



Abschließende Mitteilung

an das Bundesministerium der Finanzen

über die Kontrollprüfung

Einhaltung des Grundsatzes der Selbstdeckung
(Nr. 11 der VV zu § 34 BHO)

Diese Prüfungsmitteilung enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Abs. 4 Satz 1 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Die Entscheidung über eine Weitergabe an Dritte bleibt dem Bundesrechnungshof vorbehalten.

Inhaltsverzeichnis	Seite
0 Zusammenfassung	3
1 Grundsatz der Selbstdeckung	4
1.1 Feststellungen und Empfehlungen	4
1.2 Von der Bundesverwaltung bisher eingeleitete Maßnahmen	5
2 Kontrollprüfung	7
2.1 Ziel und Vorgehensweise	7
2.2 Prüfungsfeststellungen	8
2.2.1 Ermittlung und Dokumentation von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in der Planungsphase	8
2.2.2 Kontrolle bei fehlerhaftem Verwaltungshandeln	10
2.2.3 Auslegung von Vorgaben der BHO	11
2.2.4 Einzelregelung zur Übernahme von Versicherungskosten für Kraftfahrerinnen und Kraftfahrer des Bundes	15
3 Zusammenfassende Bewertung und Empfehlungen vor Stellungnahme der Bundesministerien	16
4 Stellungnahmen zur Prüfungsmitteilung	17
5 Abschließende Bewertung	17

0 Zusammenfassung

Der Bundesrechnungshof hat mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Berlin in einer Kontrollprüfung untersucht, in welchem Umfang die Bundesverwaltung bereits früher erkannte Mängel beim Anwenden des Grundsatzes der Selbstdeckung beseitigt hat. Er hat dazu Erhebungen bei sieben Bundesministerien vorgenommen.

Im Wesentlichen ergaben sich nachfolgende Feststellungen:

- 0.1 Die Bundesministerien und ihre Geschäftsbereiche sowie die mindestens zu 50 % aus Mitteln des Bundes finanzierten institutionellen Zuwendungsempfänger verzichteten beim Abschluss von Versicherungen regelmäßig auf die für alle finanzwirksamen Maßnahmen erforderliche Bewertung von Handlungsalternativen in der Planungsphase. (vgl. Tz. 2.2.1)
- 0.2 Die internen Kontrollen der Bundesministerien waren unzureichend. Bereits früher festgestelltes fehlerhaftes Verwaltungshandeln beim Abschluss von Versicherungen wurde nicht gezielt angegangen und abgestellt. (vgl. Tz. 2.2.2)
- 0.3 Der in Nr. 11 der Verwaltungsvorschriften zu § 34 Bundeshaushaltsordnung normierte Grundsatz der Selbstdeckung wurde nicht immer einheitlich ausgelegt. Die für Versicherungsabschlüsse erforderliche vorherige Zustimmung des Bundesministeriums der Finanzen unterblieb regelmäßig. (vgl. Tz. 2.2.3)
- 0.4 Die geprüften Bundesministerien erkannten die aufgezeigten Schwachstellen überwiegend an und haben geeignete Maßnahmen zur Beachtung des Grundsatzes der Selbstdeckung angekündigt. Das Bundesministerium der Finanzen wird in seinem Rundschreiben zur Haushaltsführung ergänzende Hinweise geben. Es beabsichtigt, auf die Wirtschaftlichkeit als Schlüsselkriterium für den Abschluss von Versicherungsverträgen und die erforderlichen Beteiligungs- und Dokumentationspflichten hinzuweisen. (vgl. Tz. 4)
- 0.5 Der Bundesrechnungshof hält die von den Bundesministerien angekündigten Maßnahmen für geeignet, den Grundsatz der Selbstdeckung zutreffend umzusetzen. Er schließt seine Prüfung mit dieser Abschließenden Prüfungsmitteilung ab. (vgl. Tz. 5)

1 Grundsatz der Selbstdeckung

Nach dem Grundsatz der Selbstdeckung sind Risiken für Personen, Sachen und Vermögen des Bundes aus Gründen der Wirtschaftlichkeit grundsätzlich nicht zu versichern. Dieser „Nichtversicherung“ liegt die Überlegung zugrunde, dass sich „gute“ und „schlechte“ Risiken nach dem Grundsatz der großen Zahlen und der Menge der Objekte ausgleichen. Versicherungen brächten damit keinen wirtschaftlichen Vorteil. Zudem können die in der Versicherungsprämie enthaltenen nicht unbeträchtlichen Gewinn- und Verwaltungskostenanteile eingespart werden. Bei Schadensfällen werden anfallende Ausgaben aus dem Haushalt gedeckt. Die Nr. 11 der Verwaltungsvorschriften (VV) zu § 34 Bundeshaushaltsordnung (BHO) regelt, dass Ausnahmen von der Selbstdeckung der Einwilligung des Bundesministeriums der Finanzen (Bundesfinanzministerium) bedürfen. Bei durch Gesetz oder Ortsstatut bestehendem Versicherungszwang gilt der Grundsatz der Selbstdeckung nicht.

