

Landesrechnungshof Brandenburg

Mitteilung
über
die überörtliche Prüfung
zum kommunalen Versicherungsschutz
in der kreisfreien Stadt Cottbus

Potsdam, 30. August 2004

Az.: V 1 36.30.05.11-CB

1. Vorbemerkungen

Den Nutzen und die Wirtschaftlichkeit des Versicherungsschutzes der Kommunen zu verbessern ist Gegenstand öffentlicher Erörterungen. Erhebungen des Landesrechnungshofes Brandenburg (LRH) und Prüfungen anderer Rechnungshöfe haben gezeigt, dass sich Kommunen zum Teil unwirtschaftlich auf diesem Gebiet verhalten. Kommunen, die dagegen durch Ausschreibungen den Wettbewerb genutzt haben, konnten erhebliche Einsparungen bei den Versicherungsbeiträgen erzielen.

Der Landesrechnungshof (LRH) hat in Zusammenarbeit mit dem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt Cottbus (SRPA) im Rahmen einer Querschnittsprüfung alle bestehenden Versicherungsverträge in der Stadt Cottbus untersucht. Den Schwerpunkt der Prüfung bildeten das Vergabeverfahren, die Erhebung der Versicherungsprämien und Schadenzahlungen sowie das Vertragsmanagement.

Ziel der Prüfung war es, die bestehenden Versicherungsverträge auf ihre Wirtschaftlichkeit und Sachgerechtigkeit für den Zeitraum 1998 bis 2002 darzustellen und zu bewerten.

Die Prüfungsfeststellungen sind am Textrand wie folgt gekennzeichnet:

B mit Randnummer in Klammern	=	Bemerkung, zu der eine Beantwortung nicht erwartet wird, wenn sie anerkannt und künftig beachtet wird und
------------------------------	---	---

B mit Randnummer ohne Klammern	=	Bemerkung, die einer Stellungnahme innerhalb der gesetzten Frist bedarf.
--------------------------------	---	--

2. Versicherungsschutz in der Stadt Cottbus

Die kreisfreien Städte und Landkreise sind durch Schadenereignisse im Gegensatz zu Privatpersonen und Unternehmen in aller Regel nicht existenziell gefährdet. In der Ausübung hoheitlicher und fiskalischer Tätigkeiten liegt aber dennoch ein Risikopotenzial. Die kreisfreien Städte und Landkreise haben grundsätzlich zwei Möglichkeiten, sich gegen Risiken finanziell zu sichern. Zum einen kann dies durch Versicherungsverträge geschehen, zum anderen können die Schäden direkt aus dem kommunalen Haushalt beglichen und/oder eine eigene Risikovorsorge in Form einer Rücklage gebildet werden. Eine eigene Risikovorsorge hat u.a. den Vorteil, dass die bei Versicherungen zu zahlende Versicherungssteuer entfällt.

Die Art der Risikovorsorge entscheidet jeder Landkreis und jede kreisfreie Stadt in eigener Verantwortung² selbst.

Die Stadt hat ihre Risikovorsorge bisher ausschließlich über Versicherungsverträge betrieben. Zum Zeitpunkt der Prüfung zeichnete sich ab, dass die Stadt im Haushaltsjahr 2003 voraussichtlich 540.868 € Versicherungsprämien zahlen müsste. Die von der Stadt geschlossenen Versicherungsverträge können in drei Versicherungszweige unterteilt werden:

- Haftpflichtversicherung
- Unfallversicherung
- Vermögensschaden-/ Sachversicherungen.

² Die Pflichtversicherungen sind ausgenommen.

