

Unterrichtung

durch den Bundesrechnungshof

**Bemerkungen 2021 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes
– Ergänzungsband –**

Inhaltsverzeichnis

Hinweis: Die Nummern 1 bis 39 der Bemerkungen 2021 sind im Hauptband enthalten, den der Bundesrechnungshof im November 2021 zugeleitet hat.

	Seite
Vorbemerkung	4
Übergreifende und querschnittliche Prüfungsergebnisse	
40 Beteiligung an Öffentlich-Privaten Partnerschaften der Europäischen Union nicht geregelt: Finanzielle Belastungen unklar	8
41 Endlich Transparenz über die vom Bund errichteten Stiftungen schaffen	13
Einzelplanbezogene Prüfungsergebnisse	
Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI)	
42 BMI vernachlässigt Aufsicht: Bundesverwaltungsamt lässt Beihilfeanträge ungeprüft und zahlt mehrere Millionen Euro zu viel	20
43 Verwaltungsdigitalisierung: BMI beschönigt Fortschritt	27
Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK)	
44 BMWK setzt jährlich 500 Mio. Euro weitgehend im „Blindflug“ für die Energieforschung ein	35
Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS)	
45 Gesetzliche Rentenversicherung: Rentenanpassung 2021 kann sowohl jüngere als auch ältere Generationen benachteiligen	42

46	Bundesamt für Soziale Sicherung muss seine Korruptionsprävention verbessern	48
----	---	----

Bundesministerium für Digitales und Verkehr (BMDV)

47	Jeder vierte Zug im Fernverkehr der Deutschen Bahn AG verspätet – keine Trendwende bei der Pünktlichkeit	52
----	--	----

Bundesministerium der Verteidigung (BMVg)

48	Korruptionsprävention im größten Beschaffungsamt der Bundeswehr seit Jahren mangelhaft	60
49	Teures Cyber-Lagezentrum kann schnelle Eingreiftruppe der NATO nicht unterstützen	66
50	Mehr als 50 Mio. Euro für ungenutzte Software	72
51	E-Akte der Bundeswehr: Teures Digitalisierungsprojekt stellt Funktionen verzögert und nur eingeschränkt bereit	76

Bundesministerium für Gesundheit (BMG)

52	Krankenkassen kontrollieren Hilfsmittelversorgung unzureichend	83
53	Krankenkassen schützen Versicherte nicht genug vor unnötigen Mehrkosten für Hörhilfen	90

Allgemeine Finanzverwaltung

54	Kleine Photovoltaikanlagen und Blockheizkraftwerke: Besteuerung rechtssicher machen	97
55	Hohe Mitnahmeeffekte beim Kindergeld für volljährige Kinder – BMF unterlässt Erfolgskontrolle	102
56	BMF muss die Länder bei der Verfolgung von Steuerstraftaten mit einer Servicestelle beim Bundeszentralamt für Steuern unterstützen	107

Vorbemerkung

Die Bemerkungen des Bundesrechnungshofes zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes sind Grundlage für die Entlastung der Bundesregierung durch den Deutschen Bundestag. Für das Haushaltsjahr 2020 sind die Bemerkungen 2021 maßgeblich. Den Hauptband dieser Bemerkungen hat der Bundesrechnungshof im November vergangenen Jahres vorgestellt. Der vorliegende Ergänzungsband enthält seitdem festgestellte Prüfungsergebnisse. Er vervollständigt und aktualisiert die Bemerkungen 2021.

1 Bemerkungen des Bundesrechnungshofes – Grundlage für die Entscheidung über die Entlastung der Bundesregierung

Über die Aufstellung des Haushalts entscheidet das Parlament. Für den Vollzug des Haushalts ist die Bundesregierung verantwortlich. Sie hat sicherzustellen, dass die bereitgestellten Mittel ordnungsgemäß bewirtschaftet und wirtschaftlich und sparsam verwendet werden. Nach Abschluss des Haushaltsjahres muss die Bundesregierung gegenüber dem Deutschen Bundestag und dem Bundesrat Rechenschaft ablegen. Dazu erstellt das Bundesministerium der Finanzen eine Haushaltsrechnung und eine Vermögensrechnung. Der Deutsche Bundestag und der Bundesrat entscheiden dann, ob sie der Bundesregierung für das betreffende Haushaltsjahr die Entlastung erteilen.

Mit seinen Bemerkungen bereitet der Bundesrechnungshof die Entscheidung über die Entlastung der Bundesregierung vor. Sie beantworten vor allem folgende Fragen:

- Stimmen die in der Haushaltsrechnung und der Vermögensrechnung und die in den Büchern aufgeführten Beträge überein? Sind die Einnahmen und Ausgaben ordnungsgemäß belegt?
- In welchen bedeutsamen Fällen haben die geprüften Stellen gegen die Vorschriften und Grundsätze für die Haushalts- und Wirtschaftsführung verstoßen?
- Mit welchen wesentlichen Ergebnissen hat der Bundesrechnungshof die unternehmerische Betätigung des Bundes geprüft?
- Welche Maßnahmen empfiehlt der Bundesrechnungshof?

Der Präsident des Bundesrechnungshofes leitet die Bemerkungen der Bundesregierung, dem Deutschen Bundestag und dem Bundesrat zu. Der Deutsche Bundestag überweist die Bemerkungen an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss). Dieser leitet sie zur Beratung an seinen Unterausschuss weiter, den Rechnungsprüfungsausschuss.

Der Bundesrechnungshof stellt die Bemerkungen mit der Zuleitung der Öffentlichkeit vor. Danach können sie im Internetangebot des Bundesrechnungshofes abgerufen werden (<https://www.bundesrechnungshof.de>).

Die Bemerkungen 2021 bestehen aus zwei Bänden:

- Im November 2021 hat der Bundesrechnungshof den Hauptband zugeleitet und veröffentlicht. Dieser enthält zum einen den allgemeinen Teil der Bemerkungen, d. h. die Feststellungen zur Haushaltsrechnung und zur Vermögensrechnung des Bundes. Zum anderen enthält er einzelplanbezogene Prüfungsergebnisse.
- In dem vorliegenden Ergänzungsband berichtet der Bundesrechnungshof über weitere einzelplanbezogene Prüfungsergebnisse. Diese Möglichkeit nutzt er, um aktuelle Prüfungsergebnisse, die erst nach Zuleitung des Hauptbandes vorliegen, noch in das anstehende Entlastungsverfahren einzubringen.

2 Prüfungsfeststellungen fördern ordnungsgemäßes und wirtschaftliches Verwaltungshandeln

Die Bemerkungen enthalten Prüfungsfeststellungen und daraus abgeleitete Empfehlungen des Bundesrechnungshofes, denen die Verwaltung nicht gefolgt ist. Der Rechnungsprüfungsausschuss berät die Bemerkungen. Die Bundesministerien müssen ihm Rede und Antwort stehen. Der Ausschuss bittet meistens auch die politische Leitung der Ministerien zu den Beratungen. In der weit überwiegenden Anzahl der Fälle (mehr als 90 %) macht er sich die Feststellungen und Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zu eigen. Er fordert die Bundesregierung dann per Beschluss auf, die Empfehlungen umzusetzen und ein wirtschaftliches und ordnungsgemäßes Verwaltungshandeln sicherzustellen.

Der Haushaltsausschuss bereitet die jährliche Entlastungsentscheidung vor und berücksichtigt dabei auch die Beratungsergebnisse des Rechnungsprüfungsausschusses zu den Bemerkungen des Bundesrechnungshofes. Auf dieser Grundlage entscheiden der Deutsche Bundestag und der Bundesrat über die Entlastung der Bundesregierung. Dabei fordern sie die Bundesregierung auch auf, bei der Aufstellung und Ausführung der Bundeshaushaltspläne den Feststellungen des Haushaltsausschusses zu den Bemerkungen des Bundesrechnungshofes zu folgen.

Der Bundesrechnungshof hält nach, ob die Bundesregierung die Beschlüsse des Rechnungsprüfungsausschusses umsetzt. Auch in dieser Zeit müssen die betroffenen Bundesministerien dem Ausschuss weiter Rede und Antwort stehen. Die Ergebnisse können zudem in die Haushaltsberatungen einfließen und sich so auf die Mittelzuweisung für das nächste Haushaltsjahr auswirken.

Oft setzt die Verwaltung die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes bereits während der Prüfung unmittelbar um. Dann haben die Feststellungen und Empfehlungen i. d. R. keine Bedeutung für die Entlastung der Bundesregierung durch das Parlament und werden nicht Teil der Bemerkungen des Bundesrechnungshofes.

3 Strukturierte Verfahren und die Beteiligung der geprüften Stellen sichern die Qualität der Prüfungsergebnisse

Der Bundesrechnungshof ist bei der Wahl seiner Prüfungsthemen und bei der Gestaltung seiner Prüfungen unabhängig. Prüfungs- und Beratungsersuchen des Deutschen Bundestages und seiner Ausschüsse berücksichtigt er jedoch regelmäßig.

Als Prüfungsmaßstäbe gibt Artikel 114 Absatz 2 Grundgesetz die Wirtschaftlichkeit und die Ordnungsmäßigkeit vor. Der Bundesrechnungshof prüft daher zum einen, ob die Verwaltung ihre Ressourcen wirtschaftlich verwendet und die Maßnahmen auch tatsächlich zum angestrebten Ziel führen. Zum anderen achtet er darauf, ob die Verwaltung das geltende Recht einhält.

Der Bundesrechnungshof teilt seine Feststellungen grundsätzlich der geprüften Stelle, z. B. dem zuständigen Bundesministerium, mit und bittet sie um eine Stellungnahme. Die geprüfte Stelle hat dann die Möglichkeit, den Sachverhalt zu erläutern oder ihr Vorgehen zu begründen. Auf dieser Grundlage stellt der Bundesrechnungshof sein Prüfungsergebnis abschließend fest. Dabei entscheidet er auch, ob er es in seine Bemerkungen aufnimmt.

Der Bundesrechnungshof kontrolliert, was die geprüften Stellen unternommen haben, um Mängel abzustellen oder Verfahren zu verbessern. Er hält außerdem nach, ob sie die vom Deutschen Bundestag und vom Bundesrat erteilten Auflagen erfüllen.

Die Arbeit des Bundesrechnungshofes folgt klaren Grundsätzen. Der Bundesrechnungshof prüft ergebnisoffen; seine Methoden hinterfragt er fortlaufend und passt sie erforderlichenfalls an. Politische Entscheidungen beurteilt er nicht. Er kann aber prüfen und berichten, ob die zugrunde liegenden Annahmen zutreffen und ob eine darauf gestützte Maßnahme die beabsichtigte Wirkung erzielt hat.

4 Der Bundesrechnungshof berät die Regierung und das Parlament

Der Bundesrechnungshof berät den Deutschen Bundestag, den Bundesrat, die Bundesregierung sowie einzelne Bundesministerien auf der Grundlage seiner Prüfungserfahrungen. Er ist zudem in vielen Fällen anzuhören oder zu beteiligen, z. B. wenn Förderrichtlinien der Bundesministerien erlassen oder Beteiligungen des Bundes an privatrechtlichen Unternehmen geändert werden sollen.

Über Angelegenheiten von besonderer Bedeutung kann der Bundesrechnungshof den Deutschen Bundestag, den Bundesrat und die Bundesregierung jederzeit unterrichten (Berichte nach § 99 BHO). Die Berichte veröffentlicht der Bundesrechnungshof unverzüglich nach der Zuleitung an die Empfänger im Internet. Zur Erfüllung seines Beratungsauftrags kann der Bundesrechnungshof seine Prüfungsfeststellungen und Empfehlungen auch in Berichten nach § 88 Absatz 2 BHO zusammenfassen. Die Berichte nach § 88 Absatz 2 BHO, die an das Parlament adressiert sind, werden in den Ausschüssen behandelt, insbesondere im Haushaltsausschuss und im Rechnungsprüfungsausschuss. Dabei wird auch darüber entschieden, wie die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes umgesetzt werden sollen. Sobald die Berichte abschließend beraten worden sind, veröffentlicht der Bundesrechnungshof sie im Internet, soweit dies mit dem Schutz von Persönlichkeitsrechten, Unternehmensinteressen und dem öffentlichen Interesse vereinbar ist. Die veröffentlichten Berichte sind im Internetangebot des Bundesrechnungshofes abrufbar.

5 Beratung durch den Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung

Der Präsident des Bundesrechnungshofes ist traditionell zugleich Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung. In dieser Funktion berät er auch die Bundesregierung und das Parlament, insbesondere über die Auswirkungen von Rechtsvorschriften auf die Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns sowie zu sonstigen übergreifenden Themen. Hierzu nutzt er die Prüfungserkenntnisse des Bundesrechnungshofes. Die Bundesministerien sind gehalten, ihn frühzeitig zu beteiligen, wenn sie Gesetzesvorlagen oder Entwürfe von Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften erarbeiten.

Übergreifende und querschnittliche Prüfungsergebnisse

Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF)

(Einzelplan 30)

Allgemeine Finanzverwaltung

(Einzelplan 60)

40 Beteiligung an Öffentlich-Privaten Partnerschaften der Europäischen Union nicht geregelt: Finanzielle Belastungen unklar

Zusammenfassung

Die Bundesregierung muss klare Regeln für eine deutsche Beteiligung an Gemeinsamen Unternehmen auf EU-Ebene schaffen. Dabei muss sie sicherstellen, dass die Ressorts die finanziellen Belastungen und wesentlichen Risiken für den Bundeshaushalt bei der Entscheidung über die Beteiligung berücksichtigen.

Die EU-Kommission, die Mitgliedstaaten sowie private Einrichtungen und Unternehmen errichten Gemeinsame Unternehmen als Öffentlich-Private Partnerschaften (ÖPP) auf der Grundlage des Unionsrechts. Die ÖPP erhalten Mittel aus dem EU-Haushalt sowie Beiträge von Mitgliedstaaten, Forschungseinrichtungen und Unternehmen, um Forschungs- und Innovationsprogramme zu finanzieren und so marktreife Technologien zu entwickeln. Eine Beteiligung an diesen ÖPP ist sowohl für die Mitgliedstaaten als auch für die Forschungseinrichtungen und Unternehmen freiwillig.

Der Bundesrechnungshof hat exemplarisch die Beteiligung am Gemeinsamen Unternehmen für europäisches Hochleistungsrechnen (EuroHPC) geprüft. Das BMBF ist als zuständiges Ressort die Beteiligung eingegangen. Dabei hat es finanzielle Verpflichtungen des Bundes, die sich aus der Beteiligung ergeben könnten, nicht sachgerecht geprüft und dokumentiert. Mögliche Belastungen und Risiken für den Bundeshaushalt blieben dadurch unerkannt.

Der Bundesrechnungshof führt dies auch darauf zurück, dass nicht klar geregelt ist, unter welchen Voraussetzungen sich der Bund an solchen ÖPP beteiligen darf und wie darüber zu entscheiden ist. Er erwartet daher, dass die Bundesregierung klare Regeln für eine deutsche Beteiligung an ÖPP der Europäischen Union schafft. Mit der Gründung einer solchen ÖPP werden Strukturen aufgebaut, die die Beteiligten über viele Jahre hinweg binden und die mit erheblichen finanziellen Verpflichtungen einhergehen können. Das fachlich zuständige Ressort sollte daher verpflichtet werden, immer die Einwilligung des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) einzuholen.

