

zu Drs. Nr. 275/17

**Zur
Veröffentlichung
freigegebener Prüfbericht**

Der Kreistag des Kreises Düren hat mit Beschluss vom 24.06.2015 (Drs. Nr. 241/15, TOP 29) festgelegt, dass die Einzelprüfberichte des Rechnungsprüfungsamtes *nach* ihrer Beratung im Rechnungsprüfungsausschuss der Öffentlichkeit (unter Wahrung personen- oder unternehmensbezogener Daten) zugänglich gemacht werden können.

Beratung im Rechnungsprüfungsausschuss des Kreises Düren: 19.12.2017

Nachdruck oder Verwendung dieses Prüfberichts oder einzelner Teile hieraus
nur mit Genehmigung des Kreises Düren.

Allgemeine Verwaltungsprüfung
Prüfbericht

Verstoß gegen Pflegeversicherungsgesetz

nicht öffentlich

Allgemeine Verwaltungsprüfung
Prüfbericht

Verstoß gegen Pflegeversicherungsgesetz

Kreis Düren
Rechnungsprüfungsamt

Bismarckstraße 16
52351 Düren

Haus A, Zimmer 192

Tel. 02421 – 22 2260
Fax. 02421 - 22 182258

www.kreis-dueren.de
E-Mail: amt14@kreis-dueren.de

Einleitung

Zu den Aufgaben, die im Produkt 02 122 13 "Ordnungsangelegenheiten allgemein" im Bereich Sicherheit und Ordnung gebündelt sind, gehört unter anderem die Ahndung der Verstöße gegen das Pflegeversicherungsgesetz. Dieser Aufgabenbereich ist Thema dieser allgemeinen Verwaltungsprüfung.

In § 1 SGB XI – Soziale Pflegeversicherung – ist geregelt, dass derjenige, der bei einem privaten Krankenversicherungsunternehmen versichert ist, eine private Pflegeversicherung abschließen und aufrechterhalten muss.

Wer vorsätzlich oder leichtfertig dieser Verpflichtung nicht nachkommt oder mit der Zahlung von sechs Monatsprämien in Verzug gerät, begeht eine Ordnungswidrigkeit nach § 121 SGB XI, die mit einer Geldbuße bis zu 2.500 € geahndet werden kann.

Die Verfolgung und Ahndung dieser Ordnungswidrigkeiten wird nach § 7 der Verordnung zur Regelung von Zuständigkeiten nach dem Sozialgesetzbuch (ZuVO SGB) den Kreisen und kreisfreien Städten übertragen. Innerhalb der Kreisverwaltung liegt die Zuständigkeit beim Ordnungsamt im Sachgebiet 32/1 "Ordnung". Diese Aufgabe ist eine Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung.

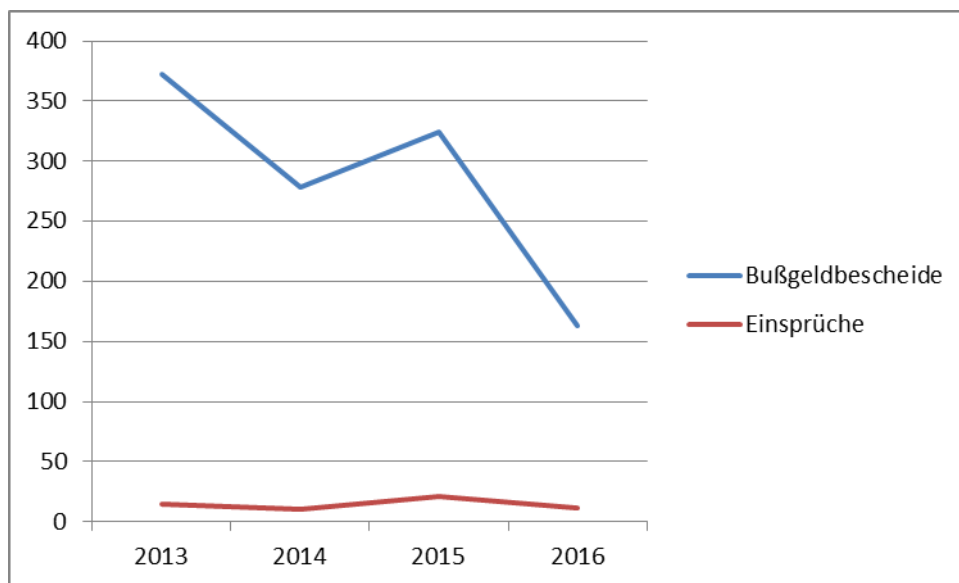
Die Prüfung wurde durchgeführt von .

