

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Harald Terpe, Maria Klein-Schmeink, Kordula Schulz-Asche, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 18/8023 –

Verstoß der Bundesregierung gegen gesetzliche Aufsichtspflichten

Vorbemerkung der Fragesteller

Im Zuge der Aufklärung der Immobilien- und Wertpapierskandale um die Kassenärztliche Bundesvereinigung (KVB) hat sich aus der Antwort der Bundesregierung auf die Schriftliche Frage 25 auf Bundestagsdrucksache 18/7604 ergeben, dass das Bundesministerium für Gesundheit die gesetzlich vorgeschriebene regelmäßige Prüfung der Geschäfts-, Rechnungs- und Betriebsführung der KBV mehrfach versäumt hat. Diese Prüfung hat gemäß § 274 Absatz 1 Satz 3 des Fünften Buches Sozialgesetzbuch (SGB V) die Aufgabe, die Gesetzmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit des Geschäftsbetriebs der KBV zu kontrollieren.

Nach § 274 Absatz 1 Satz 2 SGB V ist das Bundesministerium für Gesundheit verpflichtet, diese Prüfung mindestens alle fünf Jahre durchzuführen. Dies ist nicht erfolgt. Vielmehr hat das Bundesministerium nach 1996 nur im Jahr 2010 eine solche Prüfung durchführen lassen. Seitdem ist ebenfalls keine weitere Prüfung erfolgt.

Die KBV hatte seit dem Jahr 2005 einer Immobiliengesellschaft Mieterdarlehen in Höhe von aktuell rund 57 Mio. Euro gewährt und die Gesellschaft im Jahr 2010 ohne ausreichende Risikoprüfung und die erforderliche Genehmigung des Bundesministeriums für Gesundheit übernommen. Die Gesellschaft ist seit Jahren überschuldet (Bundestagsdrucksache 18/7464). Zudem hatte die KBV in den Jahren 2006 und 2007 für insgesamt 1,1 Mio. Euro Wertpapiere der isländischen Glitnir-Banki erworben, die im Zuge der Finanzmarktkrise nahezu komplett wertlos wurden (Bundestagsdrucksache 18/7832).

Vorbemerkung der Bundesregierung

Grundsätzlich ist darauf hinzuweisen, dass die nach § 274 SGB V vorgesehene Prüfung der Geschäfts-, Rechnungs- und Betriebsführung nach der gesetzlichen Konzeption nicht darauf ausgerichtet ist, eine fortwährende unterjährige und engmaschige Überprüfung der Rechtmäßigkeit des einzelnen Verwaltungshandelns der Selbstverwaltungskörperschaften zu gewährleisten. Sie hat in einem Turnus von fünf Jahren zu erfolgen und soll vor allem beratend und präventiv wirken.

Zur Prüfung und Kontrolle einzelner Geschäftsvorfälle von besonderer Bedeutung sind im Gesetz Anzeige- und Genehmigungspflichten geregelt (vgl. die §§ 85, 86 SGB IV). Zudem können anlassbezogen einzelne Sachverhalte im Rahmen der allgemeinen Rechtsaufsicht aufgegriffen werden.

Das BMG hat im Jahr 2005 die Prüfung nach § 274 SGB V auf das Bundesversicherungsamt (BVA) übertragen, um eine organisatorische Trennung dieser Prüfung von den ministeriellen Aufgaben zu erreichen. Ein solches Vorgehen hatte auch der Bundesrechnungshof (BRH) 2001 empfohlen. Die Prüfung nach § 274 SGB V sei keine notwendigerweise vom Ministerium wahrzunehmende Aufgabe und durch eine organisatorische Trennung könne jeglicher Anschein einer Vermischung der Regierungsaufgaben mit der Funktion einer unabhängigen Prüfinstanz vermieden werden. Entsprechend der Empfehlung des BRH wurde eine Übertragung der Prüfungen zum 1. Januar 2005 auf das BVA vorgenommen, das seitdem als unabhängige Prüfungseinrichtung für die ordnungsgemäße Durchführung der Prüfungen verantwortlich ist.

Vor diesem Hintergrund ist die Behauptung, das BMG hätte die Prüfung nach § 274 SGB V „mehrfach versäumt“, nicht korrekt.