40.1 Prüfungsfeststellungen

Keine verbindlichen Vorgaben für eine Beteiligung des Bundes

Der Bund beteiligt sich an ÖPP auf EU-Ebene. Diese ÖPP erhalten Mittel aus dem EU-Haushalt sowie freiwillige Beiträge von Mitgliedstaaten, Forschungseinrichtungen und Unternehmen, um Forschung und Innovation zu fördern.

In der Bundesregierung entscheidet das jeweils zuständige Ressort über eine Beteiligung Deutschlands an einer solchen ÖPP. Wenn sich der Bund an internationalen Organisationen oder an privatrechtlichen Unternehmen beteiligt, muss das jeweilige Ressort dafür die Einwilligung des BMF einholen. Dies ist aus Sicht der Bundesregierung bei einer Beteiligung an einer ÖPP der Europäischen Union hingegen nicht erforderlich.

Der Bundesrechnungshof hat exemplarisch die Beteiligung an EuroHPC geprüft. Er stellte fest, dass die Beteiligung an ÖPP der Europäischen Union nicht verbindlich geregelt ist.

Deutsche Beteiligung an EuroHPC

Im Jahr 2018 gründete der Rat der Europäischen Union das Unternehmen EuroHPC. Es beschafft EU-weit besonders leistungsfähige Computer (Supercomputer) und fördert Forschungsprojekte zum Hochleistungsrechnen. An EuroHPC sind die EU-Kommission, die EU-Mitgliedstaaten, Nicht-EU-Staaten sowie privatrechtlich organisierte Verbände aus Forschungseinrichtungen und Unternehmen als Mitglieder beteiligt.

Für die Errichtung und den Betrieb von EuroHPC sind im EU-Haushalt bis zum Jahr 2027 mindestens 3,6 Mrd. Euro vorgesehen. Hinzu kommen die Beiträge der anderen Mitglieder. Die Mitgliedstaaten, in denen das Unternehmen EuroHPC Projekte fördert, müssen sich nach den Gründungsstatuten an den Ausgaben für Projekte zum Hochleistungsrechnen in der Regel zur Hälfte beteiligen (Kofinanzierung). In welchem Umfang der Bund Mittel für EuroHPC

tatsächlich zur Verfügung stellen muss, hängt also davon ab, ob und inwieweit EuroHPC Förderprojekte aus Deutschland auswählt.

Finanzielle Risiken und Belastungen für den Bundeshaushalt unklar

Mit Stand Ende 2021 hatten sich mehrere deutsche Einrichtungen an EuroHPC-Projekten zum Hochleistungsrechnen beteiligt. Diese Projekte sind auf mehrere Jahre angelegt und sollen mehr als 200 Mio. Euro kosten (EU-Anteil und Kofinanzierungen). In den Jahren 2020 und 2021 stellte der Bund nach eigenen Angaben etwas mehr als 4,4 Mio. Euro für Kofinanzierungen bereit. Das BMBF ermittelte jedoch nicht, in welchem Umfang der Bund in den Folgejahren voraussichtlich EuroHPC-Projekte finanzieren muss. Es konnte zudem nicht belegen, dass die Finanzplanung des Bundes für solche Projekte ausreichend Mittel vorsieht.

Das BMBF untersuchte und dokumentierte zudem nicht systematisch, welche Risiken und Belastungen für den Bundeshaushalt aus der Beteiligung an EuroHPC entstehen könnten. Bereits aus den Gründungsstatuten zu EuroHPC lassen sich die nachfolgenden Risiken für den Haushalt ableiten:

- In den Gründungsstatuten ist nicht klar geregelt, wie bei ausbleibenden oder verspäteten Beiträgen anderer Mitglieder zu verfahren ist. Zahlt ein Mitglied nicht, könnte das geförderte Projekt scheitern. EuroHPC müsste dann darüber entscheiden, die bis dahin geleisteten Beiträge abzuschreiben oder Mittel nachzuschießen. Dies könnte die Finanzierung anderer Projekte gefährden oder höhere Beiträge der übrigen Mitglieder zur Folge haben.
- Zwar ist der Bund nach den Gründungsstatuten nicht verpflichtet, zusätzliche Beiträge an EuroHPC zu leisten. Allerdings könnte er sich tatsächlich zu Nachzahlungen gezwungen sehen. Falls Beiträge anderer (privater) Mitglieder ausbleiben oder Schäden bei der Tätigkeit des Unternehmens entstehen, könnten sich Betroffene an die beteiligten Staaten wenden, um finanzielle Lücken zu schließen oder Schäden geltend zu machen. Dies gilt im besonderen Maße für Deutschland als wirtschaftlich leistungsfähigen Mitgliedstaat.
- Zudem ist ungewiss, in welcher Höhe Deutschland über seinen Anteil am EU-Haushalt für Schulden des Unternehmens haften muss. Gleiches gilt für den Betrieb von Supercomputern in Deutschland. Zwar sind die Einrichtungen, die im Auftrag von EuroHPC Supercomputer betreiben, grundsätzlich für etwaige Schäden daraus verantwortlich. Das BMBF finanziert aber den Betrieb deutscher Forschungseinrichtungen aus Bundesmitteln. Daher könnten sich auch Belastungen für den Bundeshaushalt ergeben, wenn die Einrichtungen wegen solcher Schäden mehr Mittel benötigen als der nationale Finanzierungsanteil an dem EuroHPC-Projekt vorsieht.

40.2 Würdigung

Das BMBF hätte klären müssen, welche finanziellen Folgen eine deutsche Mitgliedschaft bei EuroHPC auslösen könnte. Es ist offen, wie hoch das Gesamtvolumen der geförderten Projekte in Deutschland sein wird. Daher hätte das BMBF das erwartete Gesamtvolumen plausibel herleiten und berechnen müssen, welche Beitragspflichten sich für den Bund ergeben könnten. Zudem hätte es systematisch prüfen müssen, ob und inwieweit die Regelungen zur Haftung ausreichen, um Risiken für den Bundeshaushalt abzuwenden. Beides hat das BMBF versäumt. Der Bundesrechnungshof führt dies auch darauf zurück, dass nicht klar geregelt ist, unter welchen Voraussetzungen sich der Bund an solchen ÖPP beteiligen darf und wie darüber zu entscheiden ist.

Er erwartet daher, dass die Bundesregierung klare Regeln für eine deutsche Beteiligung an ÖPP der Europäischen Union schafft. Hierzu sollte sie mit einem strukturierten Verfahren sicherstellen, dass die Ressorts die Verpflichtungen und die finanziellen Risiken, die sich aus der Beteiligung ergeben können, systematisch untersuchen und dokumentieren. Die zuständigen Ressorts müssen dabei darlegen, welche Ausgaben für den Bund laut Vertrag entstehen. Sie müssen zudem klären, wann und in welcher Höhe er haftet. Außerdem müssen sie prüfen, ob die Gefahr von Nachzahlungen besteht.

Der Bund geht mit einer Beteiligung an einer ÖPP der Europäischen Union – wie bei einer Beteiligung an internationalen Organisationen oder privatrechtlichen Unternehmen – regelmäßig erhebliche, oft mehrjährige finanzielle Verpflichtungen ein. Hier müssen vergleichbare Regeln gelten. Daher sollte das zuständige Ressort stets die Einwilligung des BMF einholen müssen. Da das zuständige Ressort mitunter dazu neigt, die finanziellen Verpflichtungen zu niedrig einzuschätzen, könnte dies auch Interessenkonflikten vorbeugen.

40.3 Stellungnahme

Das BMBF und das BMF haben mitgeteilt, dass sie die Kritik des Bundesrechnungshofes nicht teilen. Der Bund sei bei EuroHPC keine erheblichen finanziellen Verpflichtungen eingegangen, denn die deutschen Beiträge seien bislang vergleichsweise gering. Mit Blick auf mögliche Risiken räumten die Ressorts jedoch ein, dass Projekte in ÖPP der Europäischen Union aufgrund ausbleibender Kofinanzierungen womöglich abgebrochen werden könnten. Diese Risiken lägen aber nicht höher als bei anderen grenzüberschreitenden Projekten.

Insgesamt seien die finanziellen Risiken der Beteiligung Deutschlands in den Gründungsstatuten ausreichend minimiert. So müsse EuroHPC z. B. für mögliche Schäden im Zusammenhang mit seiner Tätigkeit angemessene Versicherungen abschließen. EuroHPC könne Projekte zudem „grundsätzlich“ nicht mit zusätzlichen Mitteln finanzieren, wenn Beiträge der Mitglieder ausblieben.

Die Mitglieder hafteten zwar für Schulden von EuroHPC, aber nur in Höhe ihrer Beiträge zu den Verwaltungskosten. Auf Deutschland entfielen dabei höchstens 300 000 Euro. Darüber hinausgehende Haftungsfragen seien erst zu klären, wenn EuroHPC deutsche Einrichtungen für den Betrieb eines Supercomputers auswähle.

Das BMBF und das BMF haben jedoch zugesagt, künftig die finanziellen Verpflichtungen umfassend, sorgfältig und transparent zu untersuchen und zu dokumentieren, bevor sich Deutschland an ÖPP der Europäischen Union beteilige. Einen formalisierten Prozess hielten die Ressorts nicht für sinnvoll. Die Ressortabstimmung zu den Verhandlungspositionen auf EU-Ebene und zur Aufstellung des Bundeshaushaltes reiche dafür aus. Die Ressorts haben darauf hingewiesen, dass neben den finanziellen Aspekten auch die besonderen politischen Interessen zu berücksichtigen seien.

40.4 Abschließende Würdigung

Mit der Gründung einer ÖPP der Europäischen Union werden auf EU-Ebene Strukturen geschaffen, die die Beteiligten über viele Jahre hinweg binden und die mit erheblichen finanziellen Verpflichtungen einhergehen können. Zudem sind damit Risiken für den Haushalt oder das Ansehen des Forschungsstandortes Deutschland verbunden. Diese können sich aus der Aufgabe selbst bzw. dem Gegenstand der Förderung, der Vertragsgestaltung und dem Zusammenwirken der Beteiligten ergeben und weit über die bislang vom BMBF und BMF dargestellten Risiken hinausgehen.

Die Bundesregierung sollte daher Vorschriften schaffen, die allen Ressorts klar und verbindlich vorgeben, dass die finanziellen Verpflichtungen Deutschlands vor einer Beteiligung an ÖPP der Europäischen Union umfassend, sorgfältig und transparent zu untersuchen und zu dokumentieren sind. Ziel sollte dabei auch sein, mögliche Haushaltsrisiken frühzeitig aufzuzeigen. Zudem sollte das zuständige Ressort verpflichtet werden, immer die Einwilligung des BMF zu der Beteiligung einzuholen. Dies entspräche den etablierten und bewährten Verfahren für eine Beteiligung Deutschlands an internationalen Organisationen und privatrechtlichen Unternehmen. Die entsprechenden Regelungen der BHO sind nicht nur Ausdruck des haushalterischen Vorsichtsprinzips, sondern unterstreichen vielmehr die Gesamtverantwortung des BMF für ein nachhaltiges Finanzgebaren des Bundes auch in diesem Bereich. Auch in einem solchen Verfahren können die Ressorts die besonderen politischen Interessen auf EU-Ebene berücksichtigen.

Bundesministerium der Finanzen (BMF)

(Einzelplan 08)

41 Endlich Transparenz über die vom Bund errichteten Stiftungen schaffen

Zusammenfassung

Der Bund hat keinen verlässlichen Überblick über die von ihm errichteten Stiftungen.

Das BMF ermittelte im Jahr 2021 anlässlich einer Ressortabfrage 54 privatrechtliche Stiftungen, die der Bund errichtet hat. Das Stiftungskapital dieser Stiftungen beträgt mehr als 2 Mrd. Euro. Im Jahr 2019 hatte das BMF 104 Stiftungen des Bundes erfasst, wozu auch öffentlich-rechtliche Stiftungen gehörten. Diese Listen sind aber weder vollständig noch aktuell.

Der Bundesrechnungshof hatte schon im Jahr 2018 das BMF aufgefordert, eine öffentlich zugängliche Übersicht über die privatrechtlichen Stiftungen des Bundes zu erstellen und fortzuschreiben. Dabei hatte er auch empfohlen, dass das BMF den Ressorts eine Checkliste zur Verfügung stellt. Diese sollte ihnen dabei helfen, typische Fehler bei der Errichtung neuer und bei der Steuerung bestehender privatrechtlicher Stiftungen zu vermeiden. Die Checkliste will das BMF nun im Jahr 2022 veröffentlichen. Zwar plant es auch, eine Übersicht mit den Stammdaten der privatrechtlichen Stiftungen des Bundes zu erstellen. Dies reicht aber nicht aus, weil damit noch wesentliche Informationen fehlen: So fehlt eine Übersicht über das vom Bund geleistete Stiftungskapital sowie über seine weiteren Zustiftungen und Zuwendungen. Ebenso fehlen Informationen über die aktuelle finanzielle Lage der Stiftungen. Bei Anfragen aus dem Parlament zu den Stiftungen des Bundes muss das BMF jeweils aufwendig bei den Ressorts nachfragen, ohne auf diese wichtigen Informationen per „Knopfdruck“ zugreifen zu können. Auch gibt es so kein „Frühwarnsystem“, sollte sich die finanzielle Lage einer Stiftung verschlechtern. Schließlich will das BMF in die geplante Übersicht keine öffentlich-rechtlichen Stiftungen des Bundes aufnehmen.

Das BMF muss mit einem regelmäßig aktualisierten Stiftungsbericht die haushaltsrechtlich notwendige Transparenz über die vom Bund errichteten Stiftungen herstellen. Der Bericht muss auch die wesentlichen Finanzdaten enthalten, soweit diese veröffentlicht werden dürfen.

41.1 Prüfungsfeststellungen

Der Bund hat zahlreiche privatrechtliche Stiftungen errichtet. Diese erfüllen Aufgaben der Kulturförderung, der Forschung, des Umweltschutzes, des Verbraucherschutzes oder der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit.

Fehlende Bestandsübersicht zu Stiftungen des Bundes

Es gibt bislang keine öffentlich zugängliche Bestandsübersicht oder Berichterstattung über die privatrechtlichen Stiftungen des Bundes. Im Unterschied dazu hat sich bei den Bundesbeteiligungen eine regelmäßige Berichterstattung etabliert. Das BMF informiert dabei im jährlichen Beteiligungsbericht über den Stand der Beteiligungen des Bundes an Unternehmen.

In den letzten Jahren gab es mehrere parlamentarische Anfragen dazu, welche privatrechtlichen Stiftungen der Bund als Stifter errichtet hat und wie deren finanzielle Lage ist. Um diese beantworten zu können, musste das BMF erst bei den Ressorts nachfragen, welche Stiftungen in deren Zuständigkeitsbereich vorhanden sind. Das BMF hat aus den abgefragten Daten eine interne Übersicht zu den privatrechtlichen Stiftungen des Bundes erstellt.

Im Jahr 2021 waren in dieser Übersicht 54 Stiftungen enthalten. Seitdem wurden weitere Stiftungen gegründet. Im Jahr 2019 hatte das BMF auch öffentlich-rechtliche Stiftungen erfasst und 104 Stiftungen des Bundes aufgeführt. Die Angaben der Ressorts zu den verschiedenen Abfragen des BMF waren teilweise widersprüchlich und oftmals nicht aktuell. Dies war darauf zurückzuführen, dass der Bund in sehr unterschiedlicher Weise bei privatrechtlichen Stiftungen engagiert ist. Er tritt nicht nur als Alleinstifter, sondern auch als Mitstifter auf. Ferner leistet er projektbezogene Zuschüsse an Stiftungen, ohne selbst Stifter zu sein, oder er stellt Dritten Haushaltsmittel für eine Stiftungsgründung zur Verfügung. Die interne Übersicht des BMF aus dem Jahr 2021 umfasst auch nicht alle Stiftungen, die der Bund miterrichtet hat.