Stellenanteile und Fallzahlen

Beim Ordnungsamt ist eine Sachbearbeiterin im Sachgebiet 32/1 mit 23 Wochenstunden für die Bearbeitung der Ordnungswidrigkeiten nach § 121 SGB XI zuständig. Zusätzlich wird eine weitere Mitarbeiterin aufgabenbezogen mit einem Stellenanteil von 3 Std./Woche eingesetzt.

Bei den Fallzahlen werden die Anzahl der Bußgeldbescheide und der eingelegten Einsprüche erfasst. Die folgende Tabelle enthält die Fallzahlen der letzten vier Jahre:

	2013	2014	2015	2016	Ø
Bußgeldbescheide	372	278	324	163	284
Einsprüche	15	11	21	12	15



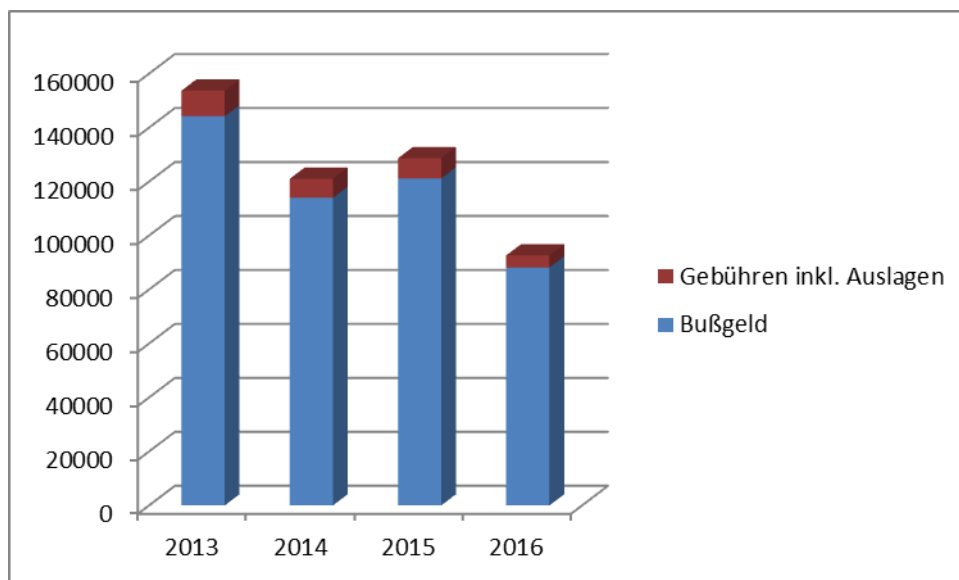
Die grafische Darstellung verdeutlicht, dass die Anzahl der Bußgeldbescheide und damit die Gesamtfallzahlen zwar stark schwanken aber zumindest in den letzten vier Jahren insgesamt eher rückläufig sind. Die Anzahl der Einsprüche liegt bei durchschnittlich 15 Stück jährlich.

Haushaltsvolumen

Es fallen nur Erträge an, die beim Kostenträger 122.01.00 "Allgemeine Gefahrenabwehr allgemein" gebucht werden, bzw. seit 2016 lautet der Kostenträger 122.13.00 "Ordnungsangelegenheiten allgemein". Die Erträge teilen sich auf in Bußgelder, Sachkonto 4561000, und Verwaltungsgebühren, Sachkonto 4311001. Die Auslagen für die Übersendung per Zustellungsurkunde werden beim Sachkonto für die Verwaltungsgebühren mit erfasst. Die entsprechenden Beträge der Jahre 2013 bis 2016 wurden in der folgenden Tabelle zusammengefasst:

	2013	2014	2015	2016
Bußgeld 4561000	144.208,92 €	114.049,04 €	121.205,96 €	88.202,45 €
Gebühren 4311001	9.515,14 €	7.005,28 €	7.458,35 €	4.461,39 €
Summe	153.724,06 €	121.054,32 €	128.664,31 €	92.663,84 €

Die Höhe der vereinnahmten Bußgelder inkl. Verwaltungsgebühren und Auslagen spiegelt die Fallzahlenentwicklung wieder. Insgesamt schwanken die Einnahmen und sind im Jahre 2016 im Vergleich zu den drei Jahren davor gesunken.