Der in der VV zu § 34 BHO normierte Grundsatz der Selbstdeckung gilt auch für vom Bund institutionell geförderte Zuwendungsempfänger deren Gesamtausgaben (ohne Ausgaben für Aufträge und Projektförderungen durch Dritte) zu mindestens 50 % aus öffentlichen Mitteln finanziert werden.¹ Im Gegensatz zu Bundesverwaltungen dürfen diese auch Risiken für Schäden an Personen, Sachen und Vermögen versichern wenn Vertragspartner den Abschluss von Versicherungen als zwingende Voraussetzung für einen Vertragsabschluss fordern.²

1.1 Feststellungen und Empfehlungen

(1) Der Bundesrechnungshof befasste sich im Jahr 2010 erstmalig ressortübergreifend mit der Beachtung des Grundsatzes der Selbstdeckung durch die Bundesverwaltung³. Bei seiner Orientierungsprüfung zeigte sich, dass der Grundsatz und die zugehörigen VV zu § 34 BHO nicht durchgehend beachtet und auch nicht immer zutreffend angewandt wurden.

Die Orientierungsprüfung schloss im Wesentlichen mit der Empfehlung an das Bundesfinanzministerium ab, im jährlichen Haushaltsführungsroundschreiben die notwendige Einwilligung des Bundesfinanzministeriums zu Ausnahmen vom Grundsatz der Selbstdeckung hervorzuheben. Auch sollte es darauf hinweisen,

¹ Nr. 1.4 Anlage 1 (ANBest-I) der VV zu § 44 BHO.

² Nr. 1.4 Anlage 1 VV zu § 44 BHO (ANBest-I).

³ Prüfung der Anwendung des Grundsatzes der Selbstdeckung gemäß Nr. 11 der VV zu § 34 BHO (Prüfungsmitteilung vom 12.04.2011; Gz.: I 3 - 2010 - 0798).

dass – unabhängig vom Zustimmungsvorbehalt des Bundesfinanzministeriums – der Abschluss von Versicherungsverträgen immer eine finanzwirksame Maßnahme darstellt, die Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen und Erfolgskontrollen i. S. d. VV zu § 7 BHO erfordert.

Wegen der festgestellten hohen Zahl von Versicherungsverträgen sowie die überwiegende Nichtbeteiligung des Bundesfinanzministeriums wurde ferner empfohlen, der Bundesverwaltung den Grundsatz der Selbstdeckung näher zu erläutern. Auf die bei der Prüfung erkennbar gewordenen Problembereiche und Zweifelsfragen sollte dabei möglichst eingegangen werden.

(2) Den weiteren sechs in die Orientierungsprüfung einbezogenen Bundesministerien übersandten wir je einen Abdruck unserer an das Bundesfinanzministerium gerichteten Prüfungsmitteilung. Mit dem Übersendungsschreiben informierten wir diese gesondert über wesentliche, deren Geschäftsbereich betreffende Prüfungserkenntnisse. Zudem kündigten wir eine Kontrollprüfung an.

1.2 Von der Bundesverwaltung bisher eingeleitete Maßnahmen

(1) Das Bundesfinanzministerium folgte den in der Prüfungsmitteilung aufgeführten Empfehlungen überwiegend. So nahm es in das Rundschreiben zur Haushaltsführung 2012⁴ nachfolgende Hinweise auf:

- Ausnahmen vom Grundsatz der Selbstdeckung bedürfen gemäß VV Nr. 11 Satz 3 zu § 34 BHO der Einwilligung (d. h. der vorherigen Zustimmung) des Bundesfinanzministers als Etatminister.
- Ausnahmeanträge sind an das jeweilige Spiegelreferat der Haushaltsabteilung des Bundesfinanzministeriums zu richten. Die Erwägungen und Entscheidungsgründe für die Ausnahmen sind bei allen betroffenen Stellen nachvollziehbar zu dokumentieren.
- Der Grundsatz der Selbstdeckung gilt laut Nr. 1.4 der Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur institutionellen Förderung (ANBest-I) generell auch für institutionelle Zuwendungsempfänger.

Auf die nähere Erläuterung von Problembereichen und Zweifelsfragen zum Grundsatz der Selbstdeckung verzichtete das Bundesfinanzministerium. Seinen bisherigen Erfahrungen nach würden nicht gesetzlich vorgeschriebene Versiche-

⁴ Schreiben – II A 2 – H 1200/11/10044 – BMF vom 20.12.2011 an die Obersten Bundesbehörden (Ziffer 1.10).

rungsverträge nur ausnahmsweise geschlossen. Auch sei eine detaillierte Darstellung von Ausnahmegründen – z. B. in den VV zum § 34 BHO – weder möglich noch sinnvoll.

Herangetragene Ausnahmeanträge wolle das Bundesfinanzministerium auch künftig daraufhin prüfen, ob die von den Ressorts dargelegten Wirtschaftlichkeitserwägungen plausibel nachzuvollziehen seien. Dabei läge die Letztverantwortung für die vor Vertragsabschluss erforderlichen Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen – auch bei Ausnahmen vom Grundsatz der Selbstdeckung – weiterhin bei den Ressorts.

