitglieder handelt. Die DGUV ist nur an das Bürgerliche Gesetzbuch, ihre Satzung und an die Beschlüsse ihrer Gremien gebunden. In ihrer Satzung hat sie sich verpflichtet, unter grundsätzlicher Wahrung der Selbstständigkeit ihrer Mitglieder deren gesetzliche Aufgaben und Pflichten zu erledigen.

Für alle anderen Spitzenverbände der Sozialversicherung hat der Gesetzgeber als Rechtsform die öffentlich-rechtliche Körperschaft mit Selbstverwaltung festgelegt.

Kosten- und Leistungsrechnung und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei Bildungsmaßnahmen

Der Haushaltsansatz der DGUV für den Bereich der Aus-, Fort- und Weiterbildung (Bildungsmaßnahmen) im Jahr 2014 beträgt 23,4 Mio. Euro. Sie betreibt drei Bildungszentren, in denen sie für ihre Mitglieder Bildungsmaßnahmen durchführt. In zwei der Bildungszentren gab es eine Kosten- und Leistungsrechnung. Diese stellte die DGUV wegen des hohen Aufwands und geringen wirtschaftlichen oder fachlichen Nutzens auf eine Kostenarten-/Kostenstellenrechnung um. Eines der beiden Bildungszentren hatte in den vorangegangenen Jahren teilweise erhebliche Verluste verzeichnet. Die DGUV

verzichtet bis heute auf eine Kostenträgerrechnung für die Bildungsleistungen. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nach sozialgesetzlichen Regelungen führt sie entweder überhaupt nicht oder unvollständig durch.

Immobilienwerb in Berlin

Die DGUV erweitert derzeit ihren Berliner Sitz durch einen Verwaltungsneubau für rund 50 Mio. Euro. Dabei hatte sie sich nicht an die Vorschriften zum Haushalts- und Rechnungswesen gehalten, die für alle ihre Mitglieder gelten. So hatte sie vor ihrer Entscheidung über die Immobilie nicht überprüft, ob sie die bisherigen drei Standorte weiter aufrechterhalten muss. Erst aufgrund der Prüfung des Bundesrechnungshofes und des Beschlusses des Rechnungsprüfungsausschusses des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (s. Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2012 – Weitere Prüfungsergebnisse – Bundestagsdrucksache 17/12990 Nr. 3) will die DGUV nun mittelfristig auf einen Standort verzichten. Außerdem gab sie an, nunmehr Einsparpotenziale bei dem Neubau zu nutzen.

30.2

Der Bundesrechnungshof hat es für erforderlich gehalten, dass die DGUV an die Vorschriften des SGB IV zum Haushalts- und Rechnungswesen gebunden wird. Als Verband ausschließlich öffentlich-rechtlicher Körperschaften handelt sie im Auftrage und für ihre Mitglieder, sie tritt an deren Stelle und agiert im Außenverhältnis als deren Vertreterin. Die DGUV kann diese Aufgaben in personeller, materieller und institutioneller Hinsicht besser, wirksamer und wirtschaftlicher erledigen als jedes Mitglied einzeln für sich. Allerdings sind die Mitglieder an das SGB IV gebunden; sie müssen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit beachten, angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchführen und in geeigneten Bereichen eine Kosten- und Leistungsrechnung einführen. Würden diese Prinzipien für den Spitzenverband, die DGUV, nicht gelten, könnten die Mitglieder die für sie geltenden Vorschriften des SGB IV umgehen. Daher sollte sich die DGUV in ihrer Satzung verpflichten, die Vorschriften des SGB IV zum Haushalts- und Rechnungswesen einzuhalten.

Die Verluste bei einem Bildungszentrum und das Handeln der DGUV beim Immobilienerwerb in Berlin bestärken den Bundesrechnungshof in seiner Forderung, die DGUV an die Vorschriften des SGB IV zum Haushalts- und Rechnungswesen zu binden.