Aufgabeninhalt

Das Bundesversicherungsamt meldet dem Ordnungsamt die Verstöße entweder auf elektronischem Weg oder per Post mit einem Vordruck. In der Einzelfallbearbeitung wird dann im Regelfall der Sachverhalt ermittelt, dem Betroffenen Gelegenheit zur Äußerung gegeben (Anhörung) und ein Bußgeldbescheid per Zustellungsurkunde übersandt. Die Bußgeldhöhe richtet sich nach einem Erlass des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales NRW in der jeweils geltenden Fassung. Dem jeweiligen aktuellen Erlass ist eine Bußgeldtabelle beigefügt, die jährlich angepasst wird. In der Bußgeldtabelle wird u.a. die Bußgeldhöhe, gestaffelt nach Anzahl des Prämienverzugs, Verminderungsgründe (wirtschaftliche Situation, Mitwirkung) bzw. ein Aufschlag bei weiteren betroffenen Personen aufgeführt.

Beim Prämienverzug sind daher bei der Bemessung des Bußgeldes u.a. der Zeitraum des Zahlungsverzuges, die wirtschaftliche Situation und eine evtl. Mitwirkung zu berücksichtigen. Zusätzlich fallen die Kosten des Verfahrens nach § 107 OWiG an:

- Gebühren (5 % der Geldbuße, mind. 25 €, max. 7.500 €)
- Auslagen (für Zustellung mit Zustellungsurkunde pauschal 3,50 €)

Gegen den Bußgeldbescheid kann der Betroffene innerhalb von zwei Wochen nach Zustellung schriftlich oder zur Niederschrift bei der Verwaltungsbehörde, die den Bußgeldbescheid erlassen hat, Einspruch einlegen (§ 67 OWiG).

Bei einem wirksamen Einspruch des Betroffenen gegen den Bußgeldbescheid wird die Akte über die Staatsanwaltschaft an das Amtsgericht Düren übersandt, wenn der Bußgeldbescheid aufrecht erhalten wird. Die Staatsanwaltschaft prüft nun ihrerseits den Bußgeldbescheid auf seine Richtigkeit. Hält sie den Bußgeldbescheid für nicht richtig, kann sie das Verfahren gegen den Betroffenen einstellen. Ansonsten sendet sie den Vorgang weiter an das Amtsgericht Düren, welches nunmehr für die weitere Bearbeitung zuständig ist.

Das Amtsgericht kann das Verfahren einstellen und damit beenden oder durch Beschluss entscheiden, wenn das Gericht eine Hauptverhandlung für nicht erforderlich hält und der Betroffene und die Staatsanwaltschaft diesem Verfahren nicht widersprechen.

Ist der Sachverhalt z.B. strittig und hält das Gericht deswegen eine Beweisaufnahme für erforderlich, oder widersprechen die Beteiligten einer Entscheidung durch Beschluss, bestimmt es einen Termin zur Hauptverhandlung und entscheidet durch Urteil.

Wenn kein Einspruch eingelegt wird, aber dennoch das Bußgeld nicht gezahlt wird, versucht die Kreiskasse das Geld beizutreiben. Ist die Beitreibung erfolglos, wird evtl. Erzwingungshaft nach § 96 OWiG beim Amtsgericht Düren beantragt.

Einzelfallprüfung

Aus den Jahren 2013 bis 2015 wurden insgesamt 17 Fälle zufällig ausgewählt und prüfseitig betrachtet. Dabei wurde eine insgesamt sorgfältige und nachvollziehbare Sachbearbeitung vorgefunden.

Es wurde aber festgestellt, dass in den Bescheiden bei der Begründung der Bußgeldbemessung auf einen Erlass des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales NRW vom 28.04.1998 hingewiesen wird, obwohl dieser jährlich aktualisiert wird.

Als Auslagen für die Zustellung mit Zustellungsurkunde werden laut § 107 Abs. 3 Nr. 2 OWiG pauschal 3,50 Euro erhoben. In den geprüften Fällen wurden versehentlich immer die tatsächlichen geringeren Zustellungskosten (2,32 Euro) und nicht die in OWiG vorgegebene Pauschale angesetzt. Darauf wurde bei der Auswahl der zu prüfenden Einzelfällen vom Amtsleiter des Fachamtes im Vorfeld hingewiesen, da dies dort selber aufgefallen ist. Seit Ende 2015 wird die korrekte Pauschale angesetzt.