Der Bundesrechnungshof hatte das BMF schon im Jahr 2018 darauf hingewiesen, dass es keine Bestandsübersicht über die privatrechtlichen Stiftungen des Bundes gibt, die unabhängig von parlamentarischen Anfragen fortgeschrieben und veröffentlicht wird. Zusätzlich zum Transparenzdefizit erschwert dieser Mangel es den Ressorts auch, die notwendige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchzuführen. Eine solche ist vor der Errichtung einer Stiftung vorgeschrieben. Die Ressorts können so nicht prüfen, ob alternativ zur Errichtung einer neuen Stiftung bereits vorhandene Stiftungen zusätzliche Aufgaben wahrnehmen könnten. Ferner kann auch das Parlament Stiftungen dadurch nur schwer kontrollieren.

Der Bundesrechnungshof hatte es bereits in seiner Bemerkung zu Stiftungsgründungen bei der Entwicklungszusammenarbeit¹ für notwendig gehalten, die Transparenz zu verbessern. Aus den Haushaltsplänen waren die in den Jahren 2020 und 2021 geleisteten Zuschüsse für die Errichtung der Stiftungen des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung nicht erkennbar. Sie wurden aus Titeln mit allgemein gehaltenen Zweckbestimmungen finanziert.

Fehlende Übersicht über die teils kritische finanzielle Lage der Stiftungen

Das in der internen Übersicht des BMF für den Bund aufsummierte Stiftungskapital von privatrechtlichen Stiftungen beträgt mehr als 2 Mrd. Euro.

Auf eine Anfrage aus dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) zur finanziellen Situation bei den einzelnen Bundesstiftungen erklärte das BMF im Jahr 2021, dass ihm die wirtschaftliche Lage der privatrechtlichen Stiftungen des Bundes nicht bekannt sei. Daher war es gezwungen, die Ressorts erneut zu befragen.

Durch diese Ressortabfrage wurde deutlich, dass in der Niedrigzinsphase nicht mehr alle vom Bund errichteten Stiftungen in der Lage waren, ihre Aufgaben aus ihren Kapitalerträgen zu finanzieren und damit den Stiftungszweck zu erfüllen. Viele Stiftungen waren darauf angewiesen, dass der Bund sie durch Zustiftungen oder Zuwendungen zusätzlich förderte. Mangels einer strukturierten Übersicht war die Höhe dieser zusätzlichen Förderungen unklar.

Fehlende Checkliste für die Ressorts

Der Bundesrechnungshof hatte ebenfalls schon im Jahr 2018 beanstandet, dass es keine einheitliche ressortübergreifende Checkliste für die Errichtung neuer und für die Steuerung bestehender privatrechtlicher Stiftungen gibt. Eine solche wäre aber wichtig, um typische Fehler zu vermeiden. Bei der Errichtung einer neuen Stiftung führten z. B. einige Ressorts keine ergebnisoffene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durch, obwohl das die BHO so vorschreibt. Aufgrund politischer Entscheidungen nahmen sie die Organisationsform „privatrechtliche Stiftung“ bereits als Ergebnis der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vorweg. Ob das Finanzierungskonzept für die Stiftung langfristig tragfähig ist, prüften sie somit nicht oder nur unter optimistischen Annahmen.

¹ <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/bemerkungen-jahresberichte/jahresberichte/2021-hauptband/einzelplanbezogene-pruefungsergebnisse/bundesministerium-fuer-wirtschaftliche-zusammenarbeit-und-entwicklung/2021-30>.

BMF will Empfehlungen nur teilweise umsetzen

Das BMF sagte zwar zu, ein Rundschreiben mit einer Checkliste für die Ressorts zu erstellen und ggf. auch die Verwaltungsvorschriften zur BHO zu ändern. Es unterstrich jedoch, dass die Ressorts dafür verantwortlich wären, diese Checkliste auch anzuwenden.

Weiterhin beabsichtigte das BMF, künftig die Stammdaten wie Name, Gründungsjahr, Stiftungszweck und zuständiges Ressort der privatrechtlichen Stiftungen des Bundes aus seiner internen Übersicht im Internet zu veröffentlichen. Angaben zum Stiftungskapital sowie zur finanziellen Situation wollte es hingegen nicht veröffentlichen. Das BMF befürchtete einen zu hohen Verwaltungsaufwand: Dieser sei für eine ständig zu aktualisierende Bestandsübersicht nicht geringer als für die bisherigen ressortübergreifenden Abfragen. Es hob insoweit den Aufwand für die weitreichenden finanziellen Angaben sowie für die Informationen über Stiftungsorgane und Bundesvertreterinnen und -vertreter hervor. Zudem habe es in den letzten drei Jahren nur drei parlamentarische Anfragen gegeben, die Auslöser für ressortübergreifende Abfragen waren.

Das BMF wies auch darauf hin, dass gerade die größere „Unabhängigkeit“ der Stiftungen vom Bundeshaushalt einschließlich der Nichtanwendung des Haushaltsrechts in vielen Fällen für ihre Errichtung spreche. Dies sei keine hinzunehmende Nebenfolge, sondern Hauptzweck der Stiftungsgründung.

41.2 Würdigung

Der Präsident des Bundesrechnungshofes hatte bereits in seiner Funktion als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung darauf hingewiesen, dass eine privatrechtliche Stiftung grundsätzlich keine geeignete und wirtschaftliche Möglichkeit ist, um öffentliche Aufgaben zu erfüllen.² Wenn der Bund gleichwohl mehr als 2 Mrd. Euro Stiftungskapital für die Gründung von privatrechtlichen Stiftungen bereitgestellt hat, muss hierüber Transparenz bestehen.

Die parlamentarischen Anfragen offenbarten ein Informationsdefizit. Dabei ist es nicht hinnehmbar, dass die interne Übersicht des BMF unvollständig ist und es sie nur bei Nachfragen aktualisiert. So hat der Bund den Großteil der Stiftungen mit der Erwartung gegründet, dass diese sich aus den Erträgen des Stiftungskapitals finanzieren werden. Informationen zur finanziellen Lage einer Stiftung erhält das Parlament jedoch erst bei einer akuten finanziellen

² <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/leitsaetze-der-externen-finanzkontrolle/leitsatzsammlung/07-organisation/2019-leitsatz-07-08-privatrechtliche-stiftungen>.

Schiefelage der Stiftung. Über grundlegende Entscheidungen, wie die Gründung, die staatliche Finanzierung oder die Auflösung einer Stiftung, sollte es jedoch immer informiert werden.

Wenn es Stiftungen nicht gelingt, ausreichende Erträge aus dem Stiftungskapital oder weitere Einnahmen zu erzielen, hilft häufig der Bund aus. So hat er bereits zahlreiche von ihm errichtete Stiftungen durch Zustiftungen oder Zuwendungen unterstützt. Gerade angesichts der Niedrigzinsphase ist es unverständlich, dass das Parlament nicht frühzeitig über die Vermögenssituation der Stiftungen informiert ist.

Eine Bestandsübersicht muss daher auch Informationen zur finanziellen Lage der bestehenden Stiftungen enthalten. Soweit die finanziellen Daten nicht veröffentlicht werden dürfen, sollte zumindest der Haushaltsausschuss regelmäßig, z. B. alle zwei Jahre, unterrichtet werden. Entsprechendes ist für Unternehmen mit Bundesbeteiligungen etabliert: Über den Beteiligungsbericht ist die Öffentlichkeit auch über finanzielle Daten informiert; das nicht öffentlich zugängliche Standardisierte Beteiligungsmonitoring an das Parlament dient als „Frühwarnsystem“ für mögliche finanzielle Risiken.

Vor der Errichtung einer neuen Stiftung muss das zuständige Ressort prüfen, ob ein Bedarf dafür besteht und wie er wirtschaftlich gedeckt werden kann. Diese Wirtschaftlichkeitsuntersuchung dient dazu, unnötige Risiken für den Bundeshaushalt zu vermeiden. Die Ressorts müssen dabei prüfen, ob andere Einrichtungen oder bereits bestehende Stiftungen die neuen Aufgaben erfüllen könnten. Hierzu benötigen die Ressorts eine regelmäßig aktualisierte Bestandsübersicht, die auch die vom Bund errichteten öffentlich-rechtlichen Stiftungen erfasst.

41.3 Stellungnahme

Das BMF hat darauf hingewiesen, dass es die Fragen des Parlaments stets substantiell und umfassend beantwortet habe. Aus seiner Sicht habe sich die bisherige Praxis bewährt. Im Jahr 2019 habe es bei seiner ressortweiten Abfrage auch öffentlich-rechtliche Stiftungen erfasst, über die das Parlament informiert werden wollte.

Es bekräftigte auch erneut, die Ressorts bei Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen unterstützen zu wollen. Daher habe es im Januar 2022 damit begonnen, eine Abfrage bei den Ressorts zu erstellen. Deren Ergebnisse sollen in eine Bestandsübersicht mit den Stammdaten der Stiftungen einfließen. Die Übersicht – ohne finanzielle Daten – soll als Übergangslösung dienen, bis ein zentrales Stiftungsregister für alle Stiftungen eingeführt wird. Dieses wird im Jahr 2026 mit Inkrafttreten des Stiftungsregistergesetzes eingerichtet werden. Anhand der Übersicht des BMF könne von den Ressorts besser geprüft werden, ob bestehende Stiftungen neue Aufgaben übernehmen könnten. Diese Hilfestellung für die Ressorts sei jedoch von der Information des Parlaments zu trennen.

Das BMF hat geltend gemacht, dass es nicht dafür zuständig sei, eine Bestandsübersicht zu öffentlich-rechtlichen Stiftungen zu erstellen. Öffentlich-rechtliche Stiftungen seien Teil der mittelbaren Bundesverwaltung und unterfielen daher der Zuständigkeit des Bundesministeriums des Innern und für Heimat (BMI).

Das BMF will im Jahr 2022 entsprechend den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes den Ressorts eine Checkliste mit Hinweisen zur Errichtung und Steuerung von privatrechtlichen Stiftungen zur Verfügung stellen.

41.4 Abschließende Würdigung

Die Prüfungen des Bundesrechnungshofes zeigen, dass die Ressorts dringend eine Checkliste mit Hinweisen zur Errichtung und Steuerung privatrechtlicher Stiftungen benötigen. Das BMF sollte daher entsprechend seiner Zusage endlich tätig werden und eine solche Checkliste veröffentlichen. So ist aus dem Koalitionsvertrag für die 20. Legislaturperiode ersichtlich, dass die Bundesregierung mehrere bestehende Stiftungen finanziell fördern will. Weiterhin sollen neue Stiftungen errichtet werden (z. B. eine Verbrauchsstiftung zur finanziellen Unterstützung von Tierheimen).

Die vom BMF angekündigte Bestandsübersicht nur mit Stammdaten privatrechtlicher Stiftungen reicht nicht aus. Ebenso soll das zentrale Stiftungsregister ab dem Jahr 2026 nur Stammdaten enthalten. Die Stellungnahme des BMF überzeugt insoweit nicht.

Erforderlich sind vielmehr auch Angaben zur finanziellen Situation der Stiftungen. Es muss deutlich werden, ob und in welcher Form Stiftungen auf eine weitere finanzielle Unterstützung durch den Bund angewiesen sind. Dem Eindruck, dass eine privatrechtliche Stiftung als staatsferne Einrichtung „unabhängig“ sei, obwohl sie dauerhaft vom Bund finanziert wird, kann damit entgegengewirkt werden.

Durch den Bundesbeteiligungsbericht wird das Parlament und die Öffentlichkeit regelmäßig über die Beteiligungen des Bundes unterrichtet. Gleiches sollte auch für Stiftungen des Bundes gelten. Die Bestandsübersicht kann praktisch als Stiftungsbericht des Bundes ausgestaltet werden. Parlamentarische Anfragen mit grundsätzlichen Fragen zum Bestand wären dann entbehrlich. Sofern das Parlament regelmäßig vertraulich über die finanzielle Situation der Stiftungen unterrichtet wird, entsteht zudem ein „Frühwarnsystem“ hinsichtlich möglicher finanzieller Risiken für den Bund.

Sowohl dem Parlament als auch den Ressorts fehlen bislang wesentliche Informationen, die bei der Entscheidung über die Errichtung neuer Stiftungen zu berücksichtigen sind. Mithilfe der Stiftungsübersicht als Teil eines Stiftungsberichts könnte ein Ressort leichter feststellen, ob angesichts vorhandener Stiftungen noch Bedarf für eine weitere Stiftung besteht. Es wäre auch ersichtlich, welche Stiftungsmodelle sich in der Praxis bewährt haben. Damit Parlament

und Ressorts die erforderlichen umfassenden Informationen erhalten, sind auch öffentlich-rechtliche Stiftungen einzubeziehen. Das BMF sollte hierzu die entsprechenden Angaben gemeinsam mit dem BMI erheben.

Einzelplanbezogene Prüfungsergebnisse

Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI)

(Einzelplan 06)

42 BMI vernachlässigt Aufsicht: Bundesverwaltungsamt lässt Beihilfeanträge ungeprüft und zahlt mehrere Millionen Euro zu viel

(Kapitel 1403 Titel 423 01)

Zusammenfassung

Das BMI hat bei seiner Fachaufsicht nicht darauf geachtet, dass das Bundesverwaltungsamt (BVA) die für die Erstattung von Aufwendungen zu Krankheits-, Pflege- und Geburtsfällen (Beihilfe) geltenden Regelungen einhält. Das BVA hat Beihilfeanträge über längere Zeiträume nur eingeschränkt oder gar nicht geprüft. Dadurch kam es allein im Jahr 2019 zu Überzahlungen von mehr als 8 Mio. Euro.

Das BVA bearbeitet als zentraler Dienstleister für mehr als 90 % der Beihilfeberechtigten des Bundes die Beihilfeanträge. Erhebliche IT-Probleme haben in den vergangenen Jahren zu anhaltenden Verzögerungen bei der Beihilfebearbeitung geführt. Um Rückstände abzubauen, hat das BVA seit mehreren Jahren immer wieder ein vereinfachtes Abrechnungsverfahren angewendet. So wollte es vermeiden, dass Beihilfeberechtigte zu lange auf die Zahlungen warten müssen. Das BVA hat dabei Belege nur eingeschränkt oder gar nicht geprüft. Ebenso hat es darauf verzichtet, die Zahlungen um Kostenbeteiligungen der Beihilfeberechtigten zu mindern. Es hat damit gegen das Beihilferecht verstoßen.

Dem BMI war dies bekannt. Dennoch hat es nicht hinreichend auf die Lösung der IT-Probleme hingewirkt. Die systematischen Rechtsverstöße des BVA hat es in Kauf genommen.

BMI und BVA haben damit unrechtmäßige Beihilfezahlungen in erheblichem Umfang zugelassen. Nach Berechnungen des Bundesrechnungshofes leistete das BVA allein im Jahr 2019 Überzahlungen von mehr als 8 Mio. Euro.

Der Bundesrechnungshof fordert das BMI auf, für eine durchgängig regelkonforme Beihilfebearbeitung des BVA zu sorgen und finanzielle Schäden für den Bund zu vermeiden.