(2) Sechs Bundesministerien erklärten, dass sie die Prüfungsergebnisse der Orientierungsprüfung in ihrem Hause und an die Geschäftsbereichsbehörden verteilt hätten. Ein Bundesministerium hob in seinem Übersendungsschreiben ausdrücklich hervor, dass vor Versicherungsabschluss in jedem Fall eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vorzunehmen und das Bundesfinanzministerium zu beteiligen sei. Ein anderes Bundesministerium nahm von uns festgestellte Sachverhalte zum Anlass, in seinem hausinternen Erlass zur Haushaltsführung 2011 nachfolgende Regelungen zum Grundsatz der Selbstdeckung aufzunehmen:

„Risiken für Schäden an Personen, Sachen und Vermögen des Bundes werden grundsätzlich nicht versichert. Ausnahmen bedürfen der Einwilligung des BMF (VV Nr. 11 zur BHO). Damit ist u. a. der Abschluss von Transportversicherungen grundsätzlich nicht zulässig.“

Ein Bundesministerium verzichtete darauf, unsere Prüfungserkenntnisse in seinem Verantwortungsbereich weiterzugeben. Es erklärte, der Grundsatz der Selbstdeckung sei den jeweils zuständigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern bereits ausreichend bekannt.

Insgesamt unterstellten alle Ressorts für ihre Einrichtungen, dass die für Versicherungsabschlüsse Verantwortlichen notwendige Schlussfolgerungen ziehen würden.

2 Kontrollprüfung

2.1 Ziel und Vorgehensweise

(1) Wesentliches Ziel der Kontrollprüfung war es, die Wirtschaftlichkeitsrechnungen als wesentliche Entscheidungsgrundlagen für den Abschluss von Versicherungsverträgen auf ihre Tragfähigkeit hin zu untersuchen. Soweit das Bundesfinanzministerium seit Abschluss der Orientierungsprüfung über neue Ausnahmeanträge zu entscheiden hatte, sollten die dabei angesetzten Maßstäbe ebenfalls bewertet werden.

(2) Vergleichbar zu dem Vorgehen bei unserer Orientierungsprüfung, werteten wir zunächst die im HKR-Verfahren⁵ für das Jahr 2011 bei den Ausgabetiteln aller Einzelpläne ausgewiesenen Buchungen nach Anhaltspunkten für Versicherungszahlungen aus. Dabei eliminierten wir solche Fälle, bei denen begründet anzunehmen war, dass die Zahlungen an Versicherungen auf gesetzlicher Grundlage oder auf Ortsstatut basierten (z. B. Sozial- und Rentenversicherungsbeiträge, Unterhaltsleistungen an Wehrpflichtige, Zahlungen an Kommunen mit weniger als 100 000 Einwohnern).

Aufgrund der Vielzahl der danach verbliebenen Buchungsfälle beschränkten wir die Prüfung auf sechs Bundesministerien. Dabei bezogen wir auch bereits aus der Orientierungsprüfung bekannte Versicherungsabschlüsse ein, für die noch immer Zahlungen aus dem Bundeshaushalt geleistet wurden. Das Bundesfinanzministerium war in diesen Fällen – entgegen der Vorgaben – nicht um Zustimmung gegeben worden. Es handelte sich dabei z. B. um Kaskoversicherungen für eigene und geleaste Kraftfahrzeuge (Kfz), Veranstaltungsversicherungen und Unfallversicherungen.

(3) Bei den örtlichen Erhebungen verschafften wir uns zunächst beim Grundsatzreferat des Bundesfinanzministeriums einen Überblick über die nach Abschluss der Orientierungsprüfung eingegangenen Ausnahmeanträge.

Im Anschluss daran informierten wir uns insbesondere bei den Haushaltsreferaten des Bundesfinanzministeriums sowie des

- Auswärtigen Amtes (AA),
- Bundesministeriums des Innern (Bundesinnenministerium bzw. BMI),

⁵ System des Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen des Bundes.

- Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (Bundeswirtschaftsministerium bzw. BMWi),
- Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (Bundesarbeitsministerium bzw. BMAS),
- Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur (Bundesverkehrsministerium bzw. BMVI) sowie
- Bundesministeriums der Verteidigung (Bundesverteidigungsministerium bzw. BMVg)

über die im Jahr 2011 (und/oder 2012) im jeweiligen Verantwortungsbereich gezahlten Versicherungsbeträge und die vor Abschluss der Verträge durchgeführten Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen. Aus prüfungsökonomischen Gesichtspunkten verzichteten wir auf eigene Erhebungen in Geschäftsbereichen sowie den in Frage kommenden institutionellen Zuwendungsempfängern.

2.2 Prüfungsfeststellungen

Die von uns festgestellten rund 1 000 Versicherungsfälle führten im Bundeshaushalt im geprüften Zeitraum zu jährlichen Ausgaben von mindestens 337 000 Euro (vgl. Anlage)⁶.

2.2.1 Ermittlung und Dokumentation von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in der Planungsphase

(1) Die Geschäftsbereichsbehörden und institutionellen Zuwendungsempfänger schlossen die Versicherungen vor allem auf Anregung Dritter (außerhalb der Bundesverwaltung stehende Beteiligte⁷), in Einzelfällen auch auf Anregung von beim Bund oder bei institutionellen Zuwendungsempfängern beschäftigten Personen ab. Die Entscheidungsfindung bis hin zum Abschluss von Versicherungsverträgen war nur in wenigen Ausnahmefällen nachvollziehbar in den Akten dokumentiert. So war nur in wenigen Fällen festzustellen, dass die für den Versicherungsabschluss fachlich Zuständigen Anregungen Dritter kritisch hinterfragt hätten.

⁶ Die tatsächlichen Belastungen dürften wesentlich höher sein, da insbesondere institutionelle Zuwendungsempfänger Versicherungsabschlüsse meldeten ohne die genaue Anzahl der Verträge noch die damit verbundenen Zahlungen zu benennen.