Prüfbemerkung B 1

Es wird empfohlen die verwendeten Musterschreiben, insbesondere Anhörung und Bescheide, mindestens einmal jährlich bzw. zusätzlich im Bedarfsfall auf Aktualität hin zu überprüfen und den rechtlichen Neuerungen anzupassen.

Stellungnahme der Verwaltung:

Die Verwaltung bedankt sich für die Empfehlung, die verwendeten Musterschreiben mindestens einmal jährlich bzw. zusätzlich im Bedarfsfall auf Aktualität hin zu überprüfen sowie den rechtlichen Neuerungen anzupassen, und nimmt diese gerne an. Die verwendeten Musterschreiben wurden bereits aktualisiert.

Abschließende Bewertung durch die Rechnungsprüfung

Prüfbemerkung B 1 ist somit ausgeräumt.

In zwei Einzelfällen wurde die Bußgeldhöhe nicht korrekt ermittelt:

Az. 32/1 35 31 120/14 und 32/1 35 31 040/15

In beiden Fällen war der Betroffene mit der Versicherungsprämie für die private Pflegeversicherung in Verzug. Im Rahmen des Ermittlungsverfahrens wurde festgestellt, dass Teilbeträge gezahlt wurden.

Bei der Bußgeldhöhe werden die Regelungen des jeweils gültigen Erlasses des Ministeriums für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter des Landes Nordrhein-Westfalen herangezogen. Die Höhe des Bußgeldes hängt grundsätzlich davon ab, wie viele Monate die Versicherungsprämie in Verzug ist. Sie kann vermindert werden aufgrund der wirtschaftlichen Situation oder durch Mitwirkung bei der Aufklärung des Sachverhaltes. Sie erhöht sich, wenn weitere Personen (Ehegatte, Kinder) betroffen sind.

Im Rahmen der Sachbearbeitung wurde mittels Vermerk die Bußgeldhöhe ermittelt. Dabei handelt es sich um einen Vordruck, in dem Reduzierungstatbestände durch Ankreuzen ausgewählt werden. U.a. wurde das Bußgeld aufgrund der zwischenzeitlichen Teilzahlung um 10 % reduziert. Die Reduzierungsmöglichkeit bzgl. Teilzahlung findet sich nicht in den Regelungen des Erlasses bzw. der Bußgeldtabelle; sie entbehren somit einer rechtlichen Grundlage. Die Bußgelder wurden um 10 %, betragsmäßig 34,20 € bzw. 80,40 €, zu viel reduziert.

Diese Möglichkeit der Reduzierung entbehrt einer rechtlichen Grundlage. Der bei der Ermittlung der Bußgeldhöhe zur Hilfe gezogene Vordruck muss den rechtlichen Vorgaben angepasst werden.

Prüfbemerkung B 2

Bei der Ermittlung der Bußgeldhöhe sind die rechtlichen Grundlagen zu beachten, damit die Bußgeldhöhe richtig festgesetzt wird. Die internen Regelungen bzw. Vordrucke sind zu überarbeiten.

Es ist durchaus denkbar, dass dieser Fehler auch in weiteren nicht geprüften Fällen vorkommen könnte.

Prüfbemerkung B 3

Die nicht vom Rechnungsprüfungsamt gesichteten Einzelfälle sind vom Ordnungsamt daraufhin zu überprüfen, ob Bußgelder falsch und insbesondere zu niedrig festgesetzt wurden.

Bei Einnahmeverlusten durch zu geringe Bußgelder ist zu prüfen, ob gegebenenfalls die Eigenschadenversicherung einzuschalten ist.

Stellungnahme der Verwaltung:

Es ist richtig, dass der jeweils gültige Erlass des MGEPA bei der Bußgeldhöhe als Entscheidungshilfe mit herangezogen wird. Im aktuellen Erlass verweist das Ministerium, ebenso wie in den Jahren davor, auf die jeweilige Bezugsgröße in der Sozialversicherung sowie den Beitragssatz der Pflegeversicherung als Berechnungsgrundlage für die Bußgelder nach § 121 SGB XI. Diesem Erlass ist eine Tabelle beigefügt, in der die Höhe der Geldbußen für die einzelnen Tatbestände aufgeführt sind.