Diese Versicherungszweige werden in die folgenden Versicherungsarten unterteilt:

Versicherungsart	Prämienhöhe 2003 in €
Allgemeine Haftpflichtversicherung	78.642
Kraftfahrzeug-Haftpflichtversicherung	29.943
Gebäudeversicherungen	260.542
Gebäudeinhaltsversicherungen	87.999
Elektronik-Versicherungen	21.450
Glasbruchversicherungen	1.391
Kraftfahrzeugteil- und -vollversicherung	33.764
Insassenunfallversicherung	634
Aufwandersatzversicherung	10.307
Waldbrandversicherung	5.579
Schülerunfall- und Schülersachversicherung	9.346
Allgemeine Unfallversicherung	1.271
Summe	540.868

2.1. Organisation der Bearbeitung von Versicherungsangelegenheiten

Zentrale zuständige Stelle für Versicherungsfragen in der Stadt ist das Rechtsamt. Mit der Bearbeitung von Versicherungsangelegenheiten ist eine Mitarbeiterin betraut, die in die Vergütungsgruppe IV b des Tarifvertrages zur Anpassung des Tarifrechts – Manteltarifliche Vorschriften - eingruppiert ist und für diese Tätigkeit 100 % ihrer durchschnittlichen regelmäßigen wöchentlichen Arbeitszeit aufwendet. Die Mitarbeiterin ist sowohl für die Vertrags- als auch die Schadenbearbeitung zuständig. Allerdings wurden bis zum Jahr 2003 sechs von insgesamt 21 Versicherungsverträgen von einem Versicherungsmakler betreut. Dazu hatte die Stadt mit einem Maklerbüro einen entsprechenden Vertrag geschlossen (Anlagen 1 und 2). Maklergebühren zahlte die Stadt nicht.

2.2. Risikomanagement

Die Gesamtrisikolage eines Landkreises und einer kreisfreien Stadt setzt sich aus vielen Einzelrisiken zusammen. Die Notwendigkeit des Versicherungsschutzes kann nur beurteilt werden, wenn bestehende Risiken von der Verwaltung erkannt und bewertet werden. Dazu bedarf es einer systematischen Suche nach allen möglichen Gefahrenquellen. Diese können menschliches oder technisches Versagen, Unfallereignisse, Fehldispositionen, Zu- bzw. Abgänge von Wagnissen sowie Vermögens- und Wertveränderungen sein. Ob ein Risiko versichert werden muss, hängt von der Höhe des zu erwartenden Schadens und der zu erwartenden Schadenhäufigkeit ab. Bevor ein Risiko versichert wird, sollten durch die Verwaltung u.a. folgende Aspekte berücksichtigt werden:

- Risikoerkennung (Erfassung der Gefahrenquellen)
- Wahrscheinlichkeit eines Schadeneintritts (Fachliteratur, Statistiken)
- Risikovermeidung bzw. Risikominderung durch Sicherungsmaßnahmen
- Risikoabwälzung auf Dritte möglich (z. B. durch vertragliche Absicherung bei Vermietung und Verpachtung von Räumen)
- Feststellung des Schadenverlaufs und der Schadenzahlungsquote mindestens der letzten fünf Jahre
- Selbstversicherung in Form von Rücklagen.

Über folgende Versicherungen führte die Stadt Übersichten:

- Schadenfälle und Schadenzahlungsfälle (jährlich)
- Prämien (mehrjährig).

Die Stadt überprüfte ihren Versicherungsschutz regelmäßig. Anhand der Prämien- und Schadenentwicklung nahm die Stadt entsprechende Anpassungen vor. Die gezahlten Versicherungsprämien wurden den Entschädigungsleistungen nicht in einem mehrjährigen Zeitraum gegenüber gestellt. Somit wurden die einzelnen Versicherungsarten nicht hinreichend auf ihre Wirtschaftlichkeit geprüft.

Die vom Versicherungsmakler gemäß Vertrag zu erstellenden Schaden- und Prämienstatistiken lagen nicht vor. Für Versicherungen beim Kommunalen Schadenausgleich (KSA) war die Möglichkeit vorhanden, Schadenstatistiken online abzurufen. Die sich daraus ergebenden Möglichkeiten der online-Bearbeitung von Schadenzahlungsfällen bzw. des Abrufes von Schadenstatistiken nutzte die Stadt bisher nicht.