⁷ z. B. Dienstleister, Rechtsanwälte, Leasinggeber, Landesregierungen.

Dokumente, anhand derer wir Untersuchungen zur Wirtschaftlichkeit der Versicherungsabschlüsse in der Planungsphase hätten nachvollziehen können, lagen nicht vor. Die jeweils fachlich Zuständigen erklärten überwiegend, die Versicherungsleistungen ausgeschrieben und durch einen Vergleich das jeweils wirtschaftliche Angebot ermittelt zu haben. Einzelne begründeten den Verzicht auf Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in der Planungsphase auch mit einem hohen Schadensrisiko. Weitere Gründe waren Anordnungen von Versicherungsabschlüssen durch die Geschäftsleitung/übergeordnete Behörde sowie geringe jährliche Versicherungsbeiträge.

(2) Der Bundesrechnungshof beanstandet die festgestellte Praxis beim Abschluss von Versicherungen. Die Behörden des Bundes und die von ihm zu mindestens 50 % geförderten institutionellen Zuwendungsempfänger haben bereits in der Planungs- und Entscheidungsphase alle zum Abschluss einer Versicherung in Frage kommenden Handlungsalternativen zu bewerten. Dabei haben sie die für den Bundeshaushalt insgesamt wirtschaftliche Variante zu ermitteln und den Abschluss einzelner Alternativen nachvollziehbar zu begründen. Ein Abschluss von Versicherungsverträgen ausschließlich auf Anregung Dritter wird dieser Forderung nicht gerecht. Deren Argumente hätten allenfalls in die Entscheidungsfindung einbezogen werden können. Soweit die Verwaltungen von eigenen Betrachtungen zur Vorteilhaftigkeit für den Bund absahen, verstießen sie gegen den in § 7 BHO ausgebrachten Grundsatz der Wirtschaftlichkeit. Dieser ist bei allen Maßnahmen zu beachten, die Einnahmen und Ausgaben des Bundeshaushalts beeinflussen.

Ein Angebotsvergleich zur wirtschaftlichen Beschaffung von Versicherungsleistungen kann Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nicht ersetzen. In den Ausschreibungen vorgelagerten Wirtschaftlichkeitsrechnungen ist nachzuweisen, dass der Abschluss von Versicherungen zu wirtschaftlichen Vorteilen für den Bund führt. Die nachgelagerte Ausschreibung ermittelt lediglich die wirtschaftlichste Beschaffungsform für eine als wirtschaftlich zweckmäßig erkannte Versicherung.

Auch hohe Schadensrisiken oder geringe Versicherungsprämien können allein – ohne weitere Betrachtungen und Nachweise – den Abschluss von Versicherungen nicht rechtfertigen. Vielmehr sind in allen Fällen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen anzustellen. Ohne solche Entscheidungsgrundlagen darf der Abschluss von Versicherungen auch nicht durch übergeordnete Stellen angeordnet werden.

Entscheidungen zum Abweichen vom Grundsatz der Selbstdeckung bedürfen der Dokumentation aller bei den Handlungsalternativen zu betrachtenden Aspekte. Hierzu gehören z. B. die Analyse der Ausgangslage sowie die Darstellung der vollständigen finanziellen Auswirkungen auf den Bundeshaushalt.

2.2.2 Kontrolle bei fehlerhaftem Verwaltungshandeln

(1) Die Wahrnehmung von Aufsichts- und Steuerungsfunktionen gegenüber ihrem Geschäftsbereich gehört zu den Kernaufgaben der Bundesministerien (vgl. § 3 Abs. 1 Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien). So sollen interne Kontrollsysteme dazu beitragen, die Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns zu gewährleisten sowie eine rechtsfehlerfreie und einheitliche Rechtsanwendung und transparente Entscheidungs- und Verwaltungsabläufe sicherzustellen. Oberstes Ziel der Fach- und Rechtsaufsicht ist ein rechtmäßiges und zweckmäßiges Verwaltungshandeln.⁸

Keines der geprüften Bundesministerien verfügte zu Beginn der Kontrollprüfung über vollständige Informationen zu den aktuell bestehenden Versicherungsverträgen und/oder den damit im Zusammenhang stehenden Ausgaben. Vielmehr wandten sich alle vor Beginn der örtlichen Erhebungen an den Bundesrechnungshof mit der Frage, ob dieser über konkrete Anhaltspunkte zu Versicherungsabschlüssen in ihren Geschäftsbereichen verfüge. Alle baten um Übersendung der in Vorbereitung der Kontrollprüfung über das HKR-Verfahren ermittelten Datensätze.

Bei den Erhebungen zeigte sich, dass die fachlich zuständigen Bundesministerien nur ausnahmsweise in die Entscheidungsprozesse zu Versicherungsabschlüssen von Geschäftsbereichsbehörden und den von ihnen überwiegend geförderten institutionellen Zuwendungsempfängern eingebunden waren. Regelmäßig begründeten sie dies mit deren starker Eigenverantwortlichkeit für den Haushalt. Ein Bundesministerium verwies ergänzend auf personelle und zeitliche Engpässe in seinem Hause.

Eine systematische Aufarbeitung der festgestellten Mängel seitens der Aufsichtsbehörden war nicht festzustellen.

⁸ Bundesinnenministerium: Grundsätze zur Ausübung der Fachaufsicht der Bundesministerien über den Geschäftsbereich, Stand 2. Mai 2008.