Für den Fall des Prämienverzugs von sechs Monaten sieht diese Tabelle die im Prüfberichtsentwurf genannten Verminderungen aufgrund wirtschaftlicher Situation (-20 %) und Verminderung durch Mitwirkung (-10 %), beim Vorliegen beider Gründe -30 %, vor. Die Tabelle mit den Geldbußen und Verminderungstatbeständen ist als "Empfehlende Tabelle zur Berechnung von Bußgeldern – Ordnungswidrigkeiten nach § 121 SGB XI" überschrieben.

Aus Sicht der Verwaltung erscheint es sachgerecht, weiter so wie bisher zu verfahren. Unstreitig erfolgt eine Minderung des Bußgeldes in Höhe von 20 % beim Bezug öffentlicher Leistungen bzw. im Insolvenzverfahren. Die Empfehlungen des MGEPA sehen eine Verminderung durch Mitwirkung von 10 % vor. Mitwirkung erfolgt häufig in unterschiedlicher Ausprägung. Teilweise wird lediglich der qualifiziert ausgefüllte Anhörungsbogen zurück gesandt oder der rückständige Beitrag vollständig beglichen oder es werden Teilzahlungen geleistet bzw. eine Ratenzahlung mit dem Versicherungsunternehmen vereinbart. Hierfür wird die Geldbuße um 10 % vermindert. Wie die geprüften Fälle zeigen, erfüllen die Betroffenen teilweise mehrfach den Tatbestand der Mitwirkung. Aus Sicht der Verwaltung ist es nur konsequent, wenn die/der Betroffene, die/der mehrere dieser Minderungsfaktoren erfüllt, besser gestellt wird als die/der Täter/-in, für die/den nur eines der Merkmale zutrifft.

Der Erlass des MGEPA ist weder eine Rechtsgrundlage noch ist die Bußgeldhöhe für den Kreis als nachgeordnete Behörde verbindlich, da die in Rede stehende Tabelle lediglich empfehlenden Charakter hat. Die Bußgeldhöhe wurde nach Ansicht der Verwaltung auf der Grundlage der Rechtsvorschriften korrekt ermittelt. Es ist daher nicht beabsichtigt, Änderungen an den internen Vordrucken und der Praxis vorzunehmen. Dementsprechend erfolgt keine Überprüfung der nicht durch das Rechnungsprüfungsamt gesichteten Einzelfälle.

Abschließende Bewertung durch die Rechnungsprüfung

Die Auffassung der Verwaltung ist nachvollziehbar. Die empfehlende Tabelle zur Berechnung von Bußgeldern für Ordnungswidrigkeiten nach § 121 SGB XI des Ministeriums gibt einen Bußgeldrahmen vor, um eine einheitliche Praxis bei der Verfolgung und Ahndung der Ordnungswidrigkeiten zu bewirken. Es wird dem Ordnungsamt eine Entscheidungshilfe an die Hand gegeben, mit der festgestellte Rechtsverstöße unter Wahrung des Gleichheitsgrundsatzes angemessen verfolgt werden können.

Bei der Ermittlung der Bußgeldhöhe müssen in jedem Einzelfall die Besonderheiten des Sachverhalts berücksichtigt werden, die evtl. sogar eine Abweichung von den Rahmensätzen verlangen. Im Bußgeldbescheid muss die Bemessung des Bußgeldes, Verminderungen, Aufschläge und insbesondere eine Abweichung von den Empfehlungen des Ministeriums hinreichend begründet und für den Empfänger verständlich dokumentiert werden. Wenn dies beachtet und umgesetzt wird, sind die Prüfbemerkungen B 2 und B 3 ausgeräumt.

Korruptionsprävention

Gemäß § 19 Abs. 2 Satz 2 des Gesetzes zur Verbesserung der Korruptionsbekämpfung und zur Errichtung und Führung eines Vergaberegisters in Nordrhein-Westfalen (Korruptionsbekämpfungsgesetz - KorruptionsbG) sind korruptionsgefährdete Bereiche insbesondere dort anzunehmen, wo auf Aufträge, Fördermittel oder auf Genehmigungen, Gebote oder Verbote Einfluss genommen werden kann. Gerade ordnungsbehördliche Aufgaben, wie die Ahndung von Verstößen gegen das Pflichtversicherungsgesetz, sind aus Sicht der Rechnungsprüfung als korruptionsgefährdet anzusehen.

