

# Cui bono – wem nützt es?

## – Aktuelle Grenzlinien im Haushalts- und Vermögensrecht der Sozialversicherung –

Dr. Gero-Falk Borrmann

**Das Haushalts- und Vermögensrecht der Sozialversicherung als langfristige Spielregel für das jährliche Haushaltsgeschehen wurde in jüngster Zeit vielfach geändert, im letzten Viertel der abgelaufenen 16. Legislaturperiode in zehn Novellierungen. Die Gesetzesänderungen führen die betriebswirtschaftliche Inpflichtnahme des Haushaltsrechts in der Sozialversicherung fort. Auch im gesamtstaatlichen Kontext erfolgt durch das Haushaltsgrundsätzemodernisierungsgesetz eine betriebswirtschaftlich orientierte Umgestaltung des Haushalts- und Rechnungswesens; aktuell stellt sich die Frage nach einer Anschlussnovellierung für die Sozialversicherung. Ferner ergeben sich Änderungen im Vermögensrecht der Sozialversicherung, in dem der Sicherheitsaspekt bei der Vermögenslage verstärkt in den Vordergrund gerückt wurde. Einige der Änderungen gleichen das staatliche und das private Versicherungssystem an und sind damit geeignet, Strukturprinzipien der Sozialversicherung neu zu justieren. Der Artikel enthält eine Bestandsaufnahme und Bewertung der aktuellen Änderungen und zeigt u. a. Grenzlinien zur Privatversicherung, zur Finanzkontrolle und zur unmittelbaren Staatsverwaltung auf. Hervorzuheben ist, dass neue betriebswirtschaftliche Regelungen keine Verschiebungen in den volkswirtschaftlichen Sektoren vorbereiten sollten.**

### 1. Einleitung

Seit der Kodifizierung des Haushaltsrechts der Sozialversicherung im Jahr 1976 sind dessen Novel-

lierungen vielfach durch eine betriebswirtschaftliche Inpflichtnahme des Haushaltsrechts der Sozialversicherung gekennzeichnet. Ausgehend vom Haushaltsrechts-Fortentwicklungsgesetz im Jahr 1997 und dem folgend mit dem Ersten Gesetz zur Änderung des Vierten Buches Sozialgesetzbuch<sup>1</sup> hat sich diese Entwicklung mit den Organisationsgesetzen – z. T. auch als Modernisierungsgesetze bezeichnet<sup>2</sup> – für die einzelnen Zweige der Sozialversicherung wie folgt fortgesetzt:

Dr. Gero-Falk Borrmann war Erster Direktor der Deutschen Rentenversicherung Baden-Württemberg.

– für die Arbeitsförderung auf der Grundlage des sog. Hartz-Gutachtens mit dem Dritten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Hartz III)<sup>3</sup>,

- für die Rentenversicherung (RV) mit dem Gesetz zur Organisationsreform in der gesetzlichen Rentenversicherung (RVOrgG)<sup>4</sup>,
- für die landwirtschaftliche Sozialversicherung mit dem entsprechenden Gesetz zur Organisationsreform einschließlich des Modernisierungsgesetzes<sup>5</sup>,
- für die Krankenversicherung zuletzt durch das Gesetz zur Weiterentwicklung der Organisationsstrukturen in der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV-OrgWG)<sup>6</sup> sowie
- für die Unfallversicherung durch das Unfallversicherungsmodernisierungsgesetz<sup>7</sup>.

<sup>1</sup> BGBl. I 1997, 3251 und BGBl. I 2001, 467.

<sup>2</sup> Der Begriff Modernisierung – lat. modernus: neu, neuzeitlich – titelt z. vielfältige Gesetze auf der Grundlage der Koalitionsvereinbarung 2005 auf Bundesebene, wie Unfallversicherungsmodernisierungsgesetz, GKV Modernisierungsgesetz, Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, Haushaltsgrundsätzemodernisierungsgesetz. Diese angesichts der sehr unterschiedlichen Regelungsbereiche wenig aussagekräftige Bezeichnung „Modernisierung“ scheint sich auf der Grundlage der Koalitionsvereinbarung 2009 mit folgenden Begriffsbildungen fortzusetzen:

moderner Staat, moderne Gesellschaft, moderne Regulierung, moderne Selbstverwaltung, moderne Altersbilder, Modernisierung des Berufsbilds der Altenpflege, moderne Bundeswehr einschließlich Flottenmodernisierung, moderner Datenschutz, moderne Kommunikationsnetze, moderne Risiko- und Krisenkommunikation, moderne Erziehung, moderne Personalpolitik, moderne Familienpolitik, modernes Berufsbildungssystem, Modernisierung der Honorarordnung für Architekten, Modernisierung der Infrastruktur, moderne Gruppenbesteuerung.

<sup>3</sup> BGBl. I 2003, 2848; zur Kritik an der BHO vgl. Gutachten der Hartz-Kommission, Wandel zum „Ersten Dienstleister am Arbeitsmarkt“, herausgegeben vom BMA, S. 189.

<sup>4</sup> BGBl. I 2004, 3242.

<sup>5</sup> BGBl. I 2001, 1600; I 2007, 2984; umfassend Gelbke, Organisation und Selbstverwaltung der landwirtschaftlichen Sozialversicherung, in: Soziale Sicherheit in der Landwirtschaft 3/2007, S. 159 ff.; www.lsv.de.

<sup>6</sup> GKV Modernisierungsgesetz BGBl. I 2003, 2190, Wettbewerbsstärkungsgesetz BGBl. I 2007, 378; Gesetz zur Weiterentwicklung der Organisationsstrukturen in der gesetzlichen Krankenversicherung BGBl. I 2008, 2426.

<sup>7</sup> Unfallversicherungsmodernisierungsgesetz BGBl. I 2008, 2130.

### 2. Betriebswirtschaftliche Inpflichtnahme des Haushaltsrechts

Diese betriebswirtschaftliche Inpflichtnahme des Haushaltsrechts ist Teil des umfassenden Politikprogramms „Schlanker Staat, Modernisierung der

Verwaltung“<sup>8</sup>, das von Vertretern der Betriebswirtschaft sowie von der betriebswirtschaftlich orientierten Politikberatung forciert wurde, und zwar insbesondere auf den Gebieten des kaufmännischen Rechnungswesens, der Übernahme betriebswirtschaftlicher Elemente, der ergebnisorientierten fachlichen Steuerung sowie der dezentralen Entscheidungsbefugnis und Verantwortung. Als pointierte Forderung durch die Politikberatung/Hartz-Kommission wurde für den Haushaltsbereich der Sozialversicherung/Arbeitsförderung die Forderung erhoben, die Finanzwirtschaft der neu zu strukturierenden Bundesagentur für Arbeit „außerhalb der Restriktionen der Bundeshaushaltsordnung (BHO)“ zu führen, um Leistungsdaten mit Finanzströmen plausibel zu verknüpfen (vgl. Fn. 3). Die Praxis orientiert sich zwar nicht an diesen Extremforderungen, sie baut aber die gesetzlich vorgeschriebenen Elemente – z. T. mit Unterstützungen von betriebswirtschaftlich orientierten Beratern – aus; vordergründig kommt dies bereits in einem neuen Sprachgebrauch zum Ausdruck:

- Unternehmen statt Sozialversicherungsträger,
- Kunde statt Versicherter,
- Dienstleister statt öffentlicher Träger<sup>9</sup>.

Die einzelnen gesetzlichen Novellierungen geben dem bestehenden System neue Impulse; sie bewegen sich noch weitgehend im bestehenden System der Haushaltsgrundsätze und deren Ausnahmen; die Gesetzesänderungen und die geänderte Praxis der Träger enthalten aber auch Ansätze, unter dem Schlagwort „schlanker Staat“ den Weg zu einer Marktöffnung und zu Privatisierungen zu ebnen.

## 2.1 Die Regelungen im Einzelnen

### 2.1.1 Kosten- und Leistungsrechnung/KLR (§ 69 Abs. 4 Viertes Buch Sozialgesetzbuch – SGB IV)

Die im Jahr 2001 gesetzlich eingeführte Kostenrechnung (s. Fn.1) stellt eine durchgängige, vollständige und ergebnisorientierte Brücke zwischen den verwaltungsintern wirkenden Ausgaben des Haushaltsplans (Ressourceninput) und den Produkten (Leistungsoutput) dar und gestattet den Aufbau eines Berichtswesens, das auch Grundlage für ein Controlling sein kann. Sie ist geeignet, den Preis der einzelnen Leistungen/Produkte zu ermitteln und den Blick der Mitarbeiter für den von ihnen veranlassten Aufwand zu schärfen; dadurch können nach Einführung dezentraler Budget- bzw. Produktverantwortung Leistungsverbesserungen erreicht und Kostensenkungspotentiale erschlossen werden. Die Kostenrechnung ist nach der gesetzlichen Regelung lediglich in geeigneten Fällen anzuwenden; sie wird in der Praxis aber teilweise flächendeckend eingesetzt. Erforderlich ist, dass die Mitarbeiter von diesem Instrument überzeugt sind; andernfalls kann ein die tatsächlichen Verhältnisse verunklarender Zahlenfriedhof produziert werden.