(2) Der Bundesrechnungshof hält die internen Kontrollsysteme der betroffenen Bundesministerien weiterhin für nicht ausreichend. Bereits in der Orientierungsprüfung festgestelltes fehlerhaftes Verwaltungshandeln (vgl. z. B. Tz. 3.2.1) wurde noch immer nicht abgestellt. Wir sehen auch die aufgezeigten Informationsdefizite kritisch. Dies führte dazu, dass gar keine Grundlage verfügbar war, um mit Mitteln der Aufsicht das Verwaltungshandeln zu begleiten. Wir erkennen darin einen besonderen Mangel, da von uns auf vorhandene Schwachstellen bereits bei unserer Orientierungsprüfung zum „Grundsatz der Selbstdeckung“ hingewiesen wurde. Starke Eigenverantwortlichkeit der Behörden oder Zuwendungsempfänger sowie personelle und zeitliche Engpässe rechtfertigen mangelnde Aufsicht nicht. Zumindest bei bereits festgestellten Mängeln hätte Abhilfe untersucht werden müssen.

2.2.3 Auslegung von Vorgaben der BHO

Die Geschäftsbereichsbehörden und institutionellen Zuwendungsempfänger beantragten weder nachträglich für die bei der Orientierungsprüfung festgestellten (und weiterhin bestehenden) Versicherungen, noch für danach geschlossene Versicherungsverträge beim Bundesfinanzministerium Ausnahmen vom Grundsatz der Selbstdeckung.

Sie führten an, dass Ausnahmeanträge sowie Wirtschaftlichkeitsnachweise für den Abschluss von Versicherungen aus verschiedenen Gründen nicht erforderlich seien. Hierfür gaben sie an:

a) Versicherungszwang oder Ortsüblichkeit

(1) Ein gesetzlich geregelter Versicherungszwang bzw. ein im Ausland geltendes Ortsrecht oder eine dortige Ortsüblichkeit erforderten zwingend einen Versicherungsabschluss.

Beispiele:

Kfz-Haftpflicht für im In- und Ausland eingesetzte, bundeseigene Kfz (gesetzlich geregelt)

Kranken- und Unfallversicherungen für die nach Ortsrecht eingestellten Beschäftigten im Ausland; Haftpflicht-, Mietausfallversicherung bei Anmietung von Räumen im Ausland (ortsüblich)

Ein institutioneller Zuwendungsempfänger erläuterte, er bewerte vor Abschluss von Versicherungen für im In- und Ausland eingesetzte Kraftfahrzeuge das Risiko nicht gedeckter Schäden. Dabei sei man zu dem Schluss gekommen, dass das Verhältnis der Versicherungsprämie zu potenziellen Schadensersatzzahlungen bei Sach- und vor allem Personenschäden den Abschluss von Haftpflicht- und Vollkaskoversicherungen rechtfertige. Beim Einsatz von Kraftfahrzeugen in Ländern, in denen bei einem fremd verschuldeten Unfall eine Schadensbegleichung durch den Unfallverursacher nicht gesichert sei oder Versicherungen de facto geringwertig erschienen (sog. „Weichwährungsländer“), seien aus Wirtschaftlichkeitsgründen Kaskoversicherungen angezeigt.

(2) Soweit durch Gesetz oder Ortsstatut ein Versicherungszwang besteht, sind für den Abschluss von Versicherungen besondere Nachweise der wirtschaftlichen und sparsamen Verwendung von Ausgaben entbehrlich⁹. Der verwendete Begriff „Ortsstatut“ ist allerdings rechtlich nicht normiert. Die Anwendung führte daher zu Unsicherheiten.

Wenn Abschlüsse von Kfz-Haftpflichtversicherungen für im In- und Ausland eingesetzte bundeseigene Kraftfahrzeuge mit dem in Deutschland gültigen Pflichtversicherungsgesetz¹⁰ begründet wurden, war dies unzutreffend. Es blieb außer Acht, dass der Bund als Kraftfahrzeughalter von der Pflicht zum Versicherungsabschluss befreit ist. Soweit andere Gründe (z. B. Vermeidung von Rechtsstreitigkeiten im Ausland) den Abschluss dieser Versicherungen erforderlich erscheinen lassen, sind die Abwägungen zu dokumentieren und dem Bundesfinanzministerium mit der Bitte um Zustimmung zur Ausnahme von Grundsatz der Selbstdeckung vorzutragen.

Die häufig angetroffene Begründung für den Verzicht auf Beantragung einer Ausnahmegenehmigung beim Bundesfinanzministerium, dass ein Versicherungsabschluss im Ausland „ortsüblich“ sei, ist für uns ein deutlicher Hinweis darauf, dass es an einer näheren Erläuterung des Begriffs „Ortsstatut“ für den Bund mangelt.

⁹ Nr. 11 VV zu § 34 BHO.

¹⁰ Pflichtversicherungsgesetz vom 05.04.1965 (BGBl. I S. 213, zuletzt geändert durch Artikel 1 der Verordnung vom 6. Dezember 2011 (BGBl. I S. 2628)).

a) Keine Risiken für Personen des Bundes

(1) Es wurde angenommen, dass es sich bei den versicherten Risiken nicht um Risiken für Personen des Bundes handeln würde und diese damit nicht dem Grundsatz der Selbstdeckung unterfielen.

