

15 Gesetzlich nicht zugelassene Tätigkeiten einer Arbeitsgemeinschaft von Sozialversicherungsträgern unverzüglich beenden

(Kapitel 1102)

Zusammenfassung

Bundes- und landesunmittelbare Sozialversicherungsträger gründeten eine Arbeitsgemeinschaft und nehmen über sie Aufgaben wahr, die für sie gesetzlich weder vorgeschrieben noch zugelassen sind.

Sozialversicherungsträger dürfen auch über ihre Arbeitsgemeinschaften nur die nach dem Sozialgesetzbuch erlaubten Aufgaben wahrnehmen und aus ihren Versicherungsbeiträgen sowie den Bundeszuschüssen finanzieren. Dagegen verstoßen sie jedoch:

Die Arbeitsgemeinschaft „Dokumentations- und Forschungsstelle der Sozialversicherungsträger e. V.“ (Arbeitsgemeinschaft) forscht seit Jahren zu allgemein-politischen Themen und zunehmend für Dritte. Diese Forschung gehört nicht zu den vom Sozialgesetzbuch zugelassenen Aufgaben.

Darüber hinaus „archiviert“ die Arbeitsgemeinschaft für vier bundesunmittelbare Sozialversicherungsträger Unterlagen, die für deren Tätigkeit nicht mehr benötigt werden. Damit ist aber gesetzlich ausschließlich das Bundesarchiv beauftragt, das auch die Archivwürdigkeit der Unterlagen feststellt.

Die Arbeitsgemeinschaft hält sich folglich mit Aufgaben am Leben, die für sie weder vorgeschrieben noch zugelassen sind. Die Behörden, die die Arbeitsgemeinschaft und ihre Mitglieder beaufsichtigen, haben diese Entwicklung nicht im Blick. Die Arbeitsgemeinschaft agiert „unter dem Radar“. Der Bundesrechnungshof fordert das BMAS auf, bei den Aufsichtsbehörden darauf hinzuwirken, dass die in der Arbeitsgemeinschaft zusammengeschlossenen Sozialversicherungsträger keine Aufgaben finanzieren, die außerhalb der gesetzlich erlaubten Aufgaben liegen.

15.1 Prüfungsfeststellungen

Gesetzlich erlaubte Aufgaben der Sozialversicherungsträger

Nach § 30 Absatz 1 Viertes Buch Sozialgesetzbuch (SGB IV) dürfen Sozialversicherungsträger (Träger) Geschäfte nur zur Erfüllung ihrer gesetzlich vorgeschriebenen oder zugelassenen Aufgaben führen und ihre Mittel nur für diese Aufgaben sowie die Verwaltungskosten verwenden. Die Mittel stammen überwiegend aus den Versicherungsbeiträgen sowie ergänzend aus Zuschüssen, die der Bund gewährt. Zu den Aufgaben gehören primär alle Leistungen des jeweiligen Versicherungszweiges wie die Zahlung von Renten oder die Erbringung von medizinischen Leistungen. Auch Forschung kann eine Aufgabe der Träger einschließlich ihrer Spitzenverbände sein, soweit sie ihnen der Gesetzgeber ausdrücklich zuweist.

Träger müssen die für ihre Tätigkeit erforderlichen Unterlagen aufbewahren. Hierfür sind ihnen bestimmte Aufbewahrungsfristen vorgegeben. Die nach dem Ablauf der Fristen nicht mehr erforderlichen Unterlagen können sie vernichten oder – wie z. B. Originale der Versicherten bzw. Antragstellerinnen und Antragsteller – an diese zurückgeben. Dabei haben sie Anhebungs- und Übergabepflichten aufgrund der Archivgesetze des Bundes oder der Länder zu beachten. Grundsätzlich müssen sie nicht mehr benötigte Unterlagen dem Bundes- oder einem Landesarchiv anbieten.

- Für bundesunmittelbare Träger gilt: Dem Bundesarchiv sind nach dem Bundesarchivgesetz nicht mehr benötigte Unterlagen zwingend anzubieten. Wenn das Bundesarchiv deren bleibenden Wert im Benehmen mit den anbietenden Stellen feststellt, verwahrt es diese Unterlagen anschließend als Archivgut.
- Für landesunmittelbare Träger gilt: Neben der Übergabe an staatliche Archive lassen es einige Länder zu, dass die Träger eigene oder gemeinschaftlich getragene Archive errichten.