### 2.1.2 Benchmarking/Leistungsvergleich (§ 69 Abs. 5 SGB IV)

Das Benchmarking/Leistungsvergleich, das mit den jeweiligen Organisationsreformen für die einzelnen Versicherungszweige eingeführt wurde, gestattet es durch Simulation eines Wettbewerbs zwischen den Trägern, die Verwaltungsabläufe zu vergleichen und zu optimieren. Die notwendige Datenerhebung erfolgt heute zumeist prozessproduziert. Im Rahmen der Versichertenbetreuung ist das Benchmarking, insbesondere durch Befragungen, ein Instrument zur Messung der Dienstleistungsqualität und der Kundenzufriedenheit. Das Benchmarking hat mit der Bezeichnung Leistungsvergleich nunmehr auch Eingang in die Verfassung gefunden<sup>10</sup> und ist damit als wirksames Instrument zur Verbesserung der Effektivität und Effizienz staatlichen Handelns umfassender anerkannt. Erforderlich ist allerdings eine offene Herangehensweise der Träger, da andernfalls das Benchmark-Verfahren lediglich zur Diskussion um den Erhalt des Status quo führt.

### 2.1.3 Personalbedarfsermittlung (§ 69 Abs. 6 SGB IV)

Die Sozialversicherungsträger dürfen seit 2005<sup>11</sup> Planstellen und Stellen im Haushaltsplan nur ausbringen, soweit Stellenpläne mit angemessenen und anerkannten Methoden der Personalbedarfsermittlung unterlegt sind. Mit der Einführung der Berechnungen zur Personalbedarfsermittlung, die einen hohen Verwaltungsaufwand erfordern, ist ein Steuerungsinstrument für ein besonders hohes Ausgabevolumen der Sozialversicherung gefunden. Das Instrument sollte aber nicht so schematisch eingesetzt werden, dass der Personalhaushalt jährlich „neu erfunden“ werden muss.

### 2.1.4 Das sog. Kontraktmanagement (Führen mit Zielvereinbarungen)

Dieses Instrument zielt auf eine Steuerung durch vertragsähnliche Vereinbarungen auf Vertragspartnerschaft und nicht auf Weisungen in hierarchischen Strukturen „von oben nach unten“ ab. Zwischen Bundesregierung und der Bundesagentur für Arbeit (BA) ist es gesetzlich als behördenübergreifendes Instrument vorgesehen (§ 77 a Satz 3 SGB IV i. V. m. dem

<sup>8</sup> Der aktuelle Diskussionsstand ist abrufbar unter [www.bmi.bund.de](http://www.bmi.bund.de).

<sup>9</sup> Zum Selbstverständnis als Dienstleister vgl. Rische, Gesetzliche Rentenversicherung als Dienstleister in Sachen Alterssicherung, in: Bönders, Kompetenz und Verantwortung in der Bundesverwaltung – 30 Jahre FHB, 2009, S. 567.

<sup>10</sup> Art. 91 d GG (Leistungsvergleich zwischen Bund und Ländern) mit der Begründung, das Benchmarking/der Leistungsvergleich habe weitergehend Eingang in das öffentliche Recht gefunden; es mache Leistungen, Qualität und Kosten der Verwaltung transparent und setze einen Wettbewerb um innovative Lösungen in Gang; Fraktionsantrag BT-Drucks.16/12410; Antrag der Länder BR-Drucks.262/09.

<sup>11</sup> Verwaltungsvereinfachungsgesetz BGBl. I 2005, 818.

Ende 2008 neugefassten § 1 Abs. 3 Drittes Buch Sozialgesetzbuch – SGB III). In der Praxis wird es auch behördenintern eingesetzt. Den Zielvereinbarungen kommt mangels entsprechender gesetzlicher Ermächtigung kein vertraglicher Charakter im Rechtssinne zu; sie ergänzen in der Binnensteuerung der Verwaltung die Weisungen durch Vereinbarungen auf der Basis „konsensualer Gleichordnung“<sup>12</sup>. Das Kontraktmanagement ist kein Instrument, bestehende gesetzliche Regelungen oder Festsetzungen des Haushaltsplans „vertraglich abzubedingen“, insbesondere kann durch die Vereinbarung outputorientierter Leistungsziele die Verbindlichkeit der Haushaltsansätze (Zweckbestimmung und Betrag) nicht abbedungen werden. Das bestätigt die Ende 2008 erfolgte Neufassung des § 1 Abs. 3 SGB III, wonach für den behördenübergreifenden Bereich der BA lediglich die Vereinbarung allgemeiner Rahmenbedingungen zulässig ist.

### 2.1.5 Budget/Budgetierung

Der Begriff Budget (bisher synonym mit dem Begriff Haushaltsplan verwendet)<sup>13</sup> erhält aktuell im Rahmen betriebswirtschaftlich orientierter Steuerungsmodelle unterschiedliche Bedeutungsinhalte und ist für jeden Anwendungsbereich gesondert zu deuten.

Er steht zum einen im Zusammenhang mit der Flexibilisierung (erweiterte Deckungsfähigkeit) der Mittel zur Erreichung der outputorientierten Leistungsziele und zum anderen mit der Dezentralisierung der Verantwortung für finanzielle Haushaltsmittel innerhalb der Verwaltung im Interesse der Gestaltungsmöglichkeiten des Sachbearbeiters/Case Managers. Die Budgetierung wirkt entsprechend der verwaltungsinternen Wirkung des Haushaltsplans<sup>14</sup> im Rahmen des Jährlichkeitsprinzips staatsintern als Zuweisung von der Höhe nach bestimmten Mitteln durch den Haushaltsfeststeller an die Verwaltung. Um bestimmte

Leistungsziele (z. B. Antragsbearbeitung) in einem dezentral ausgestalteten Haushaltssystem zu erreichen, werden Mittel aus verschiedenen Konten und ggf. Kapiteln (z. B. Personal- und Sachkosten, Investitionsmittel) in einem Budget gebündelt. Ansprüche des Bürgers sind nicht betroffen.

Weitergehend wird mit der Konstruktion des Budgets bzw. der Budgetierung nicht nur eine jährliche Quantifizierung für die interne Verwaltung, sondern darüber hinaus – abweichend vom staatlichen Haushaltsrecht – auch eine Ausgabenobergrenze, die überjährlig gilt, festgelegt; für Sozialversicherungsträger werden sog. Ermessensleistungen, wie die Ausgaben der Prävention, der Rehabilitationsforschung, der Verwaltungskosten sowie der Rehabilitation in der RV budgetiert (§§ 31 Abs. 3, 220 Sechstes Buch Sozialgesetzbuch – SGB VI –, § 119 a Siebtes Buch Sozialgesetzbuch – SGB VII – sowie § 4 Abs. 4 Fünftes Buch Sozialgesetzbuch – SGB V).

Darüber hinaus hatten Budgetierungen im Gesundheitswesen als längerfristige Mittelbegrenzung mit Außenwirkung für die Versicherten und Leistungserbringer Bedeutung gewonnen; in der neueren Gesetzgebung im Bereich der Krankenversicherung wird diese Form der Zurverfügungstellung von Mitteln allerdings weitgehend aufgegeben. Zz. sind Budgets u. a. bei Strukturverträgen der Kassenärztlichen Vereinigungen mit den Landesverbänden der Kassen (§ 73 a SGB V), beim ambulanten Operieren (§ 115 b SGB V) sowie bei Vereinbarungen mit den Leistungserbringern bei Modellvorhaben (§ 64 SGB V) vorgesehen, deren Außenwirkung aber erst durch Vereinbarungen mit den Leistungsempfängern erreicht wird.

Ferner wird in der Sozialversicherung der Begriff Budget durch Hinzufügung eines Präfixes verwendet, wobei auch hier das damit bezeichnete jeweilige Instrument inhaltlich gesondert auszudeuten ist. Hervorzuheben sind folgende Budgets<sup>15</sup>:

#### ● Vermittlungsbudget

Das Ende 2008 eingeführte Vermittlungsbudget (§ 45 SGB III, § 71 b Abs. 3 SGB IV) bündelt mehrere bisher gesetzlich vorgesehene spezifizierte Einzelleistungen in einem Titel des Haushaltsplans der BA. Die Wirkungen des Vermittlungsbudgets bleiben damit verwaltungsintern; sie sollen ein „flexibles, bedarfsgerechtes und unbürokratisches Instrument“ darstellen<sup>16</sup>, das den Abschluss einer Eingliederungsvereinbarung mit den in Betracht kommenden Versicherten erleichtert. Die Entscheidungsbefugnis des Sachbearbeiters soll erweitert werden, indem er als Fallmanager/Case Manager Leistungsangebote einfallgenau gestaltet bzw. Maßnahme-Planung und Leistungssteuerung organisiert.