Die hier angesprochenen Sachverhalte weisen in vielerlei Hinsicht Besonderheiten und ein hohes Maß an Komplexität auf. Soweit es um die Geschäftsvorfälle im Zusammenhang mit der Beteiligung der KBV an der APO KG geht, ist darauf hinzuweisen, dass in einer Vielzahl der Fälle weder die gesetzlich vorgeschriebenen Anzeige- und Genehmigungspflichten beachtet wurden noch die zuständige Vertreterversammlung beteiligt war. Insoweit wurden damit bestehende Kontrollmechanismen in besonderer Weise umgangen.

Die Vorgänge zeigen aber, dass es notwendig ist, intensiv und kurzfristig zu prüfen, wie die derzeitigen Regelungen über die Prüfung der Geschäfts-, Rechnungs- und Betriebsführung nach § 274 SGB V weiterentwickelt werden müssen, um den insgesamt gestiegenen Anforderungen in diesem Bereich und insbesondere auch im Bereich der Beteiligungen an Gesellschaften gerecht zu werden.

1. Aus welchem Grund hat das Bundesministerium für Gesundheit die nach § 274 Absatz 1 Satz 2 SGB V vorgeschriebenen regelmäßigen Prüfungen der KBV zwischen 1996 und 2010 nicht durchgeführt?
2. Aus welchem Grund hat das Bundesministerium für Gesundheit die nach § 274 Absatz 1 Satz 2 SGB V vorgeschriebene regelmäßige Prüfung der KBV seit dem Jahr 2010 nicht mehr durchgeführt?
3. Wann beabsichtigt das Bundesministerium für Gesundheit, die nächste Prüfung der Geschäfts-, Rechnungs- und Betriebsführung nach § 274 Absatz 1 Satz 2 SGB V durchzuführen bzw. durchführen zu lassen?

Die Fragen 1 bis 3 werden wegen ihres Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Das Bundesministerium für Gesundheit (BMG) hat 1996 die Prüfung der Geschäfts-, Rechnungs- und Betriebsführung der KBV geprüft und inhaltlich Ende 1997 abgeschlossen. Zum 1. Januar 2005 wurde die Aufgabe der Prüfung nach § 274 SGB V auf das Bundesversicherungsamt (BVA) übertragen, das seitdem als unabhängige Prüfungseinrichtung für die ordnungsgemäße Durchführung der Prüfungen verantwortlich ist. Dass bis zur Übertragung der Aufgabe auf das BVA einmalig der Prüfturnus durch das BMG nicht eingehalten werden konnte, ist unter anderem auf die auch vom BRH im Rahmen seiner Prüfung des BMG 2001 festgestellten personellen Engpässe in der Prüfgruppe zurückzuführen.

Nachdem die letzte Prüfung der KBV durch das BVA 2010 stattfand, hat das BMG mit Schreiben vom 15. Dezember 2015 das BVA schriftlich um eine Stellungnahme zur Wahrnehmung der Prüfaufgaben nach § 274 SGB V gebeten und ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die Prüfungen innerhalb der gesetzlichen Fristen zu erfolgen haben. Das BVA hat darauf hingewiesen, dass seit 2010 alle zu prüfenden Institutionen von den Prüfern aufgesucht wurden. Eine vollumfängliche Prüfung der Geschäfts-, Rechnung- und Betriebsführung sei aber auf Grund der angespannten Personalsituation in der Prüfgruppe nicht möglich gewesen. Es wurde jedoch zugesagt, dass die Prüfgruppe nach entsprechenden Nachbesetzungen im ersten Quartal 2016 ihre Prüfaufträge zeitnah verstärkt abarbeiten wird. Im Übrigen hat das BVA mitgeteilt, dass derzeit eine Prüfung beim Spitzenverband Bund der Krankenkassen (GKV-Spitzenverband) durchgeführt wird und im Anschluss eine Prüfung bei der Kassenärztlichen Bundesvereinigung (KBV) erfolgen wird.

4. Inwieweit haben die zwischen 1996 und 2010 versäumten Prüfungen die Vorgänge um die APO Vermietungsgesellschaft mbH (insbesondere Gewährung von Mieterdarlehen, Übernahme der überschuldeten Gesellschaft) begünstigt oder deren Aufdeckung verzögert?

Falls nicht, warum nicht?

5. Inwieweit hat die seit dem Jahr 2010 versäumte Prüfung die Vorgänge um die APO Vermietungsgesellschaft (insbesondere Übernahme der überschuldeten Gesellschaft, Gewährung von weiteren Mieterdarlehen, Erklärung eines Rangrücktritts) begünstigt oder deren Aufdeckung verzögert?