Beispiele:

Abschluss von Haftpflicht- sowie Lebensversicherungen für ausländische Stipendiaten oder Auszubildende, ausländische Lehrgangsteilnehmer oder auf Einladung von Bundesverwaltungen in Deutschland weilende Besucher

(2) Der Grundsatz der Selbstdeckung ist zunächst ausschließlich bei Risiken für Personen, Sachen oder das Vermögen des Bundes zu beachten. Bei den in Deutschland weilenden, ausländischen Besuchern dürfte es sich in der Regel nicht um Personen des Bundes handeln. Dennoch ist auch bei diesen Fällen zu prüfen, ob aus Gründen der Wirtschaftlichkeit nach dem Grundsatz der Selbstdeckung keine Versicherungen abzuschließen sind.

b) Geringe bzw. keine Versicherungskosten

(1) Versicherungen wurden mit der Begründung abgeschlossen, es würden nur geringe bzw. keine Versicherungskosten anfallen.

Beispiele:

Paket(transport)versicherungen; Transportversicherungen (geringe Kosten)

Reise-, Kranken-, Unfall- und Haftpflichtversicherung für osteuropäische Stipendiaten; Architektenhaftpflichtversicherung

(2) Das Haushaltsrecht des Bundes lässt eine Ausnahme vom Grundsatz der Selbstdeckung zu wenn sichergestellt ist, dass die Versicherungsprämie vollständig von außerhalb des Bundes stehenden Dritten übernommen wird. Auf Fälle bei denen zwar je Versicherungsabschluss nur geringe Kosten anfallen, diese aber vom Bund zu tragen sind, trifft dies jedoch nicht zu. Unabhängig davon, ob für Versicherungen nur geringe Kosten anfallen, sind die Vorteile für das Abweichen vom Grundsatz der Selbstdeckung zu begründen und nachvollziehbar darzulegen.

c) Deckungslücken bei institutionellen Zuwendungsempfängern

(1) Der Abschluss von Versicherungen wurde damit begründet, dass in Schadensfällen bei institutionellen Zuwendungsempfängern ggf. Deckungslücken entstehen würden.

Beispiele:

Reiserücktrittskostenversicherung

Elektronikversicherungen

Ein institutioneller Zuwendungsempfänger wies darauf hin, dass die Fördermittel jährlich neu zu beantragen seien und von einer Zuwendungsgewährung in der Folgezeit nicht ausgegangen werden könne. Beim Wegfall der Zuwendung würde eine Kfz-Haftpflichtversicherung beispielsweise zwingend abzuschließen sein.

(2) Die von den Geschäftsbereichsbehörden und institutionellen Zuwendungsempfängern vorgetragenen Gründe für den Verzicht auf eine Beteiligung des Bundesfinanzministeriums vor Versicherungsabschluss sind für uns nicht immer überzeugend. Mit dem jährlichen Zuwendungsbescheid verpflichten die Bundesministerien auch „ihre“ institutionellen Zuwendungsempfänger zur Anwendung des Grundsatzes der Selbstdeckung. Wesentlicher Grund dafür ist die Pflicht zur wirtschaftlichen und sparsamen Verwendung von Bundesmitteln.¹¹

Die Zuwendungen sind in jedem Fall dem vom Bund bewilligten Zweck entsprechend zu verwenden. Soweit Versicherungsabschlüsse nicht ausdrücklich mit Bescheid bewilligt wurden, ist grundsätzlich eine zweckfremde Verwendung zu unterstellen. In den uns vorgelegten Fällen war überdies nicht erkennbar, dass im Schadensfall eine Deckungslücke entstanden wäre. Soweit sich die für die Bewilligung der Zuwendung maßgeblichen Umstände ändern, muss dies der Zuwendungsempfänger unverzüglich der Bewilligungsbehörde anzeigen.¹² Diese hat dann über die Deckung der ggf. durch einen Schadensfall aufgetretenen finanziellen Zusatzbelastung zu entscheiden.

¹¹ Nr. 1.1 Anlage 1 VV zu § 44 BHO (ANBest-I).

¹² Nr. 5.2 Anlage 1 VV zu § 44 BHO (ANBest-I).

2.2.4 Einzelregelung zur Übernahme von Versicherungskosten für Kraftfahrerinnen und Kraftfahrer des Bundes

(1) Mit Rundschreiben vom 29. September 2009 (D 5 – 220 210 – 2/3 I f) wies das Bundesinnenministerium darauf hin, dass zur Absicherung der mit dem Fahren von Dienstkraftwagen verbundenen Risiken ein Rahmenvertrag mit einer Versicherung existiere. Danach haben Beschäftigte des Bundes die Möglichkeit, zu den vom Bund ausgehandelten Konditionen eine Dienstfahrzeug-Haftpflichtversicherung, eine Regress-Haftpflichtversicherung, eine Rechtsschutzversicherung und/oder eine Fahrer-Unfallversicherung abzuschließen. Der Bund sowie Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des Bundes wurden aus den aufgrund des Rahmenvertrages abgeschlossenen einzelnen Versicherungsverträgen weder berechtigt noch verpflichtet (vgl. § 9 des Rahmenvertrages). Das Angebot des Bundesinnenministeriums zum Abschluss von Versicherungen richtet sich an die Bediensteten des Bundes als Privatpersonen. Eine Zustimmung des Bundesfinanzministeriums zum Versicherungsabschluss ist entbehrlich, da der Grundsatz der Selbstdeckung nicht betroffen ist.