30.3

Die DGUV hat die Auffassung vertreten, als eingetragener Verein ausschließlich dem Bürgerlichen Gesetzbuch und dem Vereinsrecht zu unterliegen. Außerdem sei sie an ihre Satzung und die Beschlüsse ihrer Gremien gebunden. Zur Einhaltung der Vorschriften des SGB IV zum Haushalts- und Rechnungswesen sei sie nicht verpflichtet. Normadressaten des SGB IV seien insoweit ausschließlich Sozialversicherungsträger. Gleichwohl gehe die DGUV aus eigenem Interesse „wie jeder gute Unternehmer“ mit ihren Haushaltsmitteln wirtschaftlich und sparsam um.

Zur Kosten- und Leistungsrechnung bei den Bildungsmaßnahmen hat die DGUV geäußert, ihre Kostenrechnung auf Basis einer Kostenarten- und Kostenstellenrechnung liefere die erforderliche Transparenz. Bei dem Zusammenschluss des Bundesverbandes der Unfallkassen und des Hauptverbandes der Berufsgenossenschaften zur DGUV habe die Finanzierung der Bildungsbereiche vereinheitlicht werden müssen. Seitdem finanziere die DGUV die Bildungsmaßnahmen über eine Umlage. Sie habe ihre Steuerungsinstrumente überprüft und sich auf „zahlungswirksame Größen“ fokussiert. Damit sei transparent, wofür sie die Mitgliedsbeiträge verwende und was der Bildungsbereich koste. Da jedes Mitglied der DGUV zudem seinen Anteil am DGUV-Haushalt kenne, könne es seinen Finanzierungsanteil für die Bildung berechnen und auf Angemessenheit prüfen. Aufgrund der gemeinschaftlichen Finanzierung durch alle Mitglieder im Wege einer Umlage habe keine Notwendigkeit mehr bestanden, flächendeckend die Kosten für Bildungsleistungen zu ermitteln.

Die Wirtschaftlichkeit drücke sich durch das Verhältnis von Kosten zu Qualität aus und nicht durch alleinige Fokussierung auf die Kostensicht. Betriebswirtschaftliche Steuerungsinstrumente müssten ein positives Aufwand-Nutzen-Verhältnis aufweisen. Die DGUV analysiere Möglichkeiten der Kostenoptimierung und setze diese um, wo es möglich sei. Es bedürfe keiner Kosten- und Leistungsrechnung, um Kostensenkungspotenziale zu ermitteln und kostendeckende Preise zu kalkulieren.

Das BMAS und das Bundesversicherungsamt haben erklärt, die DGUV sei zwar nicht unmittelbar an die sozialgesetzlichen Vorschriften über das Haushalts- und Rechnungswesen gebunden. Aber ihre Mitglieder seien verpflichtet, darauf hinzuwirken, dass die DGUV ihre Mittel entsprechend diesen Vorschriften verwendet. Das BMAS hält neben entsprechenden Beschlüssen, die dies gewährleisten sollten, eine Änderung der Satzung für zielführend.

30.4

Der Bundesrechnungshof hält eine Selbstverpflichtung der DGUV weiter für geboten. Nur so ist die DGUV – wie auch ihre Mitglieder – an die Regelungen zum Haushalts- und Rechnungswesen des SGB IV gebunden. Die DGUV sollte eine solche Selbstverpflichtung in ihre Satzung aufnehmen. Dann muss die DGUV die im SGB IV enthaltenen Vorgaben zur Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit auch umsetzen. Damit wird auch wirtschaftliches Verwaltungshandeln gesichert.

Für die Praktikabilität dieses Verfahrens gab es in der Vergangenheit ein prominentes Beispiel: Der frühere Verband Deutscher Rentenversicherungsträger war auch als Verein organisiert. Er hatte sich in seiner Satzung ausdrücklich verpflichtet, bei der Haushalts- und Rechnungsführung sowie bei der Vermögensanlage entsprechend den Grundsätzen zu verfahren, die für die Träger der Rentenversicherung gelten.

Sofern die DGUV weiterhin eine Satzungsänderung ablehnt, regt der Bundesrechnungshof an, dass die DGUV gesetzlich verpflichtet wird, die Vorschriften zum Haushalts- und Rechnungswesen des SGB IV einzuhalten. Hierzu hätte das BMAS einen entsprechenden Gesetzentwurf vorzubereiten.