42.1 Prüfungsfeststellungen

Gewährung von Beihilfe

Beamtinnen und Beamte haben nach § 80 des Bundesbeamtengesetzes i. V. m. der Verordnung über Beihilfe in Krankheits-, Pflege- und Geburtsfällen (Bundesbeihilfeverordnung – BBhV) Anspruch auf Beihilfe. Beihilfefähig sind nach § 6 Absatz 3 BBhV nur notwendige und wirtschaftlich angemessene Aufwendungen.

Zentrale Beihilfebearbeitung durch das BVA

Das BVA bearbeitet für mehr als 90 % der Beihilfeberechtigten des Bundes die Beihilfeanträge und ist für diesen Empfängerkreis der größte Dienstleister. Im Jahr 2019 betrug das Ausgabevolumen mehr als 1,4 Mrd. Euro. Grundlage für die Bearbeitung sind vertragliche Vereinbarungen zwischen den grundsätzlich für ihr Personal zuständigen Ressorts und dem BVA. Das BVA bewirtschaftet nicht eigene, sondern die ihm von den Kundenbehörden zugewiesenen Haushaltsmittel.

Im Jahr 2013 gab die Bundeswehr die Beihilfebearbeitung ab. Für die aktiven Bundeswehrangehörigen wurde das BVA, für die Versorgungsempfänger das Bundesamt für zentrale Dienste und offene Vermögensfragen (BADV) zuständig. Im Jahr 2017 übernahm das BVA die Beihilfebearbeitung vom BADV.

Das BMI hat als Fachaufsicht darüber zu wachen, dass das BVA die Beihilfeanträge ordnungsgemäß und zweckmäßig bearbeitet.

Vereinfachtes Abrechnungsverfahren

Das BVA setzte seit Jahren immer wieder ein vereinfachtes Abrechnungsverfahren ein. Es verzichtete hierzu bei ausgewählten Kostenarten (z. B. ambulante ärztliche Behandlung und Arzneimittel) ganz oder teilweise auf die Prüfung der Belege. Ebenso verzichtete es darauf, Kostenbeteiligungen anspruchsmindernd abzuziehen. So sieht die BBhV Eigenbehalte der Beihilfeberechtigten (§ 49 BBhV) oder Kostenbegrenzungen für Hilfsmittel (§ 25 BBhV) vor.

Seit dem Jahr 2019 hat das BVA anhand eines Stufenkonzepts über den Einsatz des vereinfachten Abrechnungsverfahrens entschieden. Das folgende „Stufenkonzept zur vereinfachten Belegprüfung“ ist seit Ende 2020 in Kraft:

- Stufe 1: Kaum Veränderungen in der Prüftiefe; vorwiegend begleitende Maßnahmen, wie z. B. Verzicht auf Nachforderung von fehlenden Unterlagen und auf Überwachung von Fristen, die insbesondere bei Vorsorgemaßnahmen zu beachten sind.
- Stufe 2: Verzicht auf Prüfung der Belege bei nahezu allen Kostenarten; Aufwendungen sind in Kostenart 26 „Sonstiges“ (vorgesehen für Ausgaben, die keiner Kostenart zugeordnet werden können) zusammenzufassen; Aufwendungen für Arzneimittel sind nur ab einer Belegsumme von 100 Euro in der korrekten Kostenart zu erfassen.
- Stufe 3: Verzicht auf Prüfung der Belege bei nahezu allen Kostenarten; alle Aufwendungen (auch Arzneimittel) sind in Kostenart 26 „Sonstiges“ zusammenzufassen.

Immer, wenn es das Stufenkonzept anwendete, ergänzte das BVA seine Beihilfebescheide mit dem Hinweis, dass rechtswidrige Beihilfebescheide keine Bindung für die Zukunft entfalten würden.

Seine Kundenbehörden informierte das BVA nur zum Teil über das vereinfachte Abrechnungsverfahren und dessen finanzielle Auswirkungen.

Zeitraum der Anwendung des Verfahrens

Dem Bundesrechnungshof erklärten sowohl das BVA als auch das BMI mehrfach, dass das BVA das vereinfachte Abrechnungsverfahren nur in absoluten Ausnahmefällen und jeweils nur über einen sehr kurzen Zeitraum angewendet hätte. Aus einer Übersicht des BVA ging allerdings hervor, dass es vom 1. Januar 2016 bis zum 31. Dezember 2020 tatsächlich zu einem Zeitanteil von 40 % davon Gebrauch gemacht hatte. So arbeiteten einzelne Referate in 52 von 60 Monaten im vereinfachten Abrechnungsverfahren.

Nach den Prüfungserkenntnissen des Bundesrechnungshofes hat das BVA seit Mitte des Jahres 2020 zumindest die Stufe 1 des Stufenkonzepts angeordnet.

Das BVA begründete die Anordnung des vereinfachten Verfahrens mit immer wiederkehrenden massiven Störungen der IT. Diese würden dadurch begünstigt, dass das BVA seit mehreren Jahren in drei IT-Netzen (BMI, Bundesministerium der Finanzen und Bundeswehr) arbeite, nachdem es die Beihilfebearbeitung vom BADV und von der Bundeswehr übernommen hatte. Mehrere Standorte, die im Netz der Bundeswehr arbeiten, könnten nur über eine störanfällige Schnittstelle an das Netz des BVA angebunden werden.

Durch organisatorische Änderungen habe das BVA versucht, den Rückständen entgegenzuwirken. Diese hätten die Lage jedoch nicht nachhaltig verbessern können. Um die Bearbeitungsrückstände abzubauen, habe das BVA in den vergangenen Jahren daher das vereinfachte Abrechnungsverfahren angewendet.

Das BVA erklärte, dass es das BMI als Fachaufsichtsbehörde in diversen Gesprächen über die Situation und seine Versuche zur Abhilfe informiert habe.

Finanzielle Auswirkungen

Einer der Kerninhalte des vereinfachten Abrechnungsverfahrens war es, dass das BVA eingereichte Belege ohne Prüfung in voller Höhe erstattete und im Abrechnungssystem unter der Kostenart 26 „Sonstiges“ zusammenfasste. Einer Übersicht des BVA ist zu entnehmen, dass die Ausgaben in dieser Kostenart weit überproportional von 30 Mio. Euro im Jahr 2018 auf 410 Mio. Euro im Jahr 2019 zunahmen. Es muss davon ausgegangen werden, dass der kurzfristige Anstieg um 380 Mio. Euro wesentlich auf das vereinfachte Abrechnungsverfahren zurückzuführen war.

Das BVA hat ermittelt, dass es gewöhnlich nach seinen Antragsprüfungen die Kosten für ärztliche Behandlungen um durchschnittlich mindestens 2,2 % kürzt. Der Bundesrechnungshof hat diesen Durchschnittswert auf die Fälle angewendet, die das BVA im vereinfachten Abrechnungsverfahren abgewickelt hatte. Dabei hat er eine Überzahlung von mehr als 8 Mio. Euro für das Jahr 2019 errechnet. Weitere Überzahlungen sind entstanden, weil das BVA die nach der BBhV vorgesehenen Kostenbeteiligungen nicht anspruchsmindernd abgezogen hat.

Kleine Anfrage im Deutschen Bundestag

Auf die Kleine Anfrage einer Bundestagsfraktion aus dem Jahr 2019 antwortete das BMI namens der Bundesregierung, dass das BVA bei der Beihilfebearbeitung im vereinfachten Abrechnungsverfahren weder Rechtsvorschriften missachte noch Prüfreden außer Kraft setze.

42.2 Würdigung

Das BVA hat mit dem vereinfachten Abrechnungsverfahren gegen die Regelungen der BBhV verstoßen. So prüfte es vorschriftswidrig nicht anhand der eingereichten Belege, ob Aufwendungen beihilfefähig waren. Es nahm damit das Risiko in Kauf, nicht berücksichtigungsfähige Aufwendungen zu erstatten. Auch konnte es wegen der Zusammenfassung von Belegen in der Kostenart 26 „Sonstiges“ nicht erkennen, ob Belege doppelt eingereicht und erstattet wurden. Ferner hat es die Aufwendungen nicht um die nach der BBhV vorgesehenen Kostenbeteiligungen gemindert. Den jeweiligen Kundenbehörden und damit dem Bundeshaushalt ist dadurch ein finanzieller Schaden in Millionenhöhe entstanden.

Es ist zwar nachvollziehbar, dass das BVA bestrebt war, die Bearbeitungszeiten so weit wie möglich zu verkürzen. Mit seinem Stufenkonzept und dem damit verbundenen Verzicht auf die Prüfung der Belege hat es jedoch gegen die Regelungen der BBhV verstoßen.

Das BVA kann die Bearbeitungsrückstände nur in rechtmäßiger Weise abbauen, wenn es über eine effektive und zuverlässige IT-Unterstützung verfügt. Daher müsste es dafür sorgen, dass sich die technischen Rahmenbedingungen grundlegend verbessern. Stattdessen hat sich das BVA immer wieder nur behelfsmäßiger Lösungen bedient, um Rückstände abzubauen. Ferner hat es Kundenbehörden über die finanziellen Konsequenzen des vereinfachten Abrechnungsverfahrens im Unklaren gelassen. Diese hatten deswegen weder die Kontrolle noch einen zutreffenden Überblick über ihre Beihilfeausgaben.

Dem BMI war bekannt, dass IT-Probleme maßgeblich zu den Verzögerungen beigetragen hatten. Diese waren dadurch entstanden, dass das BVA die Beihilfebearbeitung aus anderen Ressorts übernommen hatte. Gleichwohl hat es nicht hinreichend auf deren Lösung hingewirkt.

Das BMI hatte dafür Sorge zu tragen, dass das BVA bei der Beihilfebearbeitung sämtliche Regelungen des Beihilferechts beachtet. Es hätte daher spätestens eingreifen müssen, als sich abzeichnete, dass das BVA das vereinfachte Abrechnungsverfahren nicht nur als Ausnahmefall anordnete. Stattdessen hat es die anhaltenden Verstöße gegen das Beihilferecht in Kauf genommen. Es hätte das BVA auch aktiver bei der Lösung der IT-Probleme unterstützen müssen. Das BMI hat damit gegen seine Aufsichtspflichten verstoßen.

42.3 Stellungnahme

Das BMI hat darauf hingewiesen, dass das BVA das vereinfachte Verfahren angeordnet habe, um Bearbeitungsrückstände abzubauen. Diese seien aufgrund massiver Störungen der IT entstanden. Daneben habe sich die Arbeit mit vier verschiedenen Fachverfahren erschwerend ausgewirkt. Die daraus folgenden mehrmonatigen Bearbeitungszeiten hätten zu unzähligen Beschwerden von Betroffenen, Vertretern der Kundenbehörden und Politikern geführt, bis hin zu einer von 60 000 Personen unterzeichneten Petition.

Das BVA habe versucht, den Rückständen durch organisatorische Änderungen entgegenzuwirken. So habe es Personal zu besonders belasteten Standorten verschoben und Personal aus anderen Bereichen hinzugezogen. Überstunden auf freiwilliger Basis seien vergütet worden. Weiter habe es Anfang 2020 mit dem Informationstechnikzentrum Bund (ITZBund) eine neue Vereinbarung getroffen. Danach habe sich sowohl die Verfügbarkeit der Fachverfahren als auch die Reaktionsgeschwindigkeit bei Störungen verbessert. Diese Maßnahmen hätten die Situation jedoch nicht nachhaltig verbessert.

Zum Abbau der Bearbeitungsrückstände habe das BVA daher das vereinfachte Abrechnungsverfahren angewendet. Dies sei insbesondere aus Fürsorge für die Beihilfeberechtigten geschehen. Diese müssten sonst bei verzögerten Beihilfezahlungen für Arzt- und Krankenhausrechnungen in Vorleistung treten. Darüber hinaus sei zu befürchten gewesen, dass

Kundenbehörden vertragliche Vereinbarungen zur Beihilfebearbeitung mit dem BVA kündigen.

Das BMI hat die vom Bundesrechnungshof errechnete Überzahlung von mehr als 8 Mio. Euro angezweifelt. Aus der Ausgabensteigerung bei nur einer Kostenart könnten keine Rückschlüsse auf die Höhe der Überzahlungen gezogen werden, die das vereinfachte Verfahren verursacht habe. Auch hat das BMI die Auffassung vertreten, dass mögliche Schadenersatzforderungen und Prozesskosten deutlich höhere Mehrausgaben verursacht hätten. Zu solchen hätte es insbesondere aufgrund von Untätigkeitsklagen kommen können. Das Stufenkonzept verstoße außerdem nicht gegen die Regeln der BBhV, da es sich „lediglich um eine stufenweise reduzierte Prüftiefe“ handele.

Des Weiteren hat das BMI eine Vielzahl von Maßnahmen aufgeführt, die BVA, BMI, Bundesministerium der Finanzen und ITZBund ergriffen hätten. Zugleich hat es der Äußerung widersprochen, es sei seiner Aufsichtspflicht nicht nachgekommen. Dabei hat es Wert darauf gelegt, dass die Maßnahmen nicht nur kürzeren Bearbeitungszeiten, sondern insbesondere der „verfassungsrechtlich gebotenen Fürsorgepflicht“ gegenüber den Beihilfeberechtigten gedient hätten.

Schließlich hat das BMI den Feststellungen des Bundesrechnungshofes widersprochen, es habe nicht hinreichend auf die Lösung der IT-Probleme hingewirkt. So wolle es mit dem im Jahr 2017 gestarteten Projekt „Beihilfe.digital“ die heterogene IT-Landschaft zur Beihilfebearbeitung konsolidieren. Dabei werde das BVA auch eine neue Software zur Beihilfebearbeitung einführen. Die Teilmaßnahme Beihilfe-App werde bereits seit dem Jahr 2019 genutzt.

42.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof erkennt die vom BMI geschilderte Problem- und Krisenlage durchaus an. Er sieht darin allerdings keine Rechtfertigung, geltendes Recht außer Acht zu lassen. Er bleibt bei seiner Feststellung, dass das BMI Rechtsverstöße und daraus resultierende Überzahlungen in Millionenhöhe in Kauf genommen hat. Die wiederholten Aussagen von BMI und BVA, das vereinfachte Verfahren sei auf absolute Ausnahmefälle beschränkt, haben sich als nichtzutreffend erwiesen. Dies gilt auch für die Auskunft des BMI gegenüber dem Deutschen Bundestag.

Der Bundesrechnungshof hat die Größenordnung der Überzahlungen aus Erfahrungswerten des BVA abgeleitet. Er ist überzeugt, dass der Betrag von 8 Mio. Euro lediglich die Untergrenze der Überzahlungen darstellt. Dies gilt umso mehr als das BVA auch die Eigenbehalte zu Unrecht nicht von den Beihilfezahlungen abgezogen hatte.

Mögliche Schadenersatzforderungen wegen organisatorischer oder technischer Unzulänglichkeiten beseitigen nicht die Bindung des BVA an Recht und Gesetz. Entgegen der

Auffassung des BMI verstieß das BVA gegen die Regeln der BBhV, indem es die Prüftiefe reduzierte. Dies galt erst recht in den Fällen, in denen es die Stufe 3 des Stufenkonzepts anwendete und deswegen Belege nicht mehr auf Beihilfefähigkeit prüfte, die Antragssummen ungekürzt erstattete und auf den Abzug von Eigenbehalten verzichtete.

Der ergänzende Hinweis, den das BVA in entsprechende Beihilfebescheide aufnahm, zeigt, dass ihm die Rechtswidrigkeit seiner Abrechnungspraxis bewusst war.