Geschäftsbereiche von drei Bundesministerien riefen Leistungen aus dem vom Bundesinnenministerium geschlossenen Rahmenvertrag zur Absicherung von Risiken für Kraftfahrerinnen und Kraftfahrer des Bundes ab, die zeitweilig mit der Führung von Kraftfahrzeugen beauftragt waren. Die im Geschäftsbereich eines Bundesministeriums beschäftigten Personen des Bundes trugen die für die Versicherung anfallenden Kosten selbst. Für die 469 Personen der im Geschäftsbereich von zwei anderen Bundesministerien angestellten Personen beglich der Bund im Jahr 2011 die angefallenen Kosten von 15 Tsd. Euro. Die uns dazu von einem Bundesministerium zur Begründung zur Verfügung gestellten Unterlagen aus dem Jahr 1999 belegen, dass die Kostenübernahme die Mitarbeiterinnen/Mitarbeiter dazu motivieren sollte, Dienstfahrzeuge als Selbstfahrer zu nutzen.

(2) Bereits in unserer Prüfungsmitteilung zur Orientierungsprüfung haben wir darauf hingewiesen, dass der für Beschäftigte abgeschlossene Rahmenvertrag für Selbstfahrer keine Ermächtigung darstellt, Versicherungen zulasten des Bundes abzuschließen bzw. die Prämien dafür zu übernehmen. Die im Rahmen dieser Prüfung benannte Begründung (fehlende Kraftfahrerstellen; Mitarbeitermotivation) kann – ohne vorherige Zustimmung des Bundesfinanzministeriums – den Versicherungsabschluss nicht rechtfertigen.

Wir weisen erneut darauf hin, dass die Kostenübernahme dazu führte, dass der Bund Bedienstete einzelner Verwaltungen in unzulässiger Weise besser stellte (geldwerter Vorteil)¹³.

3 Zusammenfassende Bewertung und Empfehlungen vor Stellungnahme der Bundesministerien

Die Kontrollprüfung zeigte erneut, dass der Grundsatz der Selbstdeckung noch immer nicht durchgehend und zutreffend angewandt wurde. Auch die vom Bundesfinanzministerium im Haushaltsführungs Rundschreiben für das Jahr 2012 gegebenen Hinweise führten nicht zu wesentlichen Verbesserungen. Weiterhin fehlten die auch bei Versicherungsabschlüssen erforderlichen Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen in der Planungsphase und die vom Bundesfinanzministerium erteilten Ausnahmegenehmigungen. Der Bundesrechnungshof erkannte darin ein Defizit bei den internen Kontrollen zur der Umsetzung des § 7 BHO und sprach in seiner Prüfungsmitteilung seine Erwartung aus, dass z. B. die Beauftragten für den Haushalt entsprechend der Vorgabe der VV Nr. 3.3.1 zu § 9 BHO auf die Einhaltung der von der Bundesverwaltung zu beachtenden Gesetze und Vorgaben hinwirken. Auch betonte er, dass es aus seiner Sicht erforderlich sei, die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben zumindest stichprobenweise zu kontrollieren.

Der Bundesrechnungshof empfahl, für bestehende Versicherungsabschlüsse Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen nachzuholen und – soweit sich Versicherungsverträge für den Bundeshaushalt insgesamt als nicht wirtschaftlich erweisen oder besondere Gründe zur Rechtfertigung eines Vertragsabschlusses nicht vorliegen – Verträge zum nächstmöglichen Zeitpunkt zu kündigen. Soweit es bislang an einer vom Bundesfinanzministerium erforderlichen Zustimmung fehlte, sollte diese nachgeholt werden, wenn Versicherungen weitergeführt werden sollen.

Angesichts der erneut festgestellten, hohen Anzahl von Versicherungsabschlüssen zur Absicherung von Risiken für Personen, Sachen und das Vermögen des Bundes wiederholte der Bundesrechnungshof seinen Vorschlag aus der früheren Orientierungsprüfung an das Bundesfinanzministerium, den Grundsatz der Selbstdeckung näher zu erläutern. Hilfreich dafür sah er beispielsweise eine Übersicht über Gesetze an, die einen Versicherungszwang für den Bund vorschreiben. Diese könnte

¹³ vgl. Tz. 3.3.7 der Prüfungsmitteilung vom 12.04.2011; Gz.: I 3 - 2010 - 0798.

ergänzt werden mit Fällen, bei denen das Bundesfinanzministerium grundsätzlich auf einen Zustimmungsvorbehalt verzichtet (z. B. bei vollständiger Kostentragung durch außerhalb des Bundes stehende Dritte). In die Erarbeitung von Erläuterungen zum Grundsatz der Selbstdeckung sollten nach Meinung des Bundesrechnungshofes alle Bundesministerien einbezogen werden.

4 Stellungnahmen zur Prüfungsmitteilung

Die Bundesministerien erkannten die in der Prüfungsmitteilung aufgezeigten Schwachstellen überwiegend an. Sie gaben an, geeignete Maßnahmen zur Beachtung des Grundsatzes der Selbstdeckung ergreifen zu wollen. Insbesondere solle dadurch dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit größere Bedeutung geschenkt werden.