#### ● Persönliches Budget

Auf diese neue Form der Leistungserbringung (§ 17 Neuntes Buch Sozialgesetzbuch – SGB IX –, § 13

<sup>12</sup> So Gröpl, Haushaltsrecht und Reform, Tübingen 2001, S. 315 in seiner Habilitationsschrift. Eine Berufung auf die allgemeine zivilrechtliche Vertragsfreiheit (§§ 241, 305 BGB) geht ins Leere.

<sup>13</sup> Ursprünglich vom Begriff bulga/lederner (Geld)sack abgeleitet, bezeichnete der Begriff synonym mit dem Begriff Etat den Haushaltsplan; vgl. auch die Begriffserläuterung Budget (Sozialversicherung) in: [www.wikipedia.de](http://www.wikipedia.de).

<sup>14</sup> Vgl. § 68 SGB IV: der Haushaltsplan ist Grundlage der Haushalts- und Wirtschaftsführung; Ansprüche und Verbindlichkeiten werden weder begründet noch aufgehoben. In diesem System bleibt letztlich auch die Budgetierung i. S. des § 6 a HGrG, wonach im Rahmen einer dezentralen Ergebnisverantwortung den Verwaltungen Gestaltungsspielräume zur eigenverantwortlichen Bewirtschaftung unter Berücksichtigung zu erwartender Leistungsziele eingeräumt werden.

<sup>15</sup> Vgl. auch Erlösbudget (§ 120 SGB V), kombiniertes Budget (§ 140 c SGB V). Der Begriff Sozialbudget bezeichnet dagegen eine vom BMAS herausgegebene Statistik über die Einnahmen und Ausgaben der Sozialversicherung; vgl. auch die Begriffserläuterung Sozialhaushalt in: [www.wikipedia.de](http://www.wikipedia.de).

<sup>16</sup> Gesetz zur Neuausrichtung arbeitsmarktpolitischer Instrumente, BGBl. I 2008, 2917; amtll. Begründung BT-Drucks. 16/10810, S. 38.

SGB VI, § 26 SGB VII i.V.m. der Budgetverordnung zu § 17 SGB IX) besteht seit 2008 ein Rechtsanspruch; in finanzwirtschaftlicher Sicht ist das Persönliche Budget Ausdruck der Bestrebungen, eine outputorientierte Haushaltswirtschaft einzuführen. Leistungen verschiedener Träger und damit Leistungen aus verschiedenen Haushaltsplänen können für den Empfänger als Komplexleistung gebündelt und in einer Zielvereinbarung mit dem Leistungsempfänger oder im Rahmen eines Verwaltungsakts dem Inhalt und der Höhe nach ausgestaltet werden.

Zusammenfassend zeigt sich, dass die Konstruktion des Budgets in stärkerem Maße auf den Verwaltungsoutput und den Leistungsempfänger ausgerichtet ist. Haushaltsrechtlich bleibt es aber bei der Innenwirkung der Haushaltsermächtigung im Haushaltsplan des jeweiligen Trägers; die Außenwirkung ergibt sich erst aus der Leistungsvereinbarung mit dem Versicherten bzw. durch einen Verwaltungsakt (§ 17 SGB IX). Die Budgetierung ist geeignet, versichertenorientiertere Lösungen zu finden; allerdings ist zu beachten, dass die Konstruktion des quantitativen Budgets den Versicherten nicht nur in die Gewährung sondern auch in die Begrenzung der Mittel einbezieht. Das ruft schon Verhandlungsberater (mentoring) auf den Plan, was sicher nicht zur Kostendämpfung beiträgt<sup>17</sup>.

### **2.1.6 Neue Rechnungslegungsvorschriften für die Krankenversicherung (§ 77 Abs. 1a SGB IV)**

Die zum 1. 1. 2010 eingeführte Regelung verdrängt die allgemein gehaltene Anordnung zur Beachtung der Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung in § 10 Sozialversicherungsrechnungsverordnung (SVRV) und formuliert wesentliche handelsrechtliche Bewertungsgrundsätze des § 252 Handelsgesetzbuch (HGB)<sup>18</sup> konkret für die Krankenkassen. Durch Rechtsverordnung können Ausführungsbestimmungen erlassen werden. Die Einhaltung dieser Vorschriften ist durch Bußgeldandrohung abgesichert (§ 111 Abs. 5 f. HGB). Mit diesen Regelungen des HGB soll ein hinreichend transparentes Bild über die finanzielle Lage der nunmehr insolvenzfähigen Krankenkassen mit ihren Verpflichtungen aus Versorgungszusagen hergestellt werden<sup>19</sup>.

Die Übernahme der Regelungen des HGB in § 77 Abs. 1 a SGB IV als Folge der Insolvenzfähigkeit der Kassen verstärkt die Tendenz zu einer privatrechtlichen Orientierung dieses Versicherungszweigs, da nicht nur die Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung mit Anleihen beim HGB gelten, sondern die Regelungen des HGB zum Bestandteil des Rechnungswesens in § 77 Abs. 1 a SGB IV gemacht werden<sup>20</sup>.

### **2.1.7 Betriebswirtschaftliche Instrumente und die Finanzkontrolle**

Die neuen Steuerungsmodelle wirken zwangsläufig auch in die Finanzkontrolle, die vom Bundesrechnungshof (BRH) einschließlich seiner Prüfungsämter

als externe Kontrolle (§§ 111, 112 Bundeshaushaltsordnung – BHO, § 55 Haushaltsgrundsätzegesetz – HGrG, § 274 Abs. IV SGB V) sowie intern von der jeweiligen Innenrevision (vgl. § 31 SVHV) wahrgenommen wird.

Für den BRH, der die Modernisierungsbestrebungen im Haushaltsrecht intensiv begleitet hat (vgl. Bericht des BRH gem. § 99 BHO über die Modernisierung des staatlichen Haushalts- und Rechnungswesens), verlagert sich der Schwerpunkt von der Prüfung des inputorientierten Mitteleinsatzes auf die Prüfung der Leistungsergebnisse und den von diesen ausgehenden Wirkungen. Ferner gewinnt die Beratung gem. § 88 Abs. 2 BHO in einer Vielzahl von Berichten zunehmende Bedeutung. So lagen den Organisationsgesetzen in der Sozialversicherung zumeist Beratungsberichte des BRH zugrunde; zuletzt „Bericht § 99 BHO über die Umsetzung und Weiterentwicklung der Organisationsreform in der landwirtschaftlichen Sozialversicherung“.

Der BRH mit seinen ca. 650 Mitarbeitern wird seit dem Haushaltsrechts-Fortentwicklungsgesetz (s. Fn.1) durch neun Prüfungsämter mit rd. 800 Mitarbeitern im operativen Prüfungsgeschäft gem. § 88 Abs. 1 BHO zunehmend wirkungsvoller unterstützt. Vor diesem Hintergrund wird für die Finanzkontrolle die Frage diskutiert, ob die – auch für den Bereich der Sozialversicherung vorgesehene – Beratung gem. § 88 Abs. 2 BHO ein Verwaltungscontrolling umfasst, das durch Gesetzesänderung auf die Verwaltung erstreckt werden könnte. Da Controlling nicht Steuerung, sondern Beratung zur Steuerung (nicht Kapitän, sondern Lotse) bedeutet, steht die Literatur einem Controlling als Pendant zur stärkeren Dezentralisierung der

<sup>17</sup> Das Mentoring-System – Qualitätssteigerung im Rehabilitationsprozess durch gestaltendes Case-Management, Versicherungsmedizin, 2009, 122. Zum Umfang der Inanspruchnahme des persönlichen Budgets BT-Drucks. 17/406.

<sup>18</sup> Diese im Abschnitt – Vorschriften für alle Kaufleute – enthaltene Vorschrift des § 252 HGB übernimmt in weitgehend wörtlicher Übereinstimmung die Grundsätze der Bilanzkontinuität, der Bilanzklarheit, der Bewertung zum Abschlussstichtag und der Einzelbewertung, das Vorsichtsprinzip, den Grundsatz der periodengerechten Zuordnung und den Grundsatz der Bewertungsstetigkeit. Eine strikte HGB-Orientierung wird von Lüder (zum Entwurf eines Haushaltsgrundsätze-modernisierungsgesetzes, DÖV, 2009, 567 ff.) im Hinblick auf Bestrebungen zu „Basisgrundsätzen ordnungsmäßiger öffentlicher Buchführung“ problematisiert.

<sup>19</sup> Amtl. Begründung BT-Drucks. 16/9559. Vgl. auch Tätigkeitsbericht des BVA 2008 S. 20. Es ist allerdings zu berücksichtigen, dass die für die Krankenversicherung bisher geltenden Rechnungslegungsvorschriften und der Kontenrahmen den neuen Regelungen des § 77 Abs. 1 a SGB IV unter Berücksichtigung der Belange der Krankenversicherung weitestgehend entsprochen haben.

<sup>20</sup> Vgl. andererseits die Abgrenzungsüberlegungen in der amtlichen Begründung zum HGrMoG: Ein vollständiger oder unveränderter Nachvollzug des HGB auf die staatliche Haushaltswirtschaft ist danach nicht sinnvoll. BR-Drucks. 02/09 zu § 7a HGrMoG.