Das Fachamt nahm zur Frage, welche Maßnahmen zur Vermeidung von Korruption durchgeführt werden, wie folgt Stellung:

In der Vergangenheit wurden die Mitarbeiter regelmäßig in Besprechungen für die Gefährdungen durch Korruption sensibilisiert. Entsprechend der Dienstvereinbarung zur Vorbeugung und Verhinderung von Korruption bei der Kreisverwaltung Düren vom 20.01.2016 wird auch künftig in diesem Sinne verfahren.

Die Rechnungsprüfung verweist zu diesem Thema insbesondere auf die Regelungen der Leitlinien Korruptionsprävention (compliance leader) von Dezember 2010 und der Dienstvereinbarung zur Vorbeugung und Verhinderung von Korruption bei der Kreisverwaltung Düren vom 20.01.2016.

Prüfungsdauer

Die Prüfung begann mit einem Auftaktschreiben an das Ordnungsamt am 04.10.2016. Im Anschluss daran bat das Fachamt mit Schreiben vom 14.10.2016 aufgrund der seit längerem und aktuell angespannten personellen Situation um Verschiebung der Prüfung um einen angemessenen Zeitraum. In einem gemeinsamen Gespräch am 10.11.2016 wurde sich darauf geeinigt, dass kurzfristig teilweise bereits Fragen beantwortet werden, damit mit der Prüfung begonnen werden kann. Die restlichen Antworten sollten bis Mitte Dezember nachgereicht werden. Dies verzögerte sich jedoch bis Anfang Februar. Aufgrund von weiterem Klärungsbedarf mit Mailverkehr und einem weiteren Gespräch am 06.04.2017 dauerte die Prüfung bis Anfang Mai 2017. Anschließend wurde der Entwurf des Prüfberichts am 18.05.2017 dem Fachamt per Mail zur Kenntnisnahme und mit der Bitte um Mitteilung, ob der Bericht sachlich korrekt die Fakten wiedergibt, vorgelegt. Trotz Erinnerung per Telefonat am 05.06.2017 und per Mail am 12.06.2017 lag eine Antwort des Ordnungsamtes bis Anfang Juli nicht vor. Die Prüfung dauerte somit bereits 9 Monate. Um eine weitere Verzögerung zu vermeiden, wurde der Prüfbericht am 06.07.2017 entgegen der sonst üblichen Praxis nunmehr ohne vorherige Abstimmung mit dem Fachamt im Rahmen des Ausräumverfahrens dem Ordnungsamt und dem Hauptamt mit der Gelegenheit zur Stellungnahme vorgelegt. Die abschließende Stellungnahme der Verwaltung erfolgte am 15.08.2017.

Angelegenheiten der Rechnungsprüfung sind vordringlich zu bearbeiten. Aufgrund der insgesamt sehr langen Bearbeitungsdauer wird auf das Schreiben des Rechnungsprüfungsamtes vom 27.10.2016 verwiesen, das im Rechnungsprüfungsausschuss am 08.12.2016 behandelt wurde (Drs.Nr. 403/16).

Die Verwaltung hat daraufhin die Amts- und Stabstellenleitungen am 15.12.2016 mittels Präsentation informiert, die Thematik in der Hausverfügung vom 09.01.2017 aufgegriffen und ebenfalls darauf hingewiesen, dass Prüfungsangelegenheiten vordringlich zu bearbeiten sind. Am 11.01.2017 hat das Hauptamt eine weitere Vorlage (Drs.Nr. 8/17) dazu für den Rechnungsprüfungsausschuss gefertigt, die in der nächsten Ausschusssitzung behandelt werden soll.

Prüfangelegenheiten sind von den Organisationseinheiten der Kreisverwaltung wie eben dargestellt vordringlich zu bearbeiten. Das Rechnungsprüfungsamt hat dennoch für die Belange der Fachämter Verständnis und kommt den Ämtern auch gerne sowohl zeitlich als auch beim Prüfungsumfang entgegen.

Andererseits soll die Prüfung in einem vertretbaren Rahmen und Zeitraum erfolgen. Trotz allen Verständnisses für die Verzögerungen der Bearbeitung durch das Ordnungsamt wurde hier die Dauer für eine vertretbare Prüfung überschritten.