Falls nicht, warum nicht?

Die Fragen 4 und 5 werden wegen ihres Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Die in den Fragen konkret angesprochenen Sachverhalte weisen in vielerlei Hinsicht Besonderheiten und ein hohes Maß an Komplexität auf. Dies zeigt sich insbesondere in den pflichtwidrig unterlassenen Anzeigen bzw. nicht eingeholten Genehmigungen sowie durch die unterlassene Beteiligung der Vertreterversammlung. Hier wurden bestehende Kontrollmechanismen in besonderer Weise umgangen. Wie bereits dargelegt, wird intensiv geprüft, wie eine effektivere und umfassende Prüfung durch Weiterentwicklung der gesetzlichen Regelungen etabliert werden kann. Auf die Beantwortung der Kleinen Anfrage vom 4. Februar 2016 „Immobilienengeschäfte der Kassenärztlichen Bundesvereinigung und mögliche aufsichtsrechtliche Versäumnisse der Bundesregierung“ auf Bundestagsdrucksache 18/7464 wird verwiesen.

6. Inwieweit haben die zwischen 1996 und 2010 versäumten Prüfungen die Verluste durch Wertpapiergeschäfte (vgl. Bundestagsdrucksache 18/7832) begünstigt oder die Aufdeckung dieser Geschäfte verzögert?

Falls nicht, warum nicht?

Die Geldanlagen wurden in den Jahren 2006 und 2007 getätigt und entsprachen den Vorgaben des § 80 SGB IV und den Anforderungen des damals geltenden Rundschreibens des BVA für die Vermögensanlagen der gesetzlichen Krankenkassen. Die durch die später notwendigen Wertberichtigungen entstandenen Verluste wurden im Jahr 2009 ergebnismindernd verbucht. Im Übrigen wird auf die Beantwortung der Kleinen Anfrage vom 10. März 2016 „Wertpapiergeschäfte der

Kassenärztlichen Bundesvereinigung und möglicher Handlungsbedarf der Bundesregierung“ auf Bundestagsdrucksache 18/7832 verwiesen. Auch hier ist darauf hinzuweisen, dass die Prüfung nach § 274 SGB V nicht dafür konzipiert sind, eine laufende Überwachung der einzelnen Vermögensanlagen der zu beaufsichtigenden Körperschaft zu etablieren. In den Fällen, in denen der Gesetzgeber einen Bedarf für die Überwachung einzelner vermögensrechtlicher Maßnahmen gesehen hat, sind diese nach den §§ 85, 86 SGB IV anzeige- oder genehmigungspflichtig.

7. Welche Konsequenzen für ihre eigene Aufsichtstätigkeit hat die Bundesregierung aus den versäumten Prüfungen gezogen?

Das BMG prüft derzeit, welche Maßnahmen erforderlich sind, um mehr Transparenz und Kontrolle im Bereich der Organisationen, die der Aufsicht des BMG unterliegen, zu schaffen. Dies schließt sowohl eine Stärkung der internen Kontrollmechanismen der Körperschaften als auch der externen Kontrolle durch die Aufsicht ein.

8. Warum hat das Bundesministerium für Gesundheit die Durchführung der Prüfung im Jahr 2005 gemäß § 274 Absatz 1 Satz 3 SGB V auf das Bundesversicherungsamt übertragen?

Der Bundesrechnungshof hat 2001 die Aufsicht über die Spitzenverbände, die Kassenärztliche Bundesvereinigung und sonstige Einrichtungen auf dem Gebiet der Sozialversicherung sowie die Prüfung ihrer Geschäfts-, Rechnungs- und Betriebsführung durch das BMG geprüft. Er kam zu dem Ergebnis, dass eine nicht notwendigerweise vom BMG wahrzunehmende Aufgabe systemgerecht dem nachgeordneten Bereich übertragen werden sollte. Eine organisatorische Trennung von den politischen Aufgaben des Bundesministeriums sei so besser sichergestellt. Jeder Anschein einer unsachgemäßen Vermischung der Regierungsaufgaben eines Ministeriums mit der Funktion einer unabhängigen Prüfinstanz könnte damit vermieden werden. Erst auf der Grundlage unbeeinflusster Prüffeststellungen sollten Aufsicht, Fachreferate und politische Leitung ihre Entscheidung treffen.