**Tabelle 1:**

<b>Einkommensteuer</b>	<b>Aktivierungsuntergrenze</b>	<b>Sozialhaushalt</b>
Bis 31. 12. 2007	410 EUR	Bis 31. 12. 2009
Ab 1. 1. 2008 Unternehmensteuergesetz	150 EUR–1 000 EUR Sammelposten	Ab 1. 1. 2010 2. ÄnderungsVO SVRV
Ab 1. 1. 2010 Wachstumsbeschleunigungsgesetz	410 EUR oder 150 EUR–1 000 EUR Sammelposten	

Budgetverantwortung offensichtlich positiv gegenüber. Die Grenze sei jedoch, dass die demokratische Kompetenzordnung nicht unterminiert und die Entscheidungs- und Vollzugsfunktion von Legislative und Exekutive nicht direkt oder indirekt beeinträchtigt wird<sup>21</sup>.

Diese Gefahr ist aber nicht von der Hand zu weisen: Bei einer umfassenden Prüfungs-, Informations- und Beratungskette, die von wechselnden parlamentarischen Berichterstattern über das Finanzministerium bis zum Fachressort und ggf. in die einzelnen Verwaltungseinheiten sowie inhaltlich von der Gesetzgebung mit eigenen Modellvorschlägen bis hin zur Prüfung von Gesetzesvollzugsdetails greift, könnte der BRH als Lotse mit seiner professionellen Kompetenz, seinen dezidierten Prüferfahrungen bei den Trägern und seinen Erkenntnissen aus den Haushaltsaufstellungsverhandlungen auf allen Ressortebenen und aus dem parlamentarischen Feststellungsverfahren einschließlich der vorbereitenden Berichterstatter-Gespräche zum „heimlichen Kapitän“ avancieren.

Auch im Bereich der Innenrevision ergeben sich neue Fragestellungen. In der Praxis werden die Aufgaben der Innenrevision für das innerkorporative Entlastungsverfahren um Elemente eines umfassenderen Risikomanagements sowie des Compliance (Regelüberwachung) erweitert (vgl. beispielhaft für die Vermögensverwaltung unter 3.2.).

### 2.1.8 Aktivierungsuntergrenzen

Aktuell war und ist die Frage, ob die geänderten Aktivierungsgrenzen des Einkommensteuerrechts (von 410 EUR auf 150 EUR und nunmehr wieder auch auf 410 EUR) weiterhin Orientierung für die Regelung in der SVRV geben sollen, auch wenn die Gründe für die Änderung im Einkommensteuerrecht im Bereich der Sozialversicherung nicht einschlägig sind.

Die fiskalisch begründete Senkung der Aktivierungspflicht von 410 EUR auf 150 EUR und die

Einführung von Sammelposten im Einkommensteuergesetz (EStG) im Jahr 2008 wurde in der SVRV im Jahr 2009 nachvollzogen; nunmehr ist zur Wachstumsbeschleunigung im EStG die ursprüngliche 410 EUR-Regelung ergänzend zur geltenden Regelung als Wahlrecht wieder eingeführt worden<sup>22</sup> (vgl. Tabelle 1).

Die Übernahme des durch das Wachstumsbeschleunigungsgesetz eingeführten Wahlrechts in das Recht der SVRV ist vom gesetzgeberischen Ziel nicht gefordert, da an die Aktivierung in den Sozialbilanzen keine fiskalisch wirksamen Steuersenkungen anknüpfen. Die Neuregelungen im Einkommensteuerrecht und in der SVRV im Jahr 2009 zeigen die Schwierigkeiten auf, unterschiedliche Systeme im Gleichklang zu halten, wenn die Änderungsgründe lediglich in einem System relevant sind.

### 2.1.9 Verstärkte Abhängigkeit vom Bundeshaushalt

Die steuerfinanzierten Zuschüsse an die Sozialversicherung, die gem. Art. 120 GG der Bund zu tragen hat, wurden in den vergangenen zehn Jahren ausgeweitet; nach Berechnungen der Deutschen Bundesbank waren sie im Jahr 2007 um rd. 38,5 Mrd. EUR höher als bei Fortgeltung des Rechts des Jahres 1971. Hinzukommen weitere Bundeszahlungen, die zunehmend konjunkturpolitisch begründet werden, wie zuletzt der Zuschuss an die Krankenversicherung in Höhe von 0,6 Beitragssatzpunkten in den Jahren 2009 und 2010 (§ 221 SGB V). Für das Jahr 2010 sind durch das geplante Sozialversicherungs-Stabilisierungsgesetz Aufstockungsbeträge an die Krankenversicherung von 3,9 Mrd. EUR (§ 221 SGB V) sowie die Umwandlung von Liquiditätsdarlehen an die BA in Bundeszuschüsse (§ 434 t SGB III) vorgesehen<sup>23</sup>. Durch diese zunehmende Bedeutung der Bundeszuschüsse im Verhältnis zu den Beitragseinnahmen wird die Finanzierung der Sozialversicherung in stärkerem Maße an die jährlichen Haushaltsberatungen des Bundes im Spannungsfeld von Ausgabenbedarf und jährlichem Haushaltsausgleich gekoppelt; das ist geeignet, eine Konkurrenz um Bundeszuschüsse durch die einzelnen Sozialversicherungsweige auszulösen.

### 2.2 Cui bono – wem nützt es?

Der durch die Änderungen in § 69 SGB IV normierte Einsatz konkreter betriebswirtschaftlicher

<sup>21</sup> Gröpl, s. Fn. 12, a. a. O., S. 579 f. m. w. N.

<sup>22</sup> Übergangsregelung § 20 a SVRV, BGBl. I 2009, 951 sowie endgültige Regelung BGBl. I 2009, 2046, Begründung in BR-Drucks. 516/09 ergänzt durch die SRVwV; Wachstumsbeschleunigungsgesetz BGBl. I 2009, 3950.

<sup>23</sup> Deutsche Bundesbank, Monatsberichte, 2008 Heft 10, S. 35 ff.; Gesetz zur Sicherung von Beschäftigung und Stabilität in Deutschland BGBl. I 2009, 431; Sozialversicherungs-Stabilisierungsgesetz, BR-Drucks. 3/10.

Instrumente im Haushaltsrecht der Sozialversicherung ist geeignet, eine effizientere und straffere Aufbau- und Ablauforganisation zu fördern. Die Neuregelungen können dazu beitragen, die Verwaltung in stärkerem Maße nach wirtschaftlichen Kriterien zu führen und auf diese Weise ggf. Hemmnisse und Verkrustungen aufzubrechen. Sie lassen sich in das System des bestehenden Haushaltsrechts integrieren. Die Einführung weiterer Instrumente und neuer Lösungsansätze erfordert angesichts des Bestands eine intensivere Prüfung, ob diese trägerspezifisch bzw. spezifisch für die Sozialversicherung ausgestaltet sind. Lösungsansätze aus der betriebswirtschaftlichen Forschung und Praxis lassen sich nicht ohne Weiteres auf die Sozialversicherung übertragen<sup>24</sup>.

Einen stärkeren Eingriff in die öffentlich-rechtliche Struktur des Haushalts- und Rechnungswesens stellen die Änderungen in § 77 Abs. 1 a SGB IV dar. Nunmehr sind das System der gesetzlichen Krankenversicherung und das der privaten Organisationsform in einem zentralen Punkt des Finanzwesens gleich modelliert und zwischen den Sektoren des privaten und öffentlichen Bereichs austauschbarer gestaltet. Diese Novellierung ist geeignet, Privatisierungen zu erleichtern. Die von den Trägern verwendete Terminologie, wie z. B. Unternehmen, Kunde, Dienstleister kann die Austauschbarkeit der Systeme in der Außenwirkung vermitteln. Die Träger sollten daher ihre Terminologie überdenken.

Es ist sicher aus ordo-liberaler Sicht durchaus attraktiv, Teile des sozialen Sicherungssystems, das mit einem Gesamtvolumen von rd. 454 Mrd. EUR fast 18 % des Bruttoinlandsprodukts und damit einen Kernbereich des Sozialstaats (Art. 20 Grundgesetz) ausmacht, als Dienstleistung dem öffentlichen Sektor und damit dem öffentlichen Haushaltsgesetzgeber im weiteren Umfang zu entziehen und zu privatisieren. Das entspricht auch der Marktöffnung im Bereich der Daseinsvorsorge, die von der EU-Kommission vertreten wird; der Staat soll sich auf die Armutsvermeidung zurückziehen<sup>25</sup>. Damit würden erhebliche Mittel der Daseinsvorsorge in den privaten Bereich verlagert und die Stellung des Bürgers im Sozialstaat mit umfassendem Rechtsschutz wesentlich verändert; ferner würde dann für weitere Bereiche der Ausgleichsgedanke durch den Gewinnorientierung ergänzt; der privat Versicherte muss zusätzlich Gewinne bedienen, und zwar für die Eigentümer der Versicherung und als zusätzliche Akquisitionskosten für Versicherungsagenturen bzw. Finanzdienstleistungsunternehmen, soweit sie über die notwendigen Personalkosten hinausgehen.