Der Bundesrechnungshof verkennt nicht, dass sich die beteiligten Stellen bemüht haben, die Situation zu verbessern. Die Maßnahmen wirkten jedoch nicht hinreichend. Anders ist es nicht zu erklären, dass auch im Jahr 2020 in einzelnen Bereichen noch durchgehend mindestens die Stufe 1 des Stufenkonzepts in Kraft war. Auch die Anstrengungen auf der Ebene der Sachbearbeitung, wie bezahlte Mehrarbeit, Überstunden, Arbeit an Wochenenden, vermochten das Problem der Bearbeitungsrückstände nicht zu lösen. Das BMI hat zugelassen, dass das BVA die Beihilfebearbeitung vom BADV und von der Bundeswehr übernommen hat, ohne die dafür erforderlichen organisatorischen und technischen Voraussetzungen geschaffen zu haben.

Der Bundesrechnungshof erkennt die Bestrebungen des BMI und des BVA an, eine leistungsfähige und dem Stand der Technik entsprechende IT-Ausstattung zu schaffen. Es ist jedoch noch nicht abzusehen, wann die Projekte abgeschlossen sein werden. Unklar ist auch, ob die Probleme damit gelöst werden können. Nach Kenntnis des Bundesrechnungshofes ist der Abschluss des Projektes „Beihilfe.digital“ beim BVA nicht vor Mitte des Jahres 2023 zu erwarten. Teilmaßnahmen, wie z. B. die Beihilfe-App, sind nur bedingt geeignet, die Bearbeitungszeiten zu verkürzen. Nur eine effektive und zuverlässige IT-Unterstützung kann dies gewährleisten. Dies setzt voraus, dass die Schnittstellenprobleme bei den IT-Netzen endlich beseitigt werden. Hierfür hat das BMI bisher keine Perspektive aufgezeigt. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes dauert auch die Einführung der neuen Software und die damit in Aussicht gestellte Beschleunigung der Antragsbearbeitung deutlich zu lange. Auch vor Abschluss dieser Projekte sind sowohl das BMI als auch das BVA verpflichtet, eine ordnungsgemäße Beihilfebearbeitung sicherzustellen.

Der Bundesrechnungshof hält daher an seiner Forderung fest, dass kurzfristig die erforderlichen organisatorischen, personellen und informationstechnischen Maßnahmen zu ergreifen sind, um dem BVA eine zuverlässige und rechtskonforme Beihilfebearbeitung zu ermöglichen. Dazu sollte das BMI insbesondere das BVA schnellstmöglich anweisen, vom vereinfachten Abrechnungsverfahren abzusehen. BMI, BVA und das ITZBund sollten zudem zügig die Einführung geeigneter und leistungsfähiger Systeme zur Beihilfebearbeitung in die Wege leiten.

Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI)

(Einzelplan 06)

43 Verwaltungsdigitalisierung: BMI beschönigt Fortschritt

(Kapitel 0602 Titel 532 38)

Zusammenfassung

Das BMI hat mit seinen Berichten und seinem Internetauftritt den Eindruck erweckt, dass die Digitalisierung der Verwaltung bereits weit vorangeschritten sei. Tatsächlich hat der Bund selbst erst 3,8 % seiner Verwaltungsleistungen wie vorgesehen digitalisiert.

Die Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung ist eines der größten IT-Projekte der Bundesrepublik Deutschland. Mitte 2017 beschloss der Deutsche Bundestag das Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen (Onlinezugangsgesetz – OZG). Danach sind Bund, Länder und Kommunen verpflichtet, ihre Verwaltungsleistungen bis Ende 2022 online anzubieten. Im Bundeshaushalt waren dafür ursprünglich 500 Mio. Euro vorgesehen. Mit dem sogenannten Corona-Konjunkturpaket stellte der Bund im Jahr 2020 weitere 3 Mrd. Euro bereit, um die Umsetzung zu beschleunigen. Davon entfallen 1,5 Mrd. Euro auf die Länder und Kommunen.

Das BMI hat in seinen Berichten an die Gremien der IT-Steuerung des Bundes, z. B. dem IT-Rat, und in seinem Internetauftritt den Stand der Umsetzung des OZG beschönigt. Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass von insgesamt 1 532 zu digitalisierenden einzelnen Verwaltungsleistungen des Bundes lediglich 58 gemäß OZG digitalisiert waren. Durch die Art seiner Darstellung hat das BMI den Eindruck erweckt, dass der Bund mit der Digitalisierung von Verwaltungsleistungen deutlich weiter vorangekommen sei.

Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger in der Bundesregierung und -verwaltung (Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger) fehlt so eine valide Grundlage, um die Umsetzung des OZG zielgerichtet zu steuern und angemessen mit personellen Ressourcen auszustatten. Dies gefährdet den Erfolg des Projekts. Darüber hinaus wecken die Darstellungen bei Bürgerinnen und Bürgern sowie Unternehmen falsche Erwartungen an das Online-Angebot der Verwaltung. Das BMI muss sachgerecht und zutreffend über den Fortschritt bei der Umsetzung des OZG berichten.

43.1 Prüfungsfeststellungen

Die Bundesregierung hat sich das Ziel gesetzt, ihre Verwaltung zu modernisieren. Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen sollen ihre Behördengänge möglichst auch digital abwickeln können. Um dieses Ziel zu erreichen, beschloss der Deutsche Bundestag Mitte 2017 das OZG. Es verpflichtet Bund, Länder und Kommunen, ihre Verwaltungsleistungen bis zum 31. Dezember 2022 online über Verwaltungsportale zentral und komfortabel anzubieten. Ihre jeweiligen Verwaltungsportale müssen sie zu einem Portalverbund verknüpfen.

Die Umsetzung des OZG ist eines der größten Digitalisierungsprojekte der Bundesrepublik Deutschland. Im Bundeshaushalt waren dafür ursprünglich Haushaltsmittel in Höhe von 500 Mio. Euro vorgesehen. Mit dem Zweiten Nachtragshaushalt 2020 (Corona-Konjunkturpaket) vom Juni 2020 hat der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages die Haushaltsmittel um 3 Mrd. Euro aufgestockt. Davon sind 50 % für die föderale Umsetzung des OZG, 20 % für die Umsetzung auf Bundesebene und 30 % für Investitionen in die digitale Infrastruktur vorgesehen.

Wie wird das OZG umgesetzt?

Bund, Länder und Kommunen haben ihre Verwaltungsleistungen in einem „Leistungskatalog der öffentlichen Verwaltung“ erfasst. Dieser umfasst mehr als 7 600 einzelne Verwaltungsleistungen, die thematisch zu sogenannten OZG-Leistungen gebündelt wurden. Bund, Länder und Kommunen haben sich darauf verständigt, 575 OZG-Leistungen priorisiert umzusetzen. Eine OZG-Leistung kann eine, aber auch mehrere Verwaltungsleistungen enthalten. Z. B. ist der OZG-Leistung „Arbeitslosengeld“ lediglich die Verwaltungsleistung „Arbeitslosengeld Bewilligung“ zugeordnet. In der OZG-Leistung „Prüfungen, Zulassungen und Zertifizierungen für Luftfahrtpersonal“ sind 83 Verwaltungsleistungen gebündelt.

Das OZG wird in zwei Programmen umgesetzt: Digitalisierungsprogramm Bund und Digitalisierungsprogramm Föderal. Im Digitalisierungsprogramm Föderal werden die OZG-Leistungen bearbeitet, die in den Ländern und Kommunen erbracht werden. Das Digitalisierungsprogramm Bund umfasst 1 532 Verwaltungsleistungen, die in 115 priorisierten OZG-Leistungen gebündelt sind. Für diese ist der Bund bei der Rechtsetzung und beim Vollzug allein verantwortlich.

Das BMI hat die Aufgabe, das Digitalisierungsprogramm Bund ressortübergreifend zu steuern. Es berichtet zum Fortschritt bei der Umsetzung des OZG regelmäßig dem IT-Rat als oberstem Gremium der politisch-strategischen Steuerung der IT des Bundes und weiteren Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträgern. Darüber hinaus stellt es der Öffentlichkeit Informationen im Internet in einem sogenannten OZG-Dashboard bereit.

Was sind OZG-konforme Verwaltungsleistungen?

Das OZG selbst legt nicht im Detail fest, wie Verwaltungsleistungen online anzubieten sind. Bund und Länder nutzen daher ein Reifegradmodell, mit dem sie die Online-Verfügbarkeit von Verwaltungsleistungen bewerten. Das Modell umfasst fünf Reifegrade mit den Stufen 0 bis 4.

- Reifegrad 2 ist erfüllt, wenn Verwaltungsleistungen z. B. über ein elektronisches Formular beantragt werden können.
- Reifegrad 3 setzt voraus, dass das Antragsverfahren vollständig digital abgewickelt werden kann, z. B. indem auch alle Nachweise online übermittelt und die Bescheide digital zugestellt werden.

Erst mit dem Reifegrad 3 ist eine Verwaltungsleistung OZG-konform umgesetzt.

Wie berichtet das BMI zum Programmfortschritt?

Der Bundesrechnungshof prüfte ab dem Jahr 2020 die Umsetzung des OZG im Digitalisierungsprogramm Bund. Wesentliche Mängel stellte er beim Berichtswesen des BMI zum Programmfortschritt fest.

Auf der Arbeitsebene überwachten sowohl die Ressorts als auch das BMI den Fortschritt bei der Umsetzung des OZG im Digitalisierungsprogramm Bund vorrangig anhand der Verwaltungsleistungen. Im Unterschied dazu berichtete das BMI gegenüber dem IT-Rat und der Öffentlichkeit, z. B. im OZG-Dashboard, über den Digitalisierungsfortschritt bei den OZG-Leistungen. Den Entwicklungsstand der einzelnen Verwaltungsleistungen wies es dort nicht aus. Die Berichterstattung war dabei in zweierlei Hinsicht durch Unschärfen gekennzeichnet:

Zum einen unterschied das BMI nicht zwischen OZG-Leistungen, die den Reifegrad 2 und solchen, die den Reifegrad 3 erfüllt hatten. Es berichtete lediglich darüber, wie viele OZG-Leistungen bereits „online verfügbar“ waren. Dabei bezeichnete es auch solche OZG-Leistungen als „online verfügbar“, die erst den Reifegrad 2 erreicht hatten und damit noch nicht OZG-konform umgesetzt waren.

Zum zweiten leitete das BMI den Reifegrad einer OZG-Leistung von der darin gebündelten Verwaltungsleistung ab, die den höchsten Reifegrad aufwies. Diejenige Verwaltungsleistung mit dem höchsten Reifegrad bestimmte demnach den Reifegrad der gesamten OZG-Leistung. Dies galt selbst dann, wenn alle anderen darin gebündelten Verwaltungsleistungen einen geringeren Reifegrad aufwiesen oder wenn deren Reifegrad noch nicht bewertet worden war. So schrieb das BMI z. B. einer OZG-Leistung den Reifegrad 3 und somit OZG-Konformität zu, sobald nur eine der darin gebündelten Verwaltungsleistungen diesen Reifegrad erreicht hatte.

Abbildung 43.1

Irreführende Darstellung der Reifegrade von OZG-Leistungen

Die Verwaltungsleistungen des Bundes werden in OZG-Leistungen gebündelt. Die Verwaltungsleistung mit dem höchsten Reifegrad allein bestimmt den Reifegrad der gesamten OZG-Leistung.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle: BMI.

Im Oktober 2021 berichtete das BMI im IT-Rat, dass für 85 der 115 priorisierten OZG-Leistungen aus dem Digitalisierungsprogramm Bund bereits Online-Angebote verfügbar waren (73,9 %). Das öffentliche OZG-Dashboard hatte im September 2021 für die Bundesebene 72 OZG-Leistungen als „online verfügbar“ angezeigt.

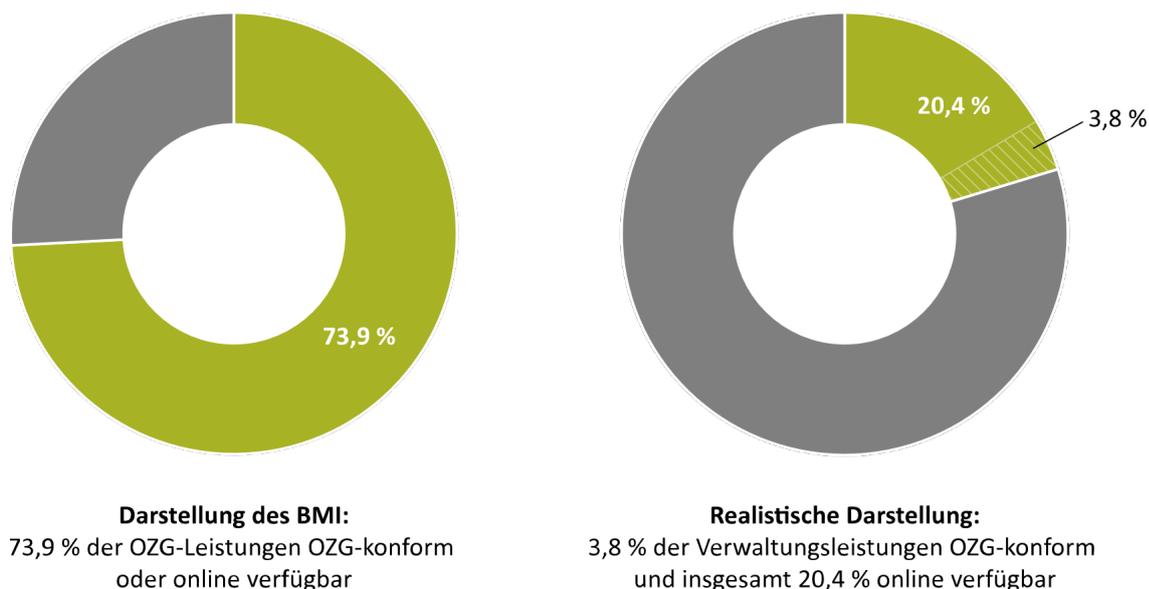
Das BMI koordiniert auf Bundesebene auch das Digitalisierungsprogramm Föederal und integriert Informationen zu dessen Fortschritt für die Öffentlichkeit im OZG-Dashboard. Dort galt eine OZG-Leistung bereits als „online verfügbar“, wenn eine gebündelte Verwaltungsleistung in nur einer Kommune „online verfügbar“ war.

Der Bundesrechnungshof wertete den Fortschritt des Digitalisierungsprogramms Bund auf Basis der Verwaltungsleistungen aus. Er stellte fest, dass im September 2021 lediglich 58 von 1 532 priorisierten Verwaltungsleistungen den Reifegrad 3 erreicht hatten und demnach OZG-konform umgesetzt waren (3,8 %). Weitere 255 Verwaltungsleistungen hatten den Reifegrad 2 erreicht (16,6 %). Im Ergebnis waren damit 313 von 1532 priorisierten Verwaltungsleistungen (20,4 %) tatsächlich „online verfügbar“ (mindestens Reifegrad 2).

Abbildung 43.2

Positiv verzerrtes Bild des Digitalisierungsfortschritts

Nach Darstellung des BMI sind 73,9 % der OZG-Leistungen mindestens online verfügbar. Tatsächlich sind lediglich 20,4 % der Verwaltungsleistungen mindestens online verfügbar, wobei nur 3,8 % OZG-konform umgesetzt sind. (Stand: September 2021).



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle: BMI.