Unzulässige Forschung und Archivierung durch eine Arbeitsgemeinschaft

Träger können für die ihnen gesetzlich übertragenen Aufgaben Arbeitsgemeinschaften bilden. Einige Träger aus Nordrhein-Westfalen gründeten im Jahr 2009 die „Dokumentations- und Forschungsstelle der Sozialversicherungsträger e. V.“. Satzungszweck ist, das demokratische Staatswesen durch Dokumentation, Erforschung und Vermittlung der Zeitgeschichte der Sozialversicherung unter besonderer Berücksichtigung der negativen deutschen Erfahrungen mit Staatstotalitarismus und Unrechtsregimen zu fördern. Aktuell sind 14 Träger der gesetzlichen Renten-, Kranken- und Unfallversicherung mit Sitz in und außerhalb Nordrhein-Westfalens sowie ein Krankenkassenverband Mitglied. Sie finanzieren den Haushalt der Arbeitsgemeinschaft mit einem Volumen von rund 650 000 Euro überwiegend aus ihren Mitteln sowohl über Mitgliedsbeiträge als auch projektbezogene Zahlungen. Die Arbeitsgemeinschaft erzielt zunehmend auch Einnahmen für Leistungen, die sie für Dritte erbringt.

In den Anfangsjahren forschte die Arbeitsgemeinschaft zur Geschichte einiger ihrer Mitglieder. Seit einiger Zeit forscht sie aber zu allgemein-politischen Themen, die nur geringen oder keinen Bezug zu den gesetzlich vorgeschriebenen oder zugelassenen Aufgaben ihrer Mitglieder haben. Zunehmend übernimmt sie auch historische Forschungsprojekte für Dritte, die keine Träger sind. Hier tritt sie in Konkurrenz zu anderen Anbietern von Forschungsdienstleistungen. Dieses Geschäftsfeld will sie weiter ausbauen.

Die Arbeitsgemeinschaft bewertet, erschließt, sichert und betreut zudem Unterlagen, die die Träger nicht mehr benötigen. Sie sieht sich insoweit als Archivierungsstelle. Diese Tätigkeiten erbringt sie u. a. auch für vier bundesunmittelbare Träger. Nach Auskunft der Arbeitsgemeinschaft genügten diese Träger zwar ihren gesetzlichen Anbietungspflichten, doch stuft das Bundesarchiv deren Unterlagen als nicht archivwürdig ein. Die Arbeitsgemeinschaft halte sie hingegen für historisch wertvoll und erhaltenswert. Aufgrund ihres Selbstverwaltungsrechts sehen sich die Träger selbst zu der Entscheidung berechtigt, dass die Unterlagen dauerhaft bei der Arbeitsgemeinschaft verbleiben können. Die Arbeitsgemeinschaft will ihre diesbezüglichen Tätigkeiten auf weitere bundesunmittelbare Träger ausdehnen.

15.2 Würdigung

Die dauerhafte Forschung zu historischen und allgemein-politischen Themen und die historische Forschung für Dritte gehören nicht zu den vom Sozialgesetzbuch vorgeschriebenen und zugelassenen Aufgaben. Auch für die Verwahrung von Unterlagen der bundesunmittelbaren Träger findet sich weder im Bundesarchivgesetz noch im Sozialgesetzbuch eine Rechtsgrundlage. Die Träger durften daher der Arbeitsgemeinschaft für die Aufgaben „Forschung“ und „Archivierung“ keine Mittel zur Verfügung stellen.

Die Erforschung der eigenen Geschichte der Träger könnte zwar als Teil ihrer Öffentlichkeitsarbeit in geringem Umfang zulässig sein. Dieser Forschungsbedarf der Träger ist aber begrenzt. Dies hat scheinbar dazu geführt, dass die Arbeitsgemeinschaft verstärkt zu allgemein-politischen Themen forscht und sich um Forschungsprojekte für Dritte bemüht. Die Forschung für Dritte hat der Bundesrechnungshof dabei zudem aus dem Grund beanstandet, weil § 30 Absatz 1 SGB IV auch eine wettbewerbsschützende Wirkung entfaltet. Aus Versicherungsbeiträgen und Bundeszuschüssen finanzierte Träger und ihre Arbeitsgemeinschaften sollen gerade nicht verdrängend auf einem Markt tätig werden, indem sie bei der Vergabe von öffentlichen Aufträgen in Konkurrenz zu anderen Anbietern treten.

Für eine Archivierung von Unterlagen und sonstigen Materialien der bundesunmittelbaren Träger, deren Aufbewahrungsfrist abgelaufen ist und die diese für ihre Tätigkeit nicht mehr benötigen, ist ausschließlich das Bundesarchiv zuständig. Es liegt in der Logik des Sozialgesetzbuches und des Bundesarchivgesetzes, dass nicht mehr benötigte und zugleich nicht archivwürdige Unterlagen zu vernichten sind. Wollen die Träger diese Unterlagen dennoch aufbewahren, bedarf es hierfür einer gesetzlichen Grundlage; diese gibt es aber nicht. Das Selbstverwaltungsrecht der Träger scheidet als Rechtsgrundlage aus, da dessen Grenzen durch das Sozialgesetzbuch und das Bundesarchivgesetz gezogen sind. Die Eigenarchivierung

der Träger liegt erkennbar außerhalb dieses Rahmens. Selbst wenn ein solches Recht bestünde, wären die Träger aufgefordert, die Wirtschaftlichkeit der Eigenarchivierung durch eine Kosten-Nutzen-Analyse nachzuweisen. Sie hätten zu ermitteln, welchen Nutzen die weitere Aufbewahrung entbehrlicher, nicht archivwürdiger Unterlagen für ihre originäre Arbeit hätte. Ein allgemeines Geschichtsinteresse reicht als Rechtfertigung nicht aus.