Ferner dürften die Umstellungskosten einschließlich Beratungskosten (Change Management) nicht unerheblich sein. Will man diese Umgestaltung des Sozialstaates nicht, so ist bei den Novellierungen im Haushalts- und Rechnungswesen zunehmend stärker zu prüfen, ob den strukturellen Unterschieden des privaten und öffentlichen Bereichs mit

ihren unterschiedlichen Rechnungszielen Rechnung getragen ist. Während Ziel der öffentlichen Finanzwirtschaft die Deckungsrechnung (Feststellung eines Überschusses bzw. eines Fehlbetrages) ist, soll die betriebswirtschaftliche Rechnung die periodengerechte Vermögensmehrung (Gewinn) bzw. den Vermögensverzehr (Verlust) darstellen<sup>26</sup>. Unter Berücksichtigung dieser Überlegungen darf Modernisierung nicht die Vorbereitung weiterer Privatisierung beinhalten.

### 3. Das Haushaltsgrundsätzemodernisierungsgesetz (HGrMoG)

Im Anschluss an das Haushaltsrechts-Fortentwicklungsgesetz (s. Fn. 1), das eine stärkere Flexibilisierung bei der Bewirtschaftung zuließ und die Kosten/Leistungsrechnung einführt, soll das ab 1.1.2010 geltende HGrMoG eine Koexistenz unterschiedlicher Rechnungswesenssysteme ermöglichen<sup>27</sup>.

<sup>24</sup> So in einer umfassenden Literaturrecherche Gapp, Betriebswirtschaftliche Forschungsbeiträge zum Management in gesetzlichen Krankenkassen, ZVersWiss 2009, 165 ff. Andererseits konstatiert Leisner in rechtsdogmatischer Sicht eine „Privatisierung“ des Öffentlichen Rechts; das dem Öffentlichen Recht zugeordnete „Sozialversicherungsrecht werde schon immer wesentlich als Form des Versicherungsrechts auf Gegenseitigkeit verstanden“; Leisner, „Privatisierung“ des Öffentlichen Rechts, Von der Hoheitsgewalt zum gleichordneten Privatrecht, Berlin 2007, S. 80; allerdings sieht er als Fernziel und Vision den „privaten Staat“ – einen Bürgerstaat der Privaten –, der wesentlich im Privatrecht verfasst ist, S. 6; die Dimension Gemeinnützigkeit und Gewinnorientierung behandelt Leisner nicht.

<sup>25</sup> Die Altersvorsorge soll in Europa generell noch stärker als bisher auf Kapitaldeckung gestützt werden. Diesen Weg weist u. a. der Gemeinsame Bericht von Rat und Kommission für Sozialschutz und Soziale Eingliederung 2009; zitiert nach Deutsche Sozialversicherung Europavertretung im Auftrag der Spitzenverbände der Deutschen Sozialversicherung, Die sozialen Ziele der EU – Rückschritt oder Fortschritt? – Einschätzungen aus Sicht der Deutschen Sozialversicherung (Juli 2009) – [www.deutsche-sozialversicherung.de](http://www.deutsche-sozialversicherung.de) –.

<sup>26</sup> Zu den Unterschieden zwischen Rechnungsziel und Buchführungsform vgl. Knoblich/Fudikar, Das Rechnungswesen in der Sozialversicherung, Sankt Augustin 1996, S. 117. Insgesamt zu dem Problem Borrmann, Die Modernisierung des Haushaltsrechts in der Sozialversicherung, schlanker Staat – schlanker Sozialstaat? in: Bönders, Kompetenz und Verantwortung in der Bundesverwaltung – 30 Jahre FHB, 2009, S. 571 ff., 580 f.

<sup>27</sup> Ansatzpunkt für die Neuregelung ist die Kritik am geltenden kameraleen Rechnungswesen; Gröpl spricht in seiner Habilitationsschrift vom „Reizwort Kameralistik“, das mit zum Teil „suggestiven Charakter“ in die Alternative „Rückständigkeit der Kameralistik versus Fortschrittlichkeit der Doppik“ gesetzt wird, Gröpl, s. Fn. 12, a. a. O., S. 381. Bereits im Jahr 1995 hatte der damalige Vizepräsident des BRH darauf hingewiesen, dass „die Aussagefähigkeit des öffentlichen Rechnungswesens nicht vom Rechnungsstil, also nicht von einer Umstellung aus der Kameralistik in die Doppik abhängt“, Heuer, Privatwirtschaftliche Wege zu einem modernen (anderen?) Staat, DÖV, 1995, 85 ff. Die Intensität der Diskussion mag auch durch Bestrebungen zu stärkerer Privatisierung staatlicher Aufgaben z. T. nicht ganz uneigennützig geprägt sein.

### 3.1 Die Regelungen im Staatshaushaltsrecht

- Künftig wird alternativ zum bisherigen kameralen Rechnungswesen die neue Option eines doppischen Rechnungswesens eröffnet.
- Alternativ zum titelstrukturierten Haushalt wird auch ein Haushalt zugelassen, der nach Leistungen/nach Produkten (spezifizierter Produkthaushalt) in Konten gegliedert ist.
- Die Fachterminologie wird angepasst; u. a. bei Produkthaushalten: Erfolgsplan statt Haushaltsplan, Konten statt Titel.

Ferner soll bei doppisch basierten Haushalten eine vollständige („Konzern-“)Konsolidierung erfolgen, indem Betriebe, Sondervermögen und juristisch selbstständige Einrichtungen des öffentlichen und privaten Rechts auf die beherrschende Gebietskörperschaft konsolidiert werden.

### 3.2 Auswirkungen auf das Haushaltsrecht der Sozialversicherung

Entsprechend der bestehenden Verzahnung von staatlichem Haushaltsrecht mit dem der Sozialversicherung als Körperschaften des öffentlichen Rechts (§ 48 HGrG) stellt sich die Frage der Erforderlichkeit einer Anschlussnovellierung für die Sozialversicherung, vergleichbar der Anschlussnovellierung an das Haushaltsrechts-Fortentwicklungsgesetz durch das Erste SGB IV-Änderungsgesetz (s. Fn. 1).

#### ● Doppisches Rechnungswesen

Die für den staatlichen Bereich zum bisherigen kameralen Rechnungswesen zugelassene neue Option eines doppischen Rechnungswesens existiert bereits in der Sozialversicherung. Die Kontenrahmen für die einzelnen Sozialversicherungszweige „mit ihren Bestimmungen sind so konzipiert, dass die Versicherungsträger sowohl in Form der doppelten Buchführung als auch im Kameralstil buchen können“<sup>28</sup>. Bereits im Sinne des neuen Rechts im staatlichen Bereich ist die Vermögensrechnung in der Sozialversicherung mit der Einnahme-/Ausgaben-

rechnung zu einer Vollrechnung verbunden (Verbundrechnung). Eine Anschlussregelung für die Sozialversicherung an das HGrMoG hätte lediglich deklaratorische Bedeutung und ist letztlich nicht erforderlich.

#### ● Produkthaushalt

Den Erfordernissen eines nach Produkten spezifizierten Haushalts ist in der Sozialversicherung durch den gesetzlich festgelegten Leistungskatalog weitestgehend entsprochen; die gesetzlich fixierten Leistungsausgaben umfassen unter Abzug der Verwaltungs- und Verfahrenskosten zumeist mehr als 95% des Haushaltsvolumens. Die verbleibenden Entstehungskosten werden für die gesamte Produktpalette inputorientiert gemeinsam ausgewiesen und erst in der flächendeckenden KLR einzelleistungsbezogen outputorientiert gebündelt. Eine outputorientierte Zuordnung der Entstehungskosten zu den Produkten im Haushaltsplan würde zu einer Segmentierung der Verwaltungs-, Verfahrens- und Investitionskosten führen, die zusätzliche Abgrenzungsfragen und zusätzliche Zwänge, aber auch zusätzliche – vermeidbare – Kosten schafft. Es dürfte vielmehr die Überlegung gelten, bei Betriebs Haushalten keine outputorientierte Haushaltssteuerung vorzunehmen, sondern die Ökonomisierung der Verwaltung durch Anwendung des Wirtschaftlichkeitsprinzips auszugestalten<sup>29</sup>. Es ließe sich deshalb daran denken, die Regelung in § 69 Abs. 4 SGB IV als flächendeckende Regelung durch Gesetz oder spezifisch für den jeweiligen Sozialversicherungszweig durch Selbstverpflichtung der Träger, etwa über deren Spitzenorganisationen, verbindlicher festzulegen und die Ergebnisse der KLR in den Erläuterungen des Haushaltsplans auszuweisen.

Organisatorisch kann diese dezentrale Produktverantwortlichkeit passgerecht in das System von Beauftragten für den Haushalt (§ 33 SVHV) und Titelverwalter integriert werden; die bestehende Finanzverantwortlichkeit des Titelverwalters im Rahmen der Feststellung der sachlichen Richtigkeit würde durch die Verknüpfung mit dem „Produkt“ aussagekräftiger und im praktischen Verwaltungsablauf durch Zielvereinbarungen (Kontraktmanagement) intensiviert. Die Koordinationstätigkeit des Beauftragten für den Haushalt würde durch die Einbeziehung der KLR und die Funktion des Controllers umfassender.