Der Bundesrechnungshof beanstandete beim BMI bereits im Mai 2021, dass die Berichte nicht hinreichend transparent waren und den Programmfortschritt nicht zutreffend darstellten. Das BMI wollte an seiner Berichterstattung und Außendarstellung grundsätzlich festhalten.

43.2 Würdigung

Das BMI hat in seinen Berichten und in seiner Außendarstellung den Fortschritt des Digitalisierungsprogramms beschönigt. Seine Berichterstattung, wonach knapp 74 % der priorisierten OZG-Leistungen im Digitalisierungsprogramm Bund bereits „online verfügbar“ seien, lässt auf einen effizienten Programmfortschritt schließen. Die Art der Darstellung verfälscht jedoch das tatsächliche Bild. Bis September 2021 waren im Digitalisierungsprogramm Bund erst 3,8 % der priorisierten Verwaltungsleistungen OZG-konform digitalisiert. Dies bedeutet, dass der Bund bis zum 31. Dezember 2022 noch enorme Anstrengungen zu erbringen hat, um die gesetzlichen Ziele zu erreichen.

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass die Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger das Digitalisierungsprogramm Bund nur dann sachgerecht steuern und mit Ressourcen ausstatten können, wenn sie klar und umfassend informiert werden. Überdies darf die Akzeptanz der Bürgerinnen und Bürger sowie der Unternehmen nicht gefährdet werden. Der Bundesrechnungshof hat daher vom BMI erwartet, den Programmfortschritt auf der Grundlage der Verwaltungsleistungen transparent und realistisch darzustellen.

Das BMI sollte den Reifegrad einer OZG-Leistung, die mehrere Verwaltungsleistungen bündelt, nicht ausschließlich von der Verwaltungsleistung mit dem höchsten Reifegrad ableiten. Es könnte stattdessen beispielsweise ermitteln, welche Verwaltungsleistungen aus Sicht der Bürgerinnen und Bürger oder der Unternehmen eine OZG-Leistung prägen. Dies könnten Verwaltungsleistungen sein, die besonders häufig genutzt werden. Der Reifegrad der OZG-Leistung würde sich dann am niedrigsten Reifegrad einer prägenden Verwaltungsleistung orientieren. Zudem hat das BMI deutlicher darauf hinzuweisen, dass es derzeit nicht berichtet, welche Verwaltungsleistungen OZG-konform nach Reifegrad 3 umgesetzt sind.

Der Bundesrechnungshof hat dem BMI empfohlen, den Reifegrad der Verwaltungsleistungen nicht nur intern als Messkriterium heranzuziehen. Auch gegenüber den Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträgern sollte das BMI den Fortschritt des Digitalisierungsprogramms Bund auf Basis der Verwaltungsleistungen darstellen.

Außerdem hat der Bundesrechnungshof die Darstellung des OZG-Dashboards zum Digitalisierungsprogramm Föderal als ungeeignet bewertet. Dort werden viele OZG-Leistungen bereits als „online verfügbar“ ausgewiesen, obwohl sie flächendeckend für Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen nicht nutzbar sind. Er hat dem BMI empfohlen, gemeinsam mit den Ländern zu prüfen, wie es den Fortschritt realistischer darstellen kann.

43.3 Stellungnahme

Das BMI hat zurückgewiesen, dass es Zahlen beschönige und den Fortschritt des Digitalisierungsprogramms Bund nicht transparent darstelle. Das OZG-Dashboard bilde den Programmfortschritt „nutzerfreundlich“ ab. Dies führe zwangsläufig zu einer Reduktion auf das Wesentliche. Begleitende Informationstexte würden die Zählweise erklären. Darüber hinaus entwickle das BMI die Darstellung des OZG-Dashboards kontinuierlich weiter. Zusätzlich zum OZG-Dashboard könnten sich interessierte Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen auf einer OZG-Informationsplattform registrieren. Diese enthalte umfangreiche Grundlageninformationen und informiere auch auf Ebene der Verwaltungsleistungen.

Das BMI hat deutlich gemacht, dass es die Darstellung des Programmfortschritts auf Ebene der OZG-Leistungen weiterhin für sinnvoll und berechtigt hält. Die Menge der bekannten Verwaltungsleistungen habe sich im Verlauf der letzten drei Jahre stark erhöht. Diese Schwankungen seien gegenüber Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträgern,

Bürgerinnen und Bürgern sowie Unternehmen nur schwer kommunizierbar und kaum verständlich. Auf Ebene der OZG-Leistungen könne das BMI „gegen eine feste, gut bekannte Kenngröße“ berichten.

Die Darstellung des Bundesrechnungshofes, wonach erst 3,8 % der priorisierten Verwaltungsleistungen OZG-konform umgesetzt seien, entspreche nicht dem tatsächlichen Programmfortschritt. Verwaltungsleistungen würden in Projekten digitalisiert. Dabei könnten Projekte teilweise eine Vielzahl von Verwaltungsleistungen enthalten. Erst mit Abschluss eines Projektes werde der Reifegrad der betroffenen Verwaltungsleistungen in den Berichten aktualisiert. Auf Ebene der Verwaltungsleistungen könnte der Programmfortschritt somit nur sprunghaft, und zwar immer, wenn ein Projekt abgeschlossen würde, dargestellt werden. Dies verzerre den tatsächlichen Programmfortschritt.

Das BMI ist in seiner Stellungnahme nicht darauf eingegangen, inwieweit es Bürgerinnen, Bürger und Unternehmen deutlicher darauf hinweisen wird, dass es derzeit nicht berichtet, welche Verwaltungsleistungen OZG-konform nach Reifegrad 3 umgesetzt sind. Die Empfehlung des Bundesrechnungshofes, Möglichkeiten einer realistischeren Darstellung gegenüber der Öffentlichkeit gemeinsam mit den Ländern zu prüfen, hat das BMI in seiner Stellungnahme ebenfalls nicht aufgegriffen. Gleichzeitig hat es eingeräumt, dass es die Empfehlungen bei der Weiterentwicklung des Berichtswesens aufgreifen wolle. Beim OZG-Dashboard wolle es die Hinweise zu den Reifegraden der Verwaltungs- und OZG-Leistungen präzisieren.

43.4 Abschließende Würdigung

Das BMI verfolgt mit seiner Berichterstattung offensichtlich das Ziel, die 115 priorisierten OZG-Leistungen des Bundes bis Ende 2022 als online verfügbar melden zu können. Es teilt nicht die Bewertung des Bundesrechnungshofes, dass es den Programmfortschritt in seiner Berichterstattung beschönige. Trotzdem will es die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes grundsätzlich berücksichtigen, führt dazu allerdings nichts näher aus.

Das OZG-Dashboard wird seinem Anspruch, transparent über den Umsetzungsstand des OZG zu informieren, nicht gerecht. Der Programmfortschritt mag zwar vereinfacht dargestellt sein, Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen können sich aber nicht adressatengerecht informieren. Für sie ist z. B. nicht ersichtlich, welche Verwaltungsleistungen derzeit tatsächlich OZG-konform verfügbar sind. Das BMI darf nicht davon ausgehen, dass interessierte Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen sich auf einer weiteren Plattform registrieren, um detailliertere Informationen zum tatsächlichen Programmfortschritt zu erhalten.

Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger können aus den Berichten des BMI zum Programmfortschritt nicht erkennen, welche enormen Restaufwände bis zum Jahresende 2022 für die Umsetzung des OZG noch zu leisten sind. Der Bundesrechnungshof sieht die

Abweichungen zwischen dem realen und dem vom BMI berichteten Programmfortschritt weiterhin kritisch.

Das Argument des BMI, dass der Programmfortschritt auf Ebene der Verwaltungsleistungen nur verzerrt dargestellt werden könnte, überzeugt nicht. Die Umsetzung des OZG ist kein statisches Vorhaben. Im Laufe des Prozesses werden voraussichtlich noch weitere zu digitalisierende Verwaltungsleistungen identifiziert werden. Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger sollten über diese Dynamik und die damit verbundenen steigenden Aufwände informiert sein. Sie könnten so besser abschätzen, welcher Fortschritt zu erwarten ist und wie sich ggf. der Bedarf an Ressourcen für einzelne Projekte ändert.

Der Bundesrechnungshof hält daher ein differenziertes Berichtswesen für notwendig. Das BMI muss die Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger künftig über den Programmfortschritt auf Ebene der Verwaltungsleistungen sowie über die Projekte, in denen diese digitalisiert werden, informieren.

Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) (Einzelplan 09)

44 BMWK setzt jährlich 500 Mio. Euro weitgehend im „Blindflug“ für die Energieforschung ein

Zusammenfassung

Das BMWK hat jährlich 500 Mio. Euro für die Energieforschung ausgegeben, ohne ausreichend zu wissen, ob, wann und wie die Ergebnisse aus dem Energieforschungsprogramm zum Gelingen der Energiewende beitragen. Ursächlich dafür ist, dass es sein Energieforschungsprogramm nicht gezielt auf die Marktreife der Forschungsergebnisse ausgerichtet hat.

Mit dem Energieforschungsprogramm will das BMWK zur Energiewende beitragen. Die Energieforschungsförderung kann die Energiewende aber erst dann vorantreiben, wenn die Forschungsergebnisse marktreif sind. Das BMWK hat jedoch so gut wie keine gesicherten Erkenntnisse darüber, ob und inwieweit mit den Forschungsvorhaben marktreife Ergebnisse erzielt werden. Es hat bloß geschätzt, dass ein Drittel der Projekte zwei bis fünf Jahre nach Projektende in eine wirtschaftliche Umsetzung einfließen. Das BMWK hat seine Förderung damit im „Blindflug“ betrieben. Dabei hat das BMWK es schon als Erfolg der Forschungsförderung angesehen, wenn die geplanten Ausgaben für die Energieforschung weiter gestiegen sind und das Geld auch vollständig ausgegeben worden ist. Es hat versäumt, seine Energieforschung auf marktreife Ergebnisse hin zu steuern. Dadurch besteht die Gefahr, dass die Forschungsförderung für das Erreichen der Ziele der Energiewende weitgehend wirkungslos bleibt.

Das BMWK muss künftig sicherstellen, dass es seine Fördergelder für das Energieforschungsprogramm zielgerichtet und wirtschaftlich einsetzt. Dazu muss es seine Programmsteuerung umgehend darauf ausrichten, marktreife Ergebnisse und einen überprüfbaren Nutzen für die Energiewende zu erzielen.

44.1 Prüfungsfeststellungen

Ziele der Energieforschung

Deutschland plant, bis zum Jahr 2030 die CO₂-Emissionen gegenüber dem Jahr 1990 um mindestens 65 % zu senken und bis zum Jahr 2045 klimaneutral zu werden. Mit dem Klimaschutzprogramm 2030 will die Bundesregierung erreichen, dass 65 % des Stroms bis zum Jahr 2030 aus regenerativen Energiequellen wie Windkraft und Sonnenenergie erzeugt werden. Der daraus bedarfsunabhängig produzierte Strom soll gespeichert werden. Mit dem Energieforschungsprogramm fördert die Bundesregierung Unternehmen und Forschungseinrichtungen, damit diese Lösungen für die Herausforderungen der Energiewende entwickeln und rasch zur Marktreife führen. Es ist in mehrere Förderthemen unterteilt, zu denen u. a. Windenergie, Photovoltaik, Geothermie oder Energiespeicher zählen.

Das 6. Energieforschungsprogramm stammt aus dem Jahr 2011. Im September 2018 verabschiedete das Bundeskabinett das 7. Energieforschungsprogramm „Innovationen für die Energiewende“. Bisher hat das BMWK mit steigender Tendenz bis zu 500 Mio. Euro pro Jahr ausgegeben. In der mittelfristigen Finanzplanung der Bundesregierung sind für das BMWK allein in den Titeln „Energieforschung“ und „Reallabore für die Energiewende“ bis zum Jahr 2025 bis zu 700 Mio. Euro jährlich vorgesehen.

Anforderungen an eine zielgerichtete, wirksame Energieforschung

Der Bundesrechnungshof untersuchte, wie das BMWK seine Forschungsförderung steuert, um bestmöglich zu den Zielen der Energiewende beizutragen. Im Jahr 2018 hatte er das BMWK bereits aufgefordert, Steuerungsinstrumente konsequent an den Zielen der Energiewende auszurichten. Die Energieforschungsförderung kann erst dann zur Energiewende beitragen, wenn die Forschungsergebnisse marktreif, d. h. wirtschaftlich verwertbar sind. Um ein solches Förderprogramm zielgerichtet zu steuern, muss der Fördermittelgeber überprüfbare Ziele festlegen, Handlungsbedarf frühzeitig erkennen können und den Willen und die Möglichkeiten zu „Kurskorrekturen“ haben. Nicht direkt messbar ausgestaltete Ziele muss er mithilfe von Messgrößen, sogenannten Indikatoren, überprüfbar machen.

Das BMWK ließ sich bislang bei 3 % der Projekte von den Fördermittelempfängern nach Abschluss der Förderung berichten, ob und inwieweit die Forschungsergebnisse wie geplant verwertet werden konnten. Unabhängig davon schätzte es, dass bei einem Drittel der Projekte die Ergebnisse innerhalb von zwei bis fünf Jahren nach Projektende in eine wirtschaftliche Umsetzung einfließen.

Monitoring von „Energieforschung und Innovation“

Mit dem Monitoring-Prozess „Energie der Zukunft“ will die Bundesregierung überprüfen, inwieweit die Ziele der Energiewende mit Blick auf eine wirtschaftliche, sichere und umweltverträgliche Energieversorgung erreicht und welche Maßnahmen dazu umgesetzt werden. Für den Bereich „Energieforschung und Innovation“ will die Bundesregierung seit dem Jahr 2016 das Erreichen der gesteckten Ziele über folgende fünf Indikatoren feststellen:

- Forschungsausgaben des Bundes im Energieforschungsprogramm,
- Forschungs- und Entwicklungsausgaben der Industrie,
- Projektförderungen aus EU-Mitteln,
- Patente und
- Marktverbreitung innovativer Technologien im Energieverbrauch.

BMWK steuert die Energieforschung nur über die eigenen Ausgaben

Das BMWK erfasst die Ausgaben der drei Akteure Bund, Industrie und Europäische Union für die Energieforschung. Bei den Forschungsausgaben des Bundes im Energieforschungsprogramm verfolgt das BMWK das Ziel, die Ausgaben von Jahr zu Jahr zu erhöhen und 100 % der eingeplanten Mittel auszugeben. Dazu, wie sich die Forschungsausgaben von Industrie und Europäischer Union auf das Energieforschungsprogramm auswirken, enthält der Monitoringbericht zur Umsetzung der Energiewende keine Aussagen.