Der Bundesrechnungshof hat das BMAS aufgefordert, bei den Aufsichtsbehörden darauf hinzuwirken, dass die in der Arbeitsgemeinschaft zusammengeschlossenen Träger keine Aufgaben finanzieren, die außerhalb der Grenzen des Sozialgesetzbuches liegen.

Alle Mitglieder haben sicherzustellen, dass die Arbeitsgemeinschaft

- die historische Forschung für Dritte und die allgemein-politische Forschung beendet und
- keine weiteren Aufträge für Dritte akquiriert sowie
- keine Tätigkeiten für bundesunmittelbare Träger anbietet und erbringt, bei denen sie Unterlagen bewertet, erschließt, sichert und betreut.

Die bundesunmittelbaren Träger haben die Verträge zur Verwahrung ihrer Unterlagen zu kündigen, die dort gelagerten Unterlagen zurückzufordern und entsprechend den gesetzlichen Vorgaben dem Bundesarchiv anzubieten und abzuliefern bzw. zu vernichten.

Da für die bundesunmittelbaren Träger keine Aufgaben mehr verbleiben, mit denen sie die Arbeitsgemeinschaft betrauen könnten, hat das Bundesamt für Soziale Sicherung (Bundesamt) als Aufsichtsbehörde über fast die Hälfte der Mitglieder darauf hinzuwirken, dass sie ihre Mitgliedschaften kündigen.

15.3 Stellungnahme

Das BMAS hat erklärt, dass das Bundesamt für die bundesunmittelbaren Träger und die Länder für die landesunmittelbaren Träger die Aufsicht über die Arbeitsgemeinschaft und ihre Mitglieder führen. So unterstehe die Arbeitsgemeinschaft der Aufsicht des Landes Nordrhein-Westfalen. Lediglich gegenüber dem Bundesamt könne das BMAS allgemeine Weisungen erteilen, aufsichtsrechtlich jedoch nicht selbst tätig werden.

Das Bundesamt habe die seiner Aufsicht unterstehenden bundesunmittelbaren Träger um Stellungnahme gebeten. Das BMAS befinde sich im Austausch mit dem Bundesamt und lasse sich fortlaufend berichten. Da eine aufsichtsrechtliche Entscheidung noch ausstehe, habe das BMAS die Angelegenheit bisher nicht mit den Aufsichtsbehörden der Länder erörtern können.

15.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass das BMAS und das Bundesamt noch keine eigenen Erkenntnisse gewonnen haben und deshalb Entscheidungen weiter ausstehen. Das BMAS lässt zudem offen, ob es selbst oder das Bundesamt erste Kontakte in dieser Angelegenheit zu den Aufsichtsbehörden der Länder und insbesondere zum Land Nordrhein-Westfalen aufgenommen haben. Damit verzögern sich die notwendigen Schlussfolgerungen unangemessen, obwohl sämtliche Fakten bekannt sind und aufsichtsrechtlich bewertet werden können.

Dieses Bild bestätigt die Eindrücke des Bundesrechnungshofes während seiner Prüfung. Eine echte Aufsicht über die Arbeitsgemeinschaft und das Agieren ihrer Mitglieder in der Arbeitsgemeinschaft findet nicht statt. Die Arbeitsgemeinschaft hält sich mit Aufgaben am Leben, die nicht zugelassen sind. Die Träger setzen sich über geltendes Recht hinweg, während die Aufsichtsbehörden diese Entwicklung nicht im Blick haben. So kann die Arbeitsgemeinschaft seit Jahren „unter dem Radar“ agieren.

Der Bundesrechnungshof bleibt dabei, dass das über Jahre währende unzulässige Handeln der Träger in der Arbeitsgemeinschaft dringend zu beenden ist. Die hierfür notwendigen Maßnahmen dürfen nicht weiter durch langwierige Abstimmungs- und Entscheidungsprozesse zwischen den Aufsichtsbehörden des Bundes und der Länder verzögert werden. Der Bundesrechnungshof bekräftigt daher seine Forderungen und hält es für dringend geboten, dass das BMAS und das Bundesamt ihre Entscheidung zügig treffen.