#### ● Konzernkonsolidierung

Eine „Konzernkonsolidierung“, die sowohl den Kernhaushalt als – zumindest nachrichtlich – auch die Haushalts- und Wirtschaftspläne der von der Körperschaft beherrschten bzw. zumindest beeinflussbaren Einrichtungen (Betriebe, Sondervermögen, Arbeitsgemeinschaften, GmbHs, Vereine) umfasst, könnte im Spannungsfeld selbstverwaltender Gestaltung<sup>30</sup> und aufsichtsrechtlicher Mitwirkung etwa durch Selbstverpflichtung der Träger über den jeweiligen Spitzenverband eingeführt werden.

<sup>28</sup> Ausführlich bereits: Knoblich/Fudikar, Das Rechnungswesen in der Sozialversicherung, Sankt Augustin 1996, S. 117; rechtliche Ausprägungen ergeben § 1 Abs. 2 SVHV; § 3 SVRV (Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung); § 25 SRVwV einschließlich der Kontenrahmen; Aktiva und Passiva stehen in den Kontenklassen 0 und 1; die Vermögensrechnung ist bilanzmäßig aufgebaut. Brandts/Wirth/Held (§ 9 Rn. 17) halten ebenfalls eine „substanzielle“ Änderung im Haushaltsrecht der Sozialversicherung im Anschluss an das HGrMoG nicht für erforderlich.

<sup>29</sup> Gröpl, s. Fn. 1, a. a. O., S. 300 f.

<sup>30</sup> In politologischer Bewertung hat sich die Selbstverwaltung von einem bürokratischen Selbstverwaltungskorporatismus zu einem manageriellen und (in der gesetzlichen Krankenversicherung) zu einem kompetitiven Selbstverwaltungssystem entwickelt, Nullmeier/Weyrauch/Haarmann, Das Ende der Bismarcktradition – soziale Selbstverwaltung zwischen Vermarktlichung und Verstaatlichung, Sozialer Fortschritt, 2009, 85 ff.

**Tabelle 2: Ausgabevolumen in Mrd. EUR**

Stand Herbst 2008	RV	Krankenversicherung	Pflegeversicherung	Unfallversicherung	Gesamt
Jahresausgabe 2007	242,5	154,9	17,9	11,3	426,6
Liquide Mittel	11,5	19,4	3,1	8,7	42,7

Quelle: Sozialbudget BMAS 2007 sowie Presseerklärung des BVA, Fn. 45.

#### **4. Änderungen im Vermögensrecht der Sozialversicherung**

Das durch Umlagefinanzierung geprägte Vermögensrecht der Sozialversicherung sieht in den Grundlageregelungen im SGB IV Folgendes vor:

- Betriebsmittel für den kurzfristigen Liquiditätsbedarf (§§ 80, 81 SGB IV).
- Rücklagemittel zur Vermeidung kurzfristiger Beitragssatzschwankungen (§§ 80, 82 ff. SGB IV); die vorzuhaltenden Mittel werden durch Höchstbeträge gesetzlich fixiert.

In der Praxis standen bei gesamt ca. 427 Mrd. EUR Ausgabevolumen eines Jahres 42,7 Mrd. EUR an liquidem Geldanlagevolumen zur Verfügung (Stand: Herbst 2008 – vgl. Tabelle 2).

Im Rahmen der Mittelverwaltung ist die Beteiligung der Aufsichtsbehörde durch Anzeige- und Genehmigungserfordernisse der Träger vorgesehen (§ 85 f. SGB IV). Dabei gehören zu den genehmigungsbedürftigen Vermögensanlagen u. a. auch Beschaffungen von Mobilien, Immobilien, einschließlich Datenverarbeitungsanlagen sowie die Entwicklung von Datenverarbeitungsprogrammen und Baumaßnahmen. Diese Regelungen im SGB IV werden für jeden Sozialversicherungszweig durch Sonderregelungen ergänzt bzw. modifiziert; für die RV werden z. B. Betriebsmittel und Rücklagemittel als Nachhaltigkeitsrücklage zusammengefasst. Ferner gilt in einzelnen Bereichen als dritte Kategorie das für die Verwaltungszwecke genutzte Vermögen als Verwaltungsvermögen.

Vor diesem Hintergrund ergibt sich die Gesamtübersicht der Vermögensanlage der Sozialversicherungsträger gem. Tabelle 3.

#### **4.1 Die Gesetzesänderungen**

##### **4.1.1 Anlageformen**

Das Vermögensrecht der Sozialversicherung in § 80 ff. SGB IV wurde in den vergangenen Legislaturperioden wenig geändert. § 83 Abs. 1 Nr. 5 erhielt im Jahr 1994 einen Bezug auf das damalige Kapitalanlagegesetz sowie die Möglichkeit der Anlage in Immobilien gem. Nr. 8; ferner war die Anlage im europäischen Wirtschaftsraum und in der Schweiz bis dahin nicht zulässig. Durch das Verwaltungsvereinfachungsgesetz (s. Fn. 11) wurden im Jahr 2005 Anzeigepflichten an die Aufsichtsbehörde für die Beteiligung an Einrichtungen und deren Vermögensanlagen eingeführt,

um die Aufsicht zu erleichtern und die Flucht aus dem Genehmigungsverfahren durch Aufgabenverlagerungen zu vermeiden. Ferner wurde für die RV die Eigenentwicklung von Datenverarbeitungsprogrammen anzeigepflichtig. Seit 2008 gelten die Vorschriften des § 80 ff. auch für die treuhänderische Verwaltung von Wertguthaben durch die Deutsche Rentenversicherung Bund (§ 7 f Abs. 3 SGB IV).

Als aktuelle vermögensrechtliche Regelungen außerhalb des SGB IV hat das Unfallversicherungsmodernisierungsgesetz in den §§ 171 bis 172 c SGB VII als neue Vermögensart das Verwaltungsvermögen eingeführt (u. a. betriebliche Einrichtungen, Eigenbetriebe, gemeinnützige Beteiligungen und gemeinnützige Darlehen) sowie einen Versorgungsfonds für Altersrückstellungen neu konzipiert; ferner wurden die Anlagespannen bei Betriebs- und Rücklagemitteln neu justiert; auf diese Weise wurden Mittel zum Aufbau eines Versorgungsfonds gewonnen<sup>31</sup>. Im Krankenkassenbereich gelten gesonderte Anlagevorschriften für den Gesundheitsfonds (§ 271 SGB V), der zum Ausgleich von Einnahmeschwankungen bis 2012 eine Liquiditätsreserve in Höhe von bis zu 20 % einer Monatsausgabe aufzubauen hat.

##### **4.1.2 Versorgungsfonds**

Altersrückstellungen gemäß den Überlegungen zur Haushaltsmodernisierung sind nunmehr durch Regelungen im SGB für die Arbeitsförderung, die Krankenversicherung und die Unfallversicherung aufzubauen<sup>32</sup>. Diese im Kapitaldeckungsverfahren wachsenden Sondervermögen (Versorgungsfonds) erfordern eine Anlagestrategie, die nicht nur auf kurzfristige und mittelfristige Anlagezeiträume angelegt ist, sondern auch eine langfristige Perspektive

<sup>31</sup> BGBl. I 2008, 2130; Bigge, Neuregelungen zur Zuständigkeit und Finanzierung im Rahmen des Gesetzes zur Modernisierung der gesetzlichen Unfallversicherung (UVMG), WzS 2008, 334 ff.

<sup>32</sup> § 366 SGB III; § 171 e SGB V sowie §§ 172 c, 219 a, 143 h SGB VII. Der Empfängerkreis wird unterschiedlich beschrieben; Arbeitsverwaltung: für Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger, Beamtinnen und Beamte und Beschäftigte, denen eine Anwartschaft auf Versorgung nach beamtenrechtlichen Vorschriften oder Grundsätzen gewährleistet wird/Krankenversicherung: Einstandspflicht nach § 1 Betriebsrentengesetz/Unfallversicherung: für die bei ihnen beschäftigten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, denen eine Anwartschaft auf Versorgung nach beamtenrechtlichen Vorschriften oder Grundsätzen gewährleistet wird aber nicht für Beamte. Ferner sind Regelungen in Bundes- und Landesgesetzen für die RV vorgesehen.