Das Bundesfinanzministerium kündigte an, den Grundsatz der Selbstdeckung näher zu erläutern. Es werde ferner im Rundschreiben zur endgültigen Haushaltsführung für das Jahr 2014 erneut an seine Beteiligung vor Abschluss von Versicherungen erinnern. Dabei werde noch einmal nachdrücklich auf die Wirtschaftlichkeit als Schlüsselkriterium für den Abschluss von Versicherungen hingewiesen. Es werde auch an die Dokumentationspflicht für alle an der Entscheidung beteiligten Stellen erinnern. Neben grundsätzlichen Aussagen zur Vornahme von Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen sollen vorhandene Arbeitshilfen aufgeführt und Klarstellungen zur Vermeidung von möglichen Fehlinterpretationen vorgenommen werden (z. B. Versicherungszwang durch Ortsstatut, Besserstellungsverbot bei Zuwendungsempfängern).

5 Abschließende Bewertung

Die Bundesministerien haben die in der Prüfungsmitteilung aufgezeigten Schwachstellen weitgehend bestätigt.

Die vom Bundesfinanzministerium in seinem Rundschreiben zur endgültigen Haushaltsführung für das Jahr 2014 beabsichtigten Hinweise zum Grundsatz der Selbstdeckung hält der Bundesrechnungshof für geboten. Sie greifen wesentliche seiner Empfehlungen auf.

Die ergänzend dazu von den Bundesministerien vorgesehen Maßnahmen können beitragen, den Grundsatz der Selbstdeckung zutreffend umzusetzen.

Erb

Pfost

Kontrollprüfung zum Grundsatz der Selbstdeckung (hier: Zusammenfassung Ressortmeldungen zu bestehenden Versicherungsverträgen)

	Anzahl		jährliche Ausgaben insgesamt
	Ressorts mit Vers. meldung	Versiche- rungsfälle	
Versicherungsverträge			
Architektenhaftpflichtversicherung	1	1	9.200
Baurisikoversicherung	1	1	2.121
Betriebs- und Berufshaftpflichtversicherungen	3	8	36.897
Elektronik-/Geräteversicherung	3	7	4.127
Versicherung gegen Feuer, Einbruch, Wasser und Sturm	1	3	485
Firmen-Gruppenunfallversicherung	1	8	4.788
Firmen-Haftpflichtversicherungen	1	1	5.426
freiwillige Versicherung bürgschaftlich Engagierter	1	1	238
Ganzzeit-Versicherung (Berufsunfallversicherung incl. freiwilliger Zusatzversicherung)	1	3	
Geräteversicherung	1	1	96
Glasversicherung	1	1	
Gruppenunfallversicherung	1	1	1.205
Haftpflicht- und/oder Hausrat und/oder Gebäudeversicherung	1	16	
Haftpflichtversicherung für die Durchführung von Planungsleistungen nach HOAI	1	1	12.000
Halter(haftpflicht)versicherung für einen Quadrocopter	1	1	168
ADAC Schutzbrief	1	3	
Autoversicherung (Arbeitgeberhaftpflicht-, Autohaftpflicht-, Regressversicherung)	1	1	770
Dienstfahrzeughaftpflicht	1	4	122
Dienstkraftfahrzeug- und Regresshaftpflichtversicherungen (Selbstfahrer)	2	469	15.306
Haftpflicht-, Voll-/ Teilkaskoversicherungen	2	37	67.755
Haftpflichtversicherungen	3	44	66.265
Kranken-, Unfall- und Haftpflichtversicherung	1	1	295
Allgefahrenversicherung (Ausstellungsversicherung)	1	9	2.039
Ausstellungsversicherung	3	5	1.158
Berufsunfallversicherung und gesetzliche Haftpflichtversicherung	1	1	236
Krankenversicherung und Transportversicherung (f. Künstler)	1	1	385
Kunst- und Transportversicherung	1	1	179
Kunsthaftpflichtversicherung	1	1	536
Transportversicherung (f. Kunst)	1	9	2.417
Hausrat-, Inhaltsversicherung für 3 Standorte und Künstler	1	1	
Lebensversicherung	1	2	54.071
Maschinen(teil)versicherung	1	3	3.554
Mietausfallversicherung	1	1	
Transportversicherung (Pakete)	3	216	756
Auslandsreisekrankenversicherung	2	19	11.597

Versicherungsverträge	Anzahl		jährliche Ausgaben insgesamt
	Ressorts mit Vers. meldung	Versiche- rungsfälle	
Auslandsreiseunfallversicherung	1	1	
ReiseGepäckversicherung	1	1	1.852
ReiseKranken-, Unfall-, Haftpflichtversicherung	1	11	391
ReiseRücktrittsversicherung	1	2	
ReiseRundum Sorglos-Jahresschutz-Spezialversicherung	1	1	49
Unfall-, Haftpflicht- und Reisekrankenversicherung	1	1	
ReiseVerkehrsmittelunfallversicherung (Lufthansa Airplus Card)	1	1	100
Risiko-/Berufsunfallversicherung	1	1	16.639
Umzug(Transport)versicherung	1	2	1.908
Unfall-/Haftpflicht-/Reisekrankenversicherung	2	34	10.192
Veranstalter(haft)pflchtversicherung	2	12	2.228
Vermögensschadenshaftpflichtversicherung	1	1	
Versicherung für die Eröffnung eines Shoe Shop	1	1	
Zusatzhaftpflichtversicherung	1	1	
Gesamt		952	337.550