Beurteilung der Marktreife

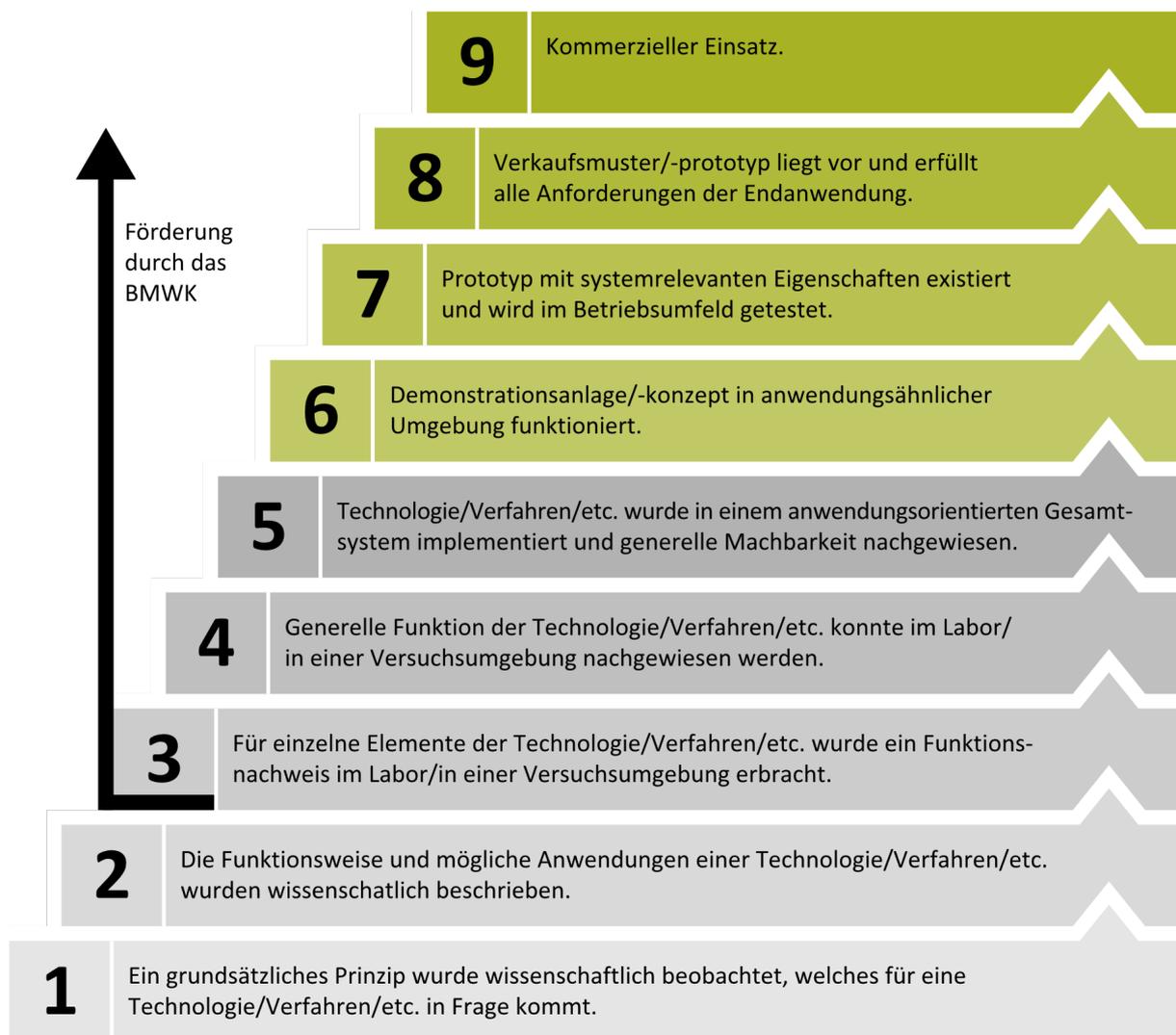
Das BMWK wollte in den letzten beiden Monitoringberichten anhand von Beispielen belegen, dass die „Verbreitung von innovativen Technologien“ zu höheren Wirkungsgraden, geringeren Kosten oder zu geringerem Ressourceneinsatz führt. Bei keinem der Beispiele zog das BMWK Indikatoren heran, um die Marktreife und den tatsächlichen Nutzen zu beurteilen.

Der Bundesrechnungshof hatte daher empfohlen, für alle Projekte das Jahr der erwarteten Markteinführung sowie den Technologiereifegrad zum Beginn und zum Ende einer Förderung zu erfassen, um die Marktreife zu beurteilen. Der Technologiereifegrad umfasst neun Stufen von der „wissenschaftlichen Beobachtung eines grundsätzlichen Prinzips, das für eine Technologie oder Verfahren in Frage kommt“ (Stufe 1) bis zum „kommerziellen Einsatz“ (Stufe 9):

Abbildung 44.1

BMWK muss Forschungsförderung stärker auf höhere Technologiereifegrade konzentrieren

Technologien müssen marktreif sein, bevor sie zur Energiewende beitragen können. Bis eine neue Technologie kommerziell einsetzbar und damit marktreif ist, durchläuft sie neun Reifegrade. Der wesentliche Teil der vom BMWK geförderten Projekte erreicht bisher keine Marktreife.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle: 7. Energieforschungsprogramm, Herausgeber BMWK, September 2018.

Das BMWK ist für die Förderung der anwendungsnahen Forschung ab Stufe 3 zuständig. Erfahrungsgemäß ist eine baldige Marktreife der Ergebnisse nur dann zu erwarten, wenn eine Technologie zum Beginn der Förderung mindestens in einer Demonstrationsanlage

funktioniert hat (Stufe 6). Das BMWK will die Empfehlung des Bundesrechnungshofes bis März 2022 umsetzen und die Daten erfassen. Es hat aber noch nicht entschieden, wie es diese Daten für die Steuerung seines Energieforschungsprogramms nutzen will.

BMWK will Ziele für die Steuerung erst in vier Jahren festlegen

Die Hinweise des Bundesrechnungshofes will das BMWK bei einer Evaluation berücksichtigen. Es hat mit dieser im ersten Quartal 2021 begonnen und sie auf vier Jahre angelegt. Es teilte mit, dass es ohne die Ergebnisse aus der Evaluation keine Ziele für die Steuerung des Energieforschungsprogrammes festlegen könne.

44.2 Würdigung

BMWK agiert zu langsam

Das BMWK hat in Kauf genommen, dass jährlich 500 Mio. Euro für die Energieforschung mit Blick auf die Ziele der Energiewende weitgehend wirkungslos bleiben. Ursächlich dafür ist, dass das BMWK sein Energieforschungsprogramm nicht konsequent darauf ausgerichtet hat, marktreife Ergebnisse zu erzielen. Insoweit hat es das Energieforschungsprogramm seit mehreren Jahren unzureichend gesteuert. Statt diese Schwächen umgehend zu beheben, will das BMWK einen noch mehrere Jahre andauernden Evaluationsprozess abwarten. So würde es jedoch weiterhin wertvolle Zeit verlieren.

BMWK vernachlässigt das Ziel der Markteinführung bei der Steuerung

Obwohl ausschließlich marktreife Ergebnisse einen Beitrag zur Energiewende leisten können, hat das BMWK für die Forschungsprojekte weder zum Beginn noch zum Ende der Förderung den Technologiereifegrad bestimmt. Deshalb blieb offen, inwieweit es seine Förderung auf Projekte gelenkt hat, bei denen eine rasche Marktreife zu erwarten war. Das BMWK hat damit Fördermittel von mehreren hundert Mio. Euro jährlich im „Blindflug“ eingesetzt.

Für die Erfolgskontrolle reichte es auf keinen Fall aus, dass sich das BMWK nur für einen Bruchteil der Projekte zur Realisierung der geplanten Verwertung berichten ließ. Erst recht genügte es nicht, dass es die wirtschaftliche Verwertbarkeit der Ergebnisse lediglich grob abschätzte.

BMWK ermittelt nicht den Beitrag der Energieforschung für die Ziele der Energiewende

Eine erfolgreiche wirtschaftliche Verwertung bedeutet für sich allein noch nicht, dass die Forschungsergebnisse die Energiewende voranbringen. Vielmehr hätte das BMWK auch festlegen müssen, wie es den Beitrag der Energieforschung zur Energiewende bestimmen will.

Der Bundesrechnungshof hat das BMWK im Jahr 2018 aufgefordert, Steuerungsinstrumente zu nutzen, die durchgängig an den Zielen der Energiewende ausgerichtet sind. Dem ist es nicht nachgekommen. Keiner der Indikatoren des BMWK ist geeignet, den tatsächlichen Nutzen der Energieforschung für die Ziele der Energiewende zu ermitteln.

BMWK sollte seine Steuerung auf die Marktreife der Forschungsergebnisse ausrichten

Das BMWK hat die Energieforschung letztlich nur über die Ausgaben gesteuert. Es hat es schon als Erfolg gewertet, wenn die geplanten Ausgaben weiter gestiegen und die vorhandenen Gelder vollständig ausgegeben worden sind. Eine vollständige Ausgabe der eingeplanten Haushaltsmittel bedeutet aber nicht automatisch einen Erfolg für die Energiewende.

Der Bundesrechnungshof hat dem BMWK empfohlen, seine Steuerung auf die Marktreife der Forschungsergebnisse und deren Nutzen für die Energiewende auszurichten. So sollte es beispielsweise deutlich machen, inwieweit seine Förderung von Forschungsvorhaben bei Energiespeichern zur angestrebten Klimaneutralität beitragen.

44.3 Stellungnahme

Das BMWK hat die Position vertreten, dass es nicht Aufgabe des Monitoringprozesses sei, Einzelprogramme wie die Energieforschung zu steuern. Er solle vielmehr das Voranschreiten der Energiewende insgesamt verständlich machen.

Es sei grundsätzlich nicht möglich, Forschungsergebnisse vorauszusagen. Das bedeute nicht, dass die Forschungsförderung weitgehend wirkungslos sei. Jede Forschung sei mit dem Risiko behaftet, dass die Ergebnisse nicht wie erwartet oder nur in geringerem Maße als erwartet eintreten. Ebenso sei es nicht verlässlich möglich, einen heute beobachteten Zustand eindeutig als eingetretene Wirkung aus einem Forschungsprojekt der Vergangenheit nachzuweisen. Forschung habe aber trotzdem einen Einfluss auf die Entstehung von technischen Innovationen. So habe die technologische Entwicklung der vergangenen Jahre u. a. zum Ausbau und zur Integration der erneuerbaren Energien, zu einer bedeutenden Verbesserung der Energieeffizienz und zu zuverlässigeren Technologien geführt.

Die Steuerung der Energieforschung beschränke sich nicht auf die fünf Indikatoren, die in den Monitoringberichten genannt seien. Insbesondere mit einer „strategischen Budgetplanung“ wolle es die Fördermittel vielmehr künftig so auf die Förderthemen verteilen, dass der größte Nutzen für die Ziele des 7. Energieforschungsprogramms entstehe.

Aus Sicht des BMWK sei es wünschenswert, von den Unternehmen zu erfahren, mit welchen Umsätzen sie infolge der geförderten Projekte rechnen. Dies begegne jedoch Schwierigkeiten, weil es sich um schützenswerte Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse handele.

Das BMWK will die Anregungen des Bundesrechnungshofes aufgreifen. Mit Blick auf den nächsten Monitoringbericht der Energiewende will es prüfen, wie es die dort verwendeten Indikatoren zur Energieforschung besser darstellen könne. Die Bundesregierung werde die Energieforschung jedenfalls weiter unterstützen.

44.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof sieht unverändert die Gefahr, dass die Forschungsförderung von jährlich 500 Mio. Euro für die Energiewende weitgehend wirkungslos bleibt. Das BMWK schätzt, dass spätestens fünf Jahre nach Ende der Förderung nur ein Drittel der geförderten Projekte marktreif ist. Trotzdem sieht es keine Notwendigkeit, den Anteil marktreifer Ergebnisse zu erhöhen. Der geringe Erfolg der Förderung lässt sich nicht allein damit erklären, dass Forschungsergebnisse unvorhersehbar sind und ein Erfolg nicht garantiert werden kann. So muss die künftige „strategische Budgetplanung“ vorrangig darauf abzielen, den Anteil marktreifer Forschungsergebnisse zu erhöhen.

Mithilfe des Technologiereifegrades kann das BMWK wesentlich zuverlässiger beurteilen, wann Forschungsergebnisse wirtschaftlich verwertet werden können. Auf dieser Grundlage könnte das BMWK seine Forschungsgelder zielgerichtet auf Projekte mit einem hohen Technologiereifegrad lenken und so den Anteil marktreifer Ergebnisse erhöhen.

Für eine Steuerung hin zu einem höheren Anteil marktreifer Forschungsergebnisse sollte das BMWK die Umsatzerlöse von Unternehmen durch geförderte Projekte erfassen. Das BMWK erhebt diese Daten auch bei anderen Förderprogrammen.

Das BMWK muss seine Forschungsförderung besser steuern, um den Anteil marktreifer Forschungsergebnisse und damit den Nutzen der Energieforschungsförderung für die Energiewende nachweislich zu erhöhen. Die Ergebnisse der verbesserten Steuerung sollten sich im Monitoring der Energiewende widerspiegeln.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS)

(Einzelplan 11)

45 Gesetzliche Rentenversicherung: Rentenanpassung 2021 kann sowohl jüngere als auch ältere Generationen benachteiligen

(Kapitel 1102)

Zusammenfassung

Die Rentenanpassung des Jahres 2021 kann wegen eines Statistikeffekts dazu führen, dass die Renten der älteren Generationen in den nächsten Jahren weniger steigen werden. Gleichzeitig belastet der ausgesetzte Nachholfaktor die jüngeren Generationen.

Die jährliche Anpassung der Renten in der gesetzlichen Rentenversicherung richtet sich nach der sogenannten Rentenanpassungsformel. Danach entwickeln sich die Renten grundsätzlich wie die Löhne der Beschäftigten. Ergäbe sich aus der Rentenanpassungsformel eine Rentensenkung, z. B. weil die Löhne gesunken sind, greift die Rentengarantie. Sie verhindert, dass die Renten tatsächlich sinken. Die Rentenausgaben sind dementsprechend höher als sie es ohne Rentengarantie gewesen wären. Bis zum Jahr 2018 begrenzte der Nachholfaktor die Wirkungen der Rentengarantie. Er sorgte dafür, dass die Renten in den nächsten Jahren etwas weniger stiegen. Der Gesetzgeber setzte den Nachholfaktor jedoch für die Jahre 2019 bis 2025 aus.

Im Jahr 2021 wirkte die Rentengarantie. Die Renten blieben konstant, obwohl die Löhne gesunken waren. Da die Ausgaben mit Rentengarantie höher sind als ohne, könnte der Beitragssatz nun früher steigen. In der Folge erhöht sich auch der Zuschuss des Bundes an die Rentenversicherung, da er u. a. an die Beitragssatzentwicklung gekoppelt ist. Die Mehrausgaben für die Rentengarantie müssen somit Beitrags- und Steuerzahlende, also überwiegend die jüngeren Generationen finanzieren.

Das Rentenniveau, also das Verhältnis der Durchschnittsrente zu den durchschnittlichen Löhnen, darf laut Gesetz in den Jahren 2019 bis 2025 nicht unter 48 % sinken (Rentenniveau-Haltelinie). Das bedeutet: Würde das Rentenniveau bei Anwendung der Rentenanpassungsformel unter 48 % fallen, steigen die Renten stärker als durch die Formel vorgegeben, um so das Mindestrentenniveau von 48 % zu halten.

Das Rentenniveau stieg im Jahr 2021 an. Für einen Teil des Anstiegs war die Rentengarantie verantwortlich, für den Großteil jedoch ein Statistikeffekt. Das höhere Rentenniveau geht

daher nicht mit höheren Renten einher. Im Gegenteil: Mit dem höheren Rentenniveau ist es unwahrscheinlicher, dass die Renten künftig stärker steigen, um das Mindestrentenniveau von 48 % zu halten. Der Statistikeffekt könnte somit höhere Renten verhindern und ist deshalb nachteilig für die Rentenbeziehenden, also für die eher älteren Generationen.

