

01/01 Finanzen / Haushalt / Bewirtschaftung

Grundsatz der Selbstdeckung gemäß Nr. 11 der VV zu § 34 BHO

Leitsätze

(1) Risiken für Schäden an Personen, Sachen und Vermögen des Bundes werden grundsätzlich nicht versichert (Grundsatz der Selbstdeckung).

(2) Ausnahmen müssen vorab beim Bundesfinanzministerium beantragt werden. Dabei ist die Wirtschaftlichkeit des Versicherungsabschlusses in zwei Schritten nachzuweisen:

- 1. Warum ist es für den Bund wirtschaftlich das Risiko zu versichern?**
- 2. Welche von mehreren angebotenen Versicherungen ist die wirtschaftlichste?**

(3) Der Grundsatz der Selbstdeckung gilt nicht, soweit für den Bund durch Gesetz oder Ortsstatut ein Versicherungszwang besteht.

Hintergründe

Risiken für Schäden an Personen, Sachen und Vermögen des Bundes sind nach Nr. 11 Satz 1 der Verwaltungsvorschriften (VV) zu § 34 Bundeshaushaltsordnung (BHO) grundsätzlich nicht zu versichern (Grundsatz der Selbstdeckung). Kommt es zu Schadensfällen, werden die anfallenden Ausgaben aus dem Bundeshaushalt geleistet. Dem Prinzip der „Nichtversicherung“ liegt die Überlegung zugrunde, dass sich das Risiko bei der Menge der Objekte nach dem „Gesetz der großen Zahl“ ausgleicht. Durch die Nichtversicherung können die in Versicherungsprämien enthaltenen Gewinn- und Verwaltungskostenanteile eingespart werden.

Der Grundsatz der Selbstdeckung gilt für die unmittelbare Bundesverwaltung. Von der mittelbaren Bundesverwaltung ist er zu beachten, soweit in Rechtsvorschriften, wie Gesetzen, Satzungen oder Wirtschaftsführungsbestimmungen, auf die Regelungen der Bundeshaushaltsordnung verwiesen wird. Vergleichbares gilt nach Nr. 1.4 der Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur institutionellen Förderung auch für Zuwendungsempfänger des Bundes, soweit sie überwiegend aus öffentlichen Mitteln finanziert werden. Im Gegensatz zur Bun-

desverwaltung 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.

Ausnahmen vom Grundsatz der Selbstdeckung bedürfen gemäß Nr. 11 Satz 3 VV zu § 34 BHO der Einwilligung durch das Bundesfinanzministerium.

Der Bundesrechnungshof prüfte in den Jahren 2010 bis 2014 querschnittlich Fälle, in welchen Bundesbehörden sowie mindestens zu 50 % aus Mitteln des Bundes finanzierte institutionelle Zuwendungsempfänger Risiken versichert hatten. Hierbei stellte er fest:

(1) Die geprüften Behörden und Zuwendungsempfänger waren zum Teil nicht mit dem Grundsatz der Selbstdeckung vertraut. Sie versicherten mögliche Schadensfälle entgegen den allgemeinen Vorgaben. Regelmäßig verzichteten die Behörden und Zuwendungsempfänger in der Planungsphase vor dem Abschluss einer Versicherung auf die erforderliche Wirtschaftlichkeitsuntersuchung. 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.

Einige Behörden untersuchten nur, ob ein Versicherungsabschluss für ihr Ressort wirtschaftlich war. Dies kann zu abweichenden Ergebnissen führen, wenn eine Behörde z. B. Vollkaskoversicherungen für Fahrzeuge abschließt, anderen Behörden diese Fahrzeuge zur Nutzung überlässt, und ihnen die Versicherungskosten anlastet.

Teilweise war den geprüften Behörden und Zuwendungsempfängern auch nicht klar, welche Personen oder Sachen dem Bund zuzurechnen sind. Unsicherheiten bestanden z. B. bei geleasteten Fahrzeugen. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes ist es im Hinblick auf den Grundsatz der Selbstdeckung nicht erforderlich, dass sich Sachen im Eigentum des Bundes befinden. Entscheidend ist vielmehr, dass der Bund die Sachherrschaft ausüben kann. Dies setzt in der Regel nur deren Besitz voraus. Bei vom Bund geleasteten Fahrzeugen handelt es sich insoweit um Sachen des Bundes.

(2) Das Bundesfinanzministerium wurde häufig über den Abschluss von Versicherungen nicht informiert. Die von den Behörden und Zuwendungsempfängern dafür genannten Gründe, wie Personalknappheit, die Vermeidung rechtlicher Auseinandersetzungen oder unzureichende Kenntnisse des Haushaltsrechts des Bundes, rechtfertigten nicht den Abschluss von Versicherungen ohne Zustimmung des Bundesfinanzministeriums.

Bei den dem Bundesfinanzministerium vorgelegten Anträgen auf Ausnahme vom Grundsatz der Selbstdeckung fehlte überwiegend ein Nachweis zur Wirtschaftlichkeit der Versicherungsabschlüsse für den Bund.

(3) Soweit durch Gesetz oder Ortsstatut ein Versicherungszwang besteht, gilt der Grundsatz der Selbstdeckung nicht. Der verwendete Begriff „Ortsstatut“ ist allerdings rechtlich nicht normiert. Dies führte insbesondere bei geprüften Behörden und Zuwendungsempfängern, die im Ausland tätig sind, zu Unsicherheiten. Diese begründeten einen Versicherungsabschluss häufig damit, dass dieser dort „ortsüblich“ sei. Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesfinanzministerium deshalb empfohlen, den Begriff „Ortsstatut“ für den Bund näher zu erläutern.

Anmerkungen

In dem Rundschreiben zur Haushaltsführung 2014 wiederholte und ergänzte das Bundesfinanzministerium seine Hinweise zum Grundsatz der Selbstdeckung aus dem Jahr 2012:

- 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.
- Der Grundsatz der Selbstdeckung gilt generell auch für institutionelle Zuwendungsempfänger (vgl. Nr. 1.4 der ANBest-I).
- Werden mehrere Versicherungsmöglichkeiten in Betracht gezogen, ist zunächst zu prüfen – und zu dokumentieren –, ob überhaupt eine Versicherung abgeschlossen werden soll, um ein bestimmtes Risiko abzudecken. Erst an die zweite Stelle treten Gesichtspunkte, welche von mehreren Versicherungen die wirtschaftlichste für den Bund ist.
- Anträge der Beauftragten für den Haushalt auf Ausnahmen sind an das jeweilige Spiegelreferat der Haushaltsabteilung zu richten. Erwägungen und Ent

- scheidungsgründe für die Ausnahme sind bei allen betroffenen Stellen nachvollziehbar zu dokumentieren.
- Gemäß VV Nr. 11 Satz 2 zu § 34 BHO gilt der Grundsatz der Selbstdeckung nicht, soweit durch Gesetz oder Ortsstatut ein Versicherungszwang besteht. Für die Beurteilung eines Versicherungszwangs durch Ortsstatut sind ausschließlich rechtliche Gründe maßgeblich; eine rein tatsächliche „Ortsüblichkeit“ eines Versicherungsabschlusses kann die Ausnahme nicht begründen.

Das Bundesfinanzministerium bat um künftige Beachtung.