Auch vor dem Hintergrund der damaligen personellen Ausstattung der Prüfgruppe und der damit verbundenen langen Bearbeitungszeiten wurde eine Verlagerung der Prüfgruppe an das BVA empfohlen. Dieser Argumentation hat sich das BMG nach intensiver Diskussion angeschlossen und eine Übertragung der Aufgaben der Prüfgruppe mit entsprechenden Planstellen und Haushaltsmitteln zum 1. Januar 2005 vorgenommen.

9. Trifft es zu, dass das Bundesministerium für Gesundheit auch nach dieser Übertragung die rechtliche und politische Verantwortung dafür trägt, dass die Prüfungen durchgeführt werden?

Falls nicht, warum nicht?

Mit der Übertragung der Aufgabe auf das BVA hat das BMG von der gesetzlich vorgesehenen Möglichkeit nach § 274 Absatz 1 Satz 3 SGB V Gebrauch gemacht, die Prüfungen auf eine „öffentlich-rechtliche Prüfungseinrichtung“ zu übertragen, „die bei der Durchführung der Prüfung unabhängig ist“. Damit ist auch die Verantwortung für die Durchführung der Prüfungen auf das BVA übergegangen, das als selbständige Bundesoberbehörde diese übertragene Aufgabe

grundsätzlich eigenverantwortlich wahrzunehmen hat. Es liegt daher in erster Linie in der Organisationshoheit des BVA die Prüfungen nach § 274 SGB V so durchzuführen, dass sie den gesetzlichen Vorgaben entsprechen. Darüber hinaus liegt es im Verantwortungsbereich des BVA, die erforderlichen Strukturen für die Prüfungen zu schaffen sowie eine angemessene Personalausstattung hierfür zu gewährleisten. Das BMG hat die Möglichkeit gemäß § 94 Absatz 2 Satz 3 SGB IV, „allgemeine Weisungen“ zu erteilen. Es wird auf die Antwort zu Frage 2 verwiesen.

10. Wann hat das Bundesministerium für Gesundheit bzw. eine damit beauftragte öffentlich-rechtliche Prüfeinrichtung in den Jahren 1993 bis 2016 die nach § 274 Absatz 1 Satz 2 SGB V vorgeschriebenen Prüfungen der Geschäfts-, Rechnungs- und Betriebsführung beim Spitzenverband Bund der Krankenkassen durchgeführt (bitte Jahre und ggf. weitere Angaben chronologisch auflisten)?

Der Spitzenverband Bund der Krankenkassen (GKV-Spitzenverband) wurde am 1. Juli 2007 gegründet. Die nachstehend aufgeführten Prüfungen wurden daher alle durch das seit 2005 für die Durchführung der Prüfung nach § 274 SGB V zuständige BVA durchgeführt:

- 2009 bis 2010: Prüfung des GKV-Spitzenverbandes
- 2010 bis 2011: Prüfung der Deutschen Verbindungsstelle Krankenversicherung – Ausland eingeleitet (DVKA), deren Aufgaben der GKV-Spitzenverband wahrnimmt
- 2012 bis 2013: Prüfung der Stelle zur Bekämpfung von Fehlverhalten im Gesundheitswesen beim GKV-Spitzenverband
- 2013 bis 2014: Prüfung des Medizinischen Dienstes des Spitzenverbandes Bund der Krankenkassen (MDS).

Seit April 2016 läuft eine weitere Prüfung des GKV-Spitzenverbandes.

11. Wann hat das Bundesministerium für Gesundheit bzw. eine damit beauftragte öffentlich-rechtliche Prüfeinrichtung in den Jahren 1993 bis 2016 die nach § 274 Absatz 1 Satz 2 SGB V vorgeschriebenen Prüfungen der Geschäfts-, Rechnungs- und Betriebsführung bei der Kassenzahnärztlichen Bundesvereinigung durchgeführt (bitte Jahre und ggf. weitere Angaben chronologisch auflisten)?

- 1995 bis 1997: Prüfung der KZBV
- 2007 bis 2008: Prüfung der KZBV
- 2012 bis 2013: Prüfung der Stelle zur Bekämpfung von Fehlverhalten im Gesundheitswesen bei der KZBV
- 2014 bis 2015: Prüfung der KZBV.