**Tabelle 3: Vermögensanlage der Sozialversicherungsträger\***

Allgemein SGB IV		Betriebsmittel § 81		Rücklage § 82		Verwaltungsvermögen
Krankenversicherung SGB V		Betriebsmittel § 260	1,5-Fache einer Monatsausgabe § 260	Rücklage § 261	0,25 bis 1,0 Monatsausgaben § 261	Verwaltungsvermögen § 263 einschließlich Altersrückstellungen
RV SGB VI		Nachhaltigkeitsrücklage (Betriebsmittel und Rücklage) §§ 216, 217			0,2 bis 1,5 Monatsausgaben § 158	Verwaltungsvermögen, nicht liquides Anlagevermögen §§ 221, 293, 222 (Verordnungsermächtigung)
Unfallversicherung SGB VII		Betriebsmittel § 171	1,5 der Ausgaben des Vorjahres	Rücklage § 172	2,0 der jährlichen Rentenausgaben	
		§ 172	Ab 1. 1. 2010: Ausgaben des Vorjahres	§ 172 a	Ab 1. 1. 2010: 2,5 bis 4,0 Monatsausgaben	Ab 1. 1. 2010: Verwaltungsvermögen § 172 b einschließlich Altersrückstellungen
Pflegeversicherung SGB XI		Betriebsmittel § 63	1,0 Monatsausgaben	Rücklage § 64	0,5 Monatsausgaben	Nein, § 46 SGB XI
Künstlersozialversicherung/ KSVG		Betriebsmittel § 44	1,0 Monatsausgaben	Nicht geregelt		
Bundesagentur für Arbeit SGB III und IV		Betriebsmittel § 81 SGB IV nicht konkretisiert	-	Rücklage § 366 SGB III	Keine Konkretisierung	Nein
				Eingliederungsrücklage § 71 c	Überschüsse des Vorjahres	
Knappschaft-Bahn-See SGB VI		Keine, § 298 aber 215		Keine, § 293 aber 215	-	Verwaltungsvermögen § 293 SGB VI; § 25 Abs. 3 SRVwV
Seemannskasse		Sondervermögen § 137 c (ab 1. 1. 2009)				
Landwirtschaftliche Sozialversicherung/ Verwaltungsgemeinschaft	ALG	Keine, § 119				
	KVLG	§ 51, KVLG89, 260 SGB V	s. Krankenversicherung	§§ 51, 34 KVLG89, 261 SGB V	0,5 bis 2,0 Monatsausgaben	§ 51 KVLG89, 263 SGB V
	Landwirtschaftliche Unfallversicherung	s. Unfallversicherung		§ 184 SGB VII, § 172 SGB VII	Rentenausgabe des Vorjahres	s. Unfallversicherung
			§ 184 SGB VII, § 172 a SGB VII	ab 1.1. 2010 bis 2 Monatsausgaben der Rentenausgaben		

\* Aus: Borrmann in Hauck/Noftz, SGB IV § 80 Rz. 1 c.

hat. Der Anlagekatalog des § 83 SGB IV gilt dem Wortlaut nach nicht, da es sich nicht um Rücklage-mittel, sondern um Verwaltungsvermögen handelt. Unter dem Aspekt der Anlagesicherheit i. S. des § 80 Abs.1 SGB IV ist – im Gegensatz zur Privat-versicherung – eine nicht weiter abgesicherte Ver-mögensanlage in Aktien bzw. Wertpapierspezial-fonds ausgeschlossen. Selbst wenn angesichts der Langfristigkeit der Anlage die Volatilität der Aktien relativiert werden kann, bleibt auch de lege ferenda zu beachten, dass der rechtzeitige Ausstieg aus einem Anlagebereich mit einer Renditeschwankung von minus 16 bis plus 38 Prozentpunkten wohl kaum einer praktikablen generellen Regelung zugänglich sein dürfte<sup>33</sup>.

#### 4.1.3 Rechtliche Rahmenbedingungen

Die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Anlagen der Sozialversicherungsträger haben sich in den vergangenen Jahren im Rahmen der Stärkung des Investmentfondsstandortes Deutschland sowie in Umsetzung von EU-Richtlinien erheblich geändert<sup>34</sup>. Ferner hat die Rechtsprechung wesentliche Konkreti-sierungen zur Anlagesicherheit getroffen<sup>35</sup> und eine kreditunterstützte Anlagestrategie für unzulässig er-klärt<sup>36</sup>.

### 4.2 Änderungsbedarf und Maßnahmen der Praxis

#### 4.2.1 Gesetzlicher Änderungsbedarf

Mit der Einführung eines Verwaltungsvermögens bei der Unfallversicherung besteht nun diese Vermögens-form neben der Rücklage und den Betriebsmitteln in allen Versicherungszweigen, und zwar im SGB V, SGB VI und SGB VII. Angesichts der einzelgesetz-lichen Regelungen besteht die Gefahr, dass die Rege-lungen auseinanderdriften. Der normstrukturellen Bedeutung des § 80 ff. SGB IV entspräche es, hier eine Grundsatzregelung einzuführen. Ferner könnte die Terminologie in § 83 Abs.1 Nr. 5 SGB IV angepasst werden: Investmentgesetz statt Gesetz über Kapital-anlagegesellschaften, um deutlich zu machen, dass auch die Anlageform nach dem Investmentgesetz im bisherigen Umfang zulässig bleibt. Darüber hinaus sind Änderungswünsche an den Gesetzgeber des § 80 ff. SGB IV nicht ersichtlich<sup>37</sup>.

#### 4.2.2 Maßnahmen der Praxis

##### ● Sicherheit

In der Praxis der Vermögensanlage hat der Gesichtspunkt der Sicherheit absoluten Vorrang vor Ertrag<sup>38</sup>. Denn es ist nicht Aufgabe der Sozialversicherung, der Volkswirtschaft Risikokapital, etwa in Form von Aktien, zur Verfügung zu stellen<sup>39</sup>. Vielmehr gewinnen vor dem Hintergrund der Finanzmarktkrise seit September 2008 (Insolvenz der US-Investmentbank Lehman Brothers) Fragen der Bonität des Schuldners und der Bonität der Anlage sowie die Bewertungs-qualität durch Ratingagenturen<sup>40</sup> besondere Bedeu-tung.

##### ● Risikomanagement

Intern verstärken die Träger ihr internes Risiko-management. Der BRH empfiehlt in den aktuellen

<sup>33</sup> Für private Anlage: vgl. Ehlers/Lizon/Rieckhoff, Sparpläne auf Aktienfonds-Altersvorsorge mit Risiko, DRV 2009, 432, 448 f.

<sup>34</sup> Vgl. Antwort der Bundesregierung zur Finanzmarktgesetzgebung in der 16. Wahlperiode in BT-Drucks.16/13349. Hervorzuheben sind: Börsengesetz (BGBl. I 2007, 1330), Bundes-schuldenwesengesetz in der Nachfolge des Bundeswertpapier-verwaltungsgesetzes (BGBl. I 2006, 1466), Investmentgesetz in der Nachfolge des Gesetzes über die Kapitalanlagegesellschaften und des Auslandsinvestmentgesetzes (BGBl. I 2003, 2676), Pfandbriefgesetz in der Nachfolge des Hypothekbank-gesetzes, des Gesetzes über Pfandbriefe und anderer Gesetze (BGBl. 2005, 1373). Allerdings bleibt das Kapitalmarktrecht ein „law in prozess“ (Möllers, Regulierung von Ratingagenturen, JZ 2009, 861 f.).

<sup>35</sup> BSG vom 18.7.2006, B 1 A2/05 R: Danach darf eine Krankenkasse das Deckungskapital für von ihr zu erfüllende Leistungs-zusagen aus der betrieblichen Altersversorgung nicht in einem Wertpapierspezialfonds mit Aktienanteil anlegen, für die keine besondere Einlagensicherung besteht, vgl. Borrmann in: Hauck/Noftz, SGB IV, § 82 Rz. 6 a.

<sup>36</sup> Eine kreditunterstützte Anlagestrategie – etwa eine langfristige Anlage von Mitteln mit der Folge, dass die Liquidität ggf. mit kurzfristigen Krediten aufrechterhalten bleibt – ist mit geltemdem Vermögensrecht des SGB IV und SGB V nicht vereinbar (BSG Urteil vom 3.3.2009 – B 1 A 1/08 R), auch wenn im Saldo diese Anlage rentierlicher ist. Das BVA als Aufsichtsbehörde be-standet eine derartige Geldanlage: § 80 SGB IV verlange nicht den „höchstmöglichen Ertrag“, sondern angemessenen, ferner sei das Kreditaufnahmeverbot zu beachten.

<sup>37</sup> Die Bundesregierung sieht keine Notwendigkeit für eine grund-legende Änderung der Anlagevorschriften für die Sozialver-sicherung. Es soll geprüft werden, inwieweit in anstehenden Gesetzesvorhaben klarstellende oder redaktionelle Änderungen an den Anlagevorschriften vorgenommen werden können, BT-Drucks.16/14112, S.8. Der Vorschlag von Bigge, Betriebs-mittel und Rücklage in der Unfallversicherung wie in der RV zusammenzulegen (s. Fn.24) dürfte keine substantielle Ände-rung bedeuten. Dagegen müsste die zu niedrige Anlagegrenze in der RV gem. § 158 SGB VI (0,2 Monatsausgaben) angehoben werden; die Ausschöpfung dieser Mindestgrenze verstößt an-gesichts der unterjährigen Liquiditätsschwankungen gegen den Grundsatz der „ausreichenden Liquidität“ in § 80 Abs.1 SGB IV; eine einengende Auslegung des § 158 SGB VI durch § 80 Abs.1 SGB IV dürfte an dem sondergesetzlichen Charakter des § 158 SGB VI scheitern.