Beide negativen Folgen der Rentenanpassung 2021 sollte der Gesetzgeber beseitigen. Zum einen sollte er das Rentenniveau um den Statistikeffekt bereinigen. Dies würde die Rentenbeziehenden und damit die älteren Generationen begünstigen. Zum anderen sollte der Gesetzgeber den Nachholfaktor reaktivieren. Die Rentenerhöhungen in den Folgejahren fielen dann etwas geringer aus, bis die durch die Rentengarantie unterbliebenen Rentensenkungen nachgeholt worden sind. Dadurch würde die Rentenversicherung allein bis zum Jahr 2025 rund 9 Mrd. Euro weniger ausgeben. Dies würde die Beitragszahlenden und damit die jüngeren Generationen begünstigen. Zusammen könnten diese Maßnahmen einen Ausgleich zwischen den älteren und jüngeren Generationen schaffen.

45.1 Prüfungsfeststellungen

Rentenanpassung, Rentengarantie und Nachholfaktor

Das BMAS passt die Renten der gesetzlichen Rentenversicherung jährlich nach einer gesetzlichen Vorschrift an, der sogenannten **Rentenanpassungsformel**. Maßgeblich sind dabei verschiedene Faktoren. So sorgt z. B. der Lohnfaktor dafür, dass sich die Renten grundsätzlich wie die Löhne der Beschäftigten entwickeln. Der Nachhaltigkeitsfaktor berücksichtigt die demografische Entwicklung und dämpft die Rentensteigerung etwas, wenn sich die Anzahl der Rentenbeziehenden im Verhältnis zur Anzahl der Beitragszahlenden erhöht hat.

Ist das Ergebnis der Rentenanpassungsformel eine Rentensenkung, z. B. weil die Löhne der Beschäftigten gesunken sind, greift die **Rentengarantie**. Sie verhindert, dass die Renten ebenso wie die Löhne sinken. Somit steigt durch die Rentengarantie das **Rentenniveau**, also das Verhältnis der Durchschnittsrente zu den durchschnittlichen Löhnen. Mit Rentengarantie sind die Rentenausgaben höher als sie es ohne Rentengarantie gewesen wären. Dies hat zur Folge, dass der Beitragssatz der gesetzlichen Rentenversicherung früher steigen muss. Da der Bundeszuschuss an die gesetzliche Rentenversicherung von der Höhe des Beitragssatzes abhängt, führt die Rentengarantie auch zu höheren Ausgaben des Bundes.

Bis zum Jahr 2018 begrenzte der **Nachholfaktor** diese Wirkungen der Rentengarantie. Er sorgte dafür, dass Rentensenkungen, die wegen der Rentengarantie in einem Jahr unterblieben waren, in den nächsten Jahren nachgeholt wurden. Die Renten stiegen dann in den Jahren nach dem Wirken der Rentengarantie etwas weniger, bis der durch sie entstandene Nachholbedarf abgebaut war. Durch das Nachholen erreichten das Rentenniveau und die Rentenausgaben den Wert, den sie ohne Rentengarantie gehabt hätten.

Der Gesetzgeber führte jedoch für die Jahre 2019 bis 2025 ein **Mindestrentenniveau von 48 % ein (Rentenniveau-Haltelinie)**. Damit das Nachholen nicht in Konflikt mit der Rentenniveau-Haltelinie gerät, setzte er den Nachholfaktor für diesen Zeitraum aus. Denn das Nachholen kann zu einem Rentenniveau unter 48 % führen. Dieser mögliche Konflikt war auch ein wesentlicher Grund dafür, dass der Deutsche Bundestag im Jahr 2020 einen Antrag auf Reaktivierung des Nachholfaktors ablehnte.

Die Rentenniveau-Haltelinie soll für die Rentenbeziehenden ein bestimmtes Versorgungsniveau sichern. Das bedeutet: Würde das Rentenniveau bei Anwendung der Rentenanpassungsformel unter 48 % fallen, steigen die Renten stärker als durch die Formel vorgegeben, um so das Mindestrentenniveau von 48 % zu gewährleisten.

Die Zahlungen des Bundes an die gesetzliche Rentenversicherung beliefen sich im Jahr 2021 auf über 106 Mrd. Euro. Das BMAS stellt die Berechnung und das Ergebnis der jährlichen Rentenanpassung in der Rentenanpassungsverordnung dar. Im jährlichen Rentenversicherungsbericht zeigt es die voraussichtlichen Rentenerhöhungen und die Rentenniveaus für die nächsten 15 Kalenderjahre auf.

Die Rentenanpassung des Jahres 2021 – Wirkung der Rentengarantie

Bei der Rentenanpassung zum 1. Juli 2021 hätte der Lohnfaktor eine Rentensenkung um 2,3 % und der Nachhaltigkeitsfaktor eine Senkung um 0,9 % verursacht. Somit hätten die Renten nach der Rentenanpassungsformel um insgesamt 3,2 % sinken müssen. Wegen der Rentengarantie blieben die Renten jedoch konstant. Das Rentenniveau stieg von 48,2 auf 49,4 %, weil die durchschnittlichen Renten sich nicht änderten, die durchschnittlichen Löhne aber sanken.

Die Rentenanpassung des Jahres 2021 – der Statistikeffekt

Für die Höhe des Lohnfaktors im Jahr 2021 spielte eine Revision in der Statistik zu den beitragspflichtigen Entgelten eine bedeutende Rolle. Diese Statistikrevision machte allein zwei Prozentpunkte der negativen Lohnentwicklung aus. Ohne diesen Statistikeffekt wäre der Lohnfaktor nur um 0,3 % gesunken. Die Rentenanpassungsformel hätte dann nur eine Rentensenkung von 1,2 % ergeben. Das Rentenniveau wäre wegen der Rentengarantie nicht auf 49,4 %, sondern nur auf 48,4 % gestiegen. Damit sind ein Prozentpunkt der Rentenniveausteigerung des Jahres 2021 auf den Statistikeffekt zurückzuführen und 0,2 Prozentpunkte auf die Rentengarantie.

Da im Jahr 2021 die Rentengarantie griff, wirkte sich der Statistikeffekt im Jahr 2021 nicht auf die Rentenhöhe aus. Dies kann sich jedoch künftig ändern. Durch den Statistikeffekt ist das Rentenniveau dauerhaft um einen Prozentpunkt höher. Damit ist es unwahrscheinlicher, dass die Rentenniveau-Haltelinie greift und für höhere Rentenanpassungen sorgt. Der

Statistikeffekt kann somit in den kommenden Jahren dazu führen, dass die Renten weniger stark steigen.

Reaktivierung des Nachholfaktors mit „Vorfahrtsregeln“

Die Mehrausgaben für die gesetzliche Rentenversicherung und für den Bund aufgrund der Rentengarantie könnten niedriger ausfallen, wenn der Gesetzgeber den Nachholfaktor reaktiviert. Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass dies möglich ist, ohne andere rentenpolitische Ziele, wie z. B. die Rentenniveau-Haltelinie, die Rentengarantie oder die Angleichung der Ostrenten an das Westniveau zu gefährden. Dazu bedarf es bestimmter „Vorfahrtsregeln“. So dürften z. B. in einem Jahr unterbliebene Rentensenkungen nur soweit nachgeholt werden, bis die Rentenniveau-Haltelinie erreicht ist. Zudem darf der Statistikeffekt keinen Nachholbedarf begründen.

Das BMAS müsste den Nachholfaktor unter diesen Bedingungen wieder in Kraft setzen und den Statistikeffekt beim Rentenniveau herausrechnen.

Die gesetzliche Rentenversicherung würde so bis zum Jahr 2025 fast 9 Mrd. Euro weniger ausgeben. Auch der Bund könnte etwa 0,5 Mrd. Euro einsparen.

Position des BMAS

Das BMAS ist sich der Wirkungen der Rentengarantie und der Bedeutung des Statistikeffektes auf die Rentenanpassung bewusst. Es betonte, dass die Bundesregierung insbesondere im Rentenversicherungsbericht 2020 und in der Rentenanpassungsverordnung 2021 das Rentenniveau auch ohne Statistikeffekt ausgewiesen habe. Hierdurch wollte sie die weitere Entwicklung im Blick behalten, insbesondere zum Effekt der Statistikrevision der beitragspflichtigen Entgelte.

Das BMAS hielt es für nachvollziehbar, dass ein bloßes Wiedereinschalten des Nachholfaktors nicht möglich sei. Vielmehr müssten daraus resultierende Regelungskonflikte zwischen der Rentenniveau-Haltelinie von 48 % und dem Nachholfaktor durch gesetzlich zu verankernde „Vorfahrtsregeln“ gelöst werden.

Es wies aber darauf hin, dass der Deutsche Bundestag ein Wiedereinsetzen des Nachholfaktors im Jahr 2020 abgelehnt hatte.

45.2 Würdigung

Die Rentengarantie und das Aussetzen des Nachholfaktors führen zu höheren Rentenausgaben und Mehrausgaben des Bundes. Dies belastet Beitragszahlende sowie Steuerzahlende und damit die jüngeren Generationen zusätzlich.

Der Statistikeffekt bläht das Rentenniveau auf, ohne dass damit höhere Renten verbunden wären. Das Versorgungsniveau der Rentenbeziehenden erscheint durch den Statistikeffekt besser, als es tatsächlich ist. Der höhere Wert täuscht Rentenbeziehende und die Öffentlichkeit. Der Statistikeffekt kann sich sogar substantiell nachteilig für die Rentenbeziehenden auswirken. So kann er niedrigere Rentenerhöhungen und damit ein schlechteres Versorgungsniveau zur Folge haben.

Die Rentenanpassung des Jahres 2021 belastet aufgrund der Rentengarantie die jüngeren Generationen. Gleichzeitig birgt sie wegen des Statistikeffektes die Gefahr, dass auch die älteren Generationen dauerhaft schlechter gestellt werden. Es gilt, die Generationengerechtigkeit im Blick zu behalten. Deshalb hat der Bundesrechnungshof empfohlen:

- das Rentenniveau um den Statistikeffekt zu bereinigen. Dies würde Klarheit über das tatsächliche Versorgungsniveau schaffen und ließe zugunsten der älteren Generationen die Schutzfunktion der Rentenniveau-Haltelinie vollständig wirken.
- den Nachholfaktor in modifizierter Form unter Beachtung bestimmter „Vorfahrtsregeln“ wiederzubeleben. Damit würde die Rentenversicherung bis zum Jahr 2025 rund 9 Mrd. Euro weniger ausgegeben müssen, was die jüngeren Generationen entlastet.

Die „Vorfahrtsregeln“ verhindern eine Kollision mit anderen rentenpolitischen Zielen. Im Unterschied dazu sah der im Deutschen Bundestag abgelehnte Antrag zur Reaktivierung des Nachholfaktors keine vergleichbaren „Vorfahrtsregeln“ vor.

Diese Maßnahmen würden die finanziellen Lasten gleichmäßiger auf Rentenbeziehende, Beitragszahlende und Bundeshaushalt verteilen. Sie würden die negativen Effekte der Rentenanpassung 2021 begrenzen und einen Ausgleich zwischen den Generationen schaffen.

45.3 Stellungnahme

Das BMAS hat ergänzend zu seiner früheren Stellungnahme ausgeführt, dass der Koalitionsvertrag von SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP vorsehe, den Nachholfaktor rechtzeitig vor der Rentenanpassung 2022 wieder einzusetzen. Die Haltelinie solle dabei beachtet werden. Darüber hinaus wolle die Koalition den Statistikeffekt beseitigen. So könne die Haltelinie ihre vorgesehene Wirkung entfalten und ein Rentenniveau von mindestens 48 % sicherstellen.

45.4 Abschließende Würdigung

Der Koalitionsvertrag zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP sieht zwar vor, das Rentenniveau um den Statistikeffekt zu bereinigen und den Nachholfaktor unter Beachtung der Haltelinie für das Rentenniveau zu reaktivieren. Aber erst ein Gesetz wird zeigen, ob und vor allem wie das BMAS die Ankündigungen des Koalitionsvertrages umsetzt. Insbesondere wird es darauf ankommen, wie der Nachholfaktor ausgestaltet ist. Davon hängt ab, ob es gelingt, den vom Bundesrechnungshof geforderten Ausgleich zwischen den Generationen zu erreichen.

Deshalb hält der Bundesrechnungshof an seinen Forderungen fest, den Statistikeffekt zu beseitigen und den Nachholfaktor in modifizierter Form unter Beachtung bestimmter „Vorfahrtsregeln“ zu reaktivieren.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS)

(Einzelplan 11)

46 Bundesamt für Soziale Sicherung muss seine Korruptionsprävention verbessern

(Kapitel 1116)

Zusammenfassung

Das Bundesamt für Soziale Sicherung (BAS) hat seine Korruptionsprävention vernachlässigt. Es hat zuletzt im Jahr 2013 seine besonderen Korruptionsrisiken umfassend analysiert, die damalige Risikoanalyse seither jedoch nicht aktualisiert.

Das Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI) hat der Bundesverwaltung empfohlen, bei besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebieten spätestens nach fünf Jahren zu prüfen, ob eine Risikoanalyse durchzuführen ist. Das BAS hielt es bereits im Jahr 2017 für notwendig, seine Risikoanalyse aus dem Jahr 2013 zu überprüfen und fortzuschreiben. Es hat diese Arbeit jedoch bis heute nicht beendet. Dieses Versäumnis birgt erhebliche Risiken, weil das BAS ein Finanzvolumen in dreistelliger Milliardenhöhe betreut. Zudem hat es drei Viertel seiner Dienstposten selbst als besonders korruptionsgefährdet bewertet. Deshalb sollte das BAS den Empfehlungen des BMI entsprechen und den fünfjährigen Rhythmus für Risikoanalysen ab sofort einhalten.

46.1 Prüfungsfeststellungen

Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung

Die Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung verpflichtet alle Dienststellen des Bundes, regelmäßig und anlassbezogen festzustellen, welche Arbeitsgebiete besonders korruptionsgefährdet sind. Für diese Arbeitsgebiete ist die Durchführung von Risikoanalysen zu prüfen. Je nach den Ergebnissen der Risikoanalyse müssen die Dienststellen anschließend untersuchen, wie die Aufbau- und Ablauforganisation oder die Personalzuordnung zu ändern sind. Ergänzend hat das BMI Empfehlungen zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung (Empfehlungen) formuliert. Danach sollen die Dienststellen bei besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebieten spätestens nach fünf Jahren prüfen, ob eine Risikoanalyse durchzuführen ist. Die Empfehlungen sind allerdings nicht verpflichtend.

Korruptionsprävention beim BAS

Das BAS betreut seit Jahren ein hohes finanzielles Finanzvolumen. So verwaltet es u. a. den Gesundheitsfonds, der im Jahr 2020 ein Volumen von 237 Mrd. Euro umfasste. Als Teil seiner Korruptionsprävention führte es letztmalig im Jahr 2013 eine Risikoanalyse durch. Dabei bewertete es etwa 74 % seiner Dienstposten als besonders korruptionsgefährdet.

Zunächst im September 2017, dann im Januar 2019 beabsichtigte das BAS seine Risikoanalyse zu überprüfen und fortzuschreiben. Diesen Prozess hat es aber bis heute nicht abgeschlossen. Es begründete die Verzögerung mit nicht ausreichenden Personalressourcen, Neustrukturierungen und den Auswirkungen der Corona-Pandemie.

46.2 Würdigung

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass das BAS acht Jahre verstreichen lassen hatte, ohne die erneute Risikoanalyse abzuschließen. Der vom BMI empfohlene fünfjährige Rhythmus ist für das BAS zwar nicht verpflichtend. Der Bundesrechnungshof hält es jedoch aus zwei