Die Risikobeurteilung ist ein dynamischer Prozess, da sich die zur Bewertung herangezogenen Schadenverläufe verändern oder sich neue Gefahrenpotenziale ergeben können. Daher ist auch der vorhandene Versicherungsbestand regelmäßig hinsichtlich seiner Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit zu analysieren. In diesem Zusammenhang sollten z. B. die gezahlten Versicherungsprämien den Entschädigungsleistungen in einem mehrjährigen Zeitraum gegenüber gestellt werden. Ferner ist es nicht nur notwendig über Angaben zu der jeweiligen Schadenhöhe, sondern auch zu deren Ursachen zu verfügen. Nur so ist es möglich entsprechende Risiken einzugrenzen bzw. zur Selbstversicherung im Rahmen der Rücklagenbildung überzugehen oder für Versicherungen angemessene Selbstbeteiligungen zu vereinbaren. Durch die Vereinbarung von Selbstbeteiligungen besteht die Möglichkeit, die Höhe der Versicherungsprämie ausgabensenkend zu beeinflussen. Ob eine Selbstbeteiligung wirtschaftlich ist, bedarf aber in jedem Einzelfall einer sorgfältigen Kosten-Nutzen-Analyse.

Der LRH stellte fest, dass eine Gesamtrisikoaanalyse durch die Stadt nicht erfolgte. Erst im Zusammenhang mit der europaweiten Ausschreibung wurde für die Gebäude- und Gebäudeinhaltsversicherung eine Gesamtrisikoaanalyse erstellt.

- B 1 Ein Risikomanagement war in der Stadt nur ansatzweise vorhanden. Der Versicherungsschutz wurde nicht hinreichend auf seine Wirtschaftlichkeit überprüft, da die Entschädigungsleistungen den gezahlten Versicherungsprämien nicht in einem mehrjährigen Zeitraum gegenübergestellt wurden. Der Stadt war somit nur eine eingeschränkte Risikobeurteilung über alle Versicherungsarten möglich.

Der LRH erwartet, dass die Stadt zukünftig im Rahmen einer Gesamtrisikoaanalyse ihren Versicherungsschutz regelmäßig auf Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit überprüft.

3. Vergabe von Versicherungsleistungen

Die Stadt hat alle Versicherungsverträge freihändig vergeben. Für sechs Versicherungsverträge mit einem Prämienvolumen im Jahr 2003 von 353.929 €, d.h. 65,44 % des Gesamtprämienvolumens hat sich die Stadt eines Versicherungsmaklers bedient. Erst im Jahr 2004 vergab die Stadt die Gebäude- und die Gebäudeinhaltsversicherung in einer europaweiten Ausschreibung. Im Ergebnis der europaweiten Ausschreibung spart die Stadt bei der Gebäude- und Gebäudeinhaltsversicherung gegenüber dem Jahr 2003 ca. 40 Tsd. €.

- (B 2) Die Stadt hat bis zum Jahr 2003 die Versicherungsleistungen nicht öffentlich ausgeschrieben, sondern freihändig vergeben. Ein aktenkundiger Vermerk, warum von der Öffentlichen Ausschreibung abgesehen wurde, lag nicht vor.

Grundsätzlich sollten die Versicherungsleistungen im Rahmen der bestehenden rechtlichen Regelungen im Wettbewerb vergeben werden. Eine den Vergabevorschriften Rechnung tragende Ausschreibung ist am besten geeignet, ein marktgerechtes und wirtschaftliches Vergabeergebnis zu erzielen. Grundlage für die Vergabe von Versicherungsleistungen im Betrachtungszeitraum ist die Verdingungsordnung für Leistungen - ausgenommen Bauleistungen, Teil A (VOL/A). Die VOL/A gibt für den Bereich des öffentlichen Auftragswesens Grundsätze, Verfahrensschritte und Formvorschriften vor, welche einen...