<sup>38</sup> Vgl. die abweichende Gewichtung der Anlagegrundsätze in § 54 VAG; danach hat die Anlage so zu erfolgen, dass möglichst große Sicherheit und Rentabilität bei jederzeitiger Liquidität des Ver-sicherungsunternehmens unter Wahrung angemessener Mischung und Streuung erreicht wird. Vgl. auch Samartzis, Vermögensrecht der Sozialversicherung in Zeiten der Finanz-krise, NZS 2009, 361. Zur an Sicherheitskriterien orientierten Risikoabschichtung für private Anleger, für die Privatversiche-rung für Altersrückstellungen, für die Sozialversicherung und für Mündelgeld vgl. Borrmann, in: Hauck/Noftz, SGB IV, § 83 Rz. 2.

<sup>39</sup> Samartzis, Vermögensrecht der Sozialversicherung in Zeiten der Finanzkrise, NZS 2009, 361, 366.

<sup>40</sup> Zu den Ratingagenturen (Interessenkonflikt und den Bestrebungen einer internationalen Überwachung durch ent-sprechende Regelwerke) Möllers, Regulierung von Rating-agenturen, JZ 2009, 861 ff.; aktuell Ausführungsgesetz zur EU-Ratingverordnung Entwurf – BR-Drucks.33/10.

## Bemerkungen 2009 zur BA, die Beachtung der von der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht

<sup>41</sup> Zur Darstellung dieser neuen Ansätze mit weiterführenden Hinweisen Loibl/Streßow, Praxisorientierte Prüfungsplanung – Praxisbeispiel des Rechnungsprüfungsamtes der Deutschen Rentenversicherung Bund, RV aktuell, 2008, 52 ff. Zur strafrechtlichen Verantwortlichkeit des Leiters der Innenrevision einer öffentlich-rechtlichen Anstalt BGH – 5 StR 394/08 – NJW 2009, 3173 mit Anmerkung Stoffers und zur Verantwortlichkeit eines Compliance Officers, Grützner, Editorial NJW 2009; der BGH hat aus der tatsächlichen Übernahme des Aufgabenbereichs eines Leiters einer Innenrevision sowie eines Compliance Officers eine Garantiepflicht (§ 13 StGB) nicht nur zugunsten der Anstalt sondern auch zugunsten ihrer Nutzer abgeleitet; der Gesetzesvollzug sei das eigentliche Kerngeschäft der betroffenen Anstalt des öffentlichen Rechts und die Anstalt sei den Nutzern zu gesetzmäßiger Berechnung (hier: Straßenreinigungsgebühren) verpflichtet; diese Verpflichtung erstreckte sich auch auf die Überwachung durch die Innenrevision.

<sup>42</sup> Die Anwendbarkeit der Grundsätze der BaFin ergibt sich nach Ansicht des BRH aus der Vergleichbarkeit des Anlagegeschäfts der Bundesagentur nach Art und Volumen mit einem Finanzinstitut – Bemerkungen 2009 des BRH zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes, S.215 Nr.77; www.bundesrechnungshof.de; ferner Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht; Rundschreiben 15/2009 (BA) – Mindestanforderungen an das Risikomanagement, www.bafin.de.

<sup>43</sup> Zum Begriff der genehmigungspflichtigen Umbauten wurde bisher auf baufachliche Begriffsdefinitionen der Honorarordnung für Architekten und Ingenieure – HOAI –, zurückgegriffen, wonach diese Umbauten wesentliche Eingriffe in Konstruktion (teilweiser Neubau) oder Bestand (teilweiser Abbruch) zur Umgestaltung eines Gebäudes darstellen; die Novellierung der HOAI im Jahr 2009 (Bundesgesetzblatt I Nr. 53) hat den Begriff „wesentlich“ nicht übernommen und damit die Honorarmöglichkeiten für Architekten ausgeweitet; ob die Genehmigungspraxis nach § 85 SGB IV diese Begriffserweiterung übernimmt, bleibt abzuwarten. Dagegen spricht, dass die Honorare bisher nicht Maßstab zur Abgrenzung genehmigungspflichtiger und genehmigungsfreier Baumaßnahmen waren und der Begriff wesentlich durch die vermögensspezifische Quantifizierung in § 85 Abs. 2 ausgedeutet wurde.

<sup>44</sup> Zur staatlichen Aufsicht und zur staatlichen Mitwirkung im Genehmigungsverfahren hat sich in der Praxis der Aufsichtsbehörden ein Abstimmungsverfahren herausgebildet, dessen Ergebnisse z.B. als Rundschreiben des BVA veröffentlicht und von den Länderaufsichtsbehörden übernommen werden, zuletzt z.B. zu Vermögensanlagen der Sozialversicherungsträger gem. §§ 80, 83 SGB IV, betr. Sicherungseinrichtungen der Kreditwirtschaft vom 23.11.2009 sowie als Grundsätze für das Verfahren der Genehmigung und Anzeige zum Erwerb und Leasen von Grundstücken und grundstücksgleichen Rechten sowie zur Errichtung, Erweiterung und zum Umbau von Gebäuden gem. § 85 SGB IV (Genehmigungs- und Anzeigeverfahrensgrundsätze) – abrufbar: www.bundesversicherungsamt.de. Es ist nicht zu verkennen, dass ein Abstimmungsbedarf in der Praxis besteht, da nicht jede Landesaufsichtsbehörde alle Regelungen selbst entwickeln kann. Andererseits ist es ein „staatsrechtlich kleiner Dienstweg“, der angesichts der föderalistisch begründeten Eigenständigkeit von Bund und Ländern für die Beteiligten eine erhebliche Herausforderung an die Konsensfähigkeit darstellt, vgl. Borrmann in: Hauck/Noftz, SGB IV, § 85 Rz. 5 d.

<sup>45</sup> Pressemitteilung Nr.12/2008 zum Themenkreis „Geldanlagen in der Sozialversicherung“.

herausgegebenen „Mindestanforderungen an das Risikomanagement“. Die interne Revision habe neben ihren tradierten Aufgaben risikoorientiert und prozessunabhängig die Wirksamkeit und die Angemessenheit des Risikomanagements im Allgemeinen und des internen Kontrollsystems im Besonderen sowie die Ordnungsmäßigkeit aller Aktivitäten und Prozesse zu prüfen und zu beurteilen<sup>41, 42</sup>. Notwendige Modifizierungen dieser Grundsätze der Privatversicherung und Banken für öffentlich-rechtliche Träger dürften noch zu prüfen sein.

### ● Staatliche Aufsicht

Ferner werden die Grundsätze der staatlichen Aufsicht (§ 87 ff. SGB IV) sowie der staatlichen Mitwirkung (§§ 85, 86 SGB IV) bei den Vermögensanlagen einschließlich der Baumaßnahmen, die nicht nur Instandhaltungs- bzw. Instandsetzungsmaßnahmen sind<sup>43</sup>, ständig vom Bundesversicherungsamt (BVA) aktualisiert; diese Grundsätze werden auch von den Aufsichtsbehörden der Länder angewandt<sup>44</sup>.

Insgesamt konstatiert der Präsident des BVA aufgrund der Erfahrungen aus jahrzehntelanger Aufsichtstätigkeit des Amtes, die auch die Kontrolle der Geldanlagen beinhaltet: Die Geldanlagen der Sozialversicherungsträger sind sicher<sup>45</sup>.

## 5. Zusammenfassung in Thesen

● Die betriebswirtschaftliche Inpflichtnahme des Haushaltsrechts der Sozialversicherung führt zu einer stärkeren Angleichung der öffentlichen an die private Daseinsvorsorge und begünstigt Tendenzen, die gesetzliche Sozialversicherung als Dienstleistung dem öffentlichen Sektor und damit dem öffentlichen Haushaltsgesetzgeber in weiterem Umfang zu entziehen und zu privatisieren. Das entspricht der Marktöffnung im Bereich der Daseinsvorsorge, die von der EU-Kommission vertreten wird. Die gesetzliche Sozialversicherung macht einen Kernbereich des Sozialstaats (Art. 20 Grundgesetz) aus und darf daher nicht als öffentlich-rechtliche Daseinsvorsorge eingeschränkt werden.

● Der Gestaltungsraum, der durch das HGrMoG für die unmittelbare Staatsverwaltung erweitert wird, ist in der Sozialversicherung im Wesentlichen bereits sachgerecht ausgeschöpft.

● Zusammenfassend sind für das Vermögensrecht grundsätzliche Änderungen des § 80 ff. SGB IV nicht erforderlich; gesetzliche Änderungserfordernisse haben mehr normstrukturelle Bedeutung.

● Da den betriebswirtschaftlichen Regelungen im Haushalts- und Vermögensrecht der Sozialversicherung Angleichungen an die Privatversicherung immanent sind, sollte bei weiteren Novellierungen als Kriterium verstärkt die Frage sein: Wem nützt es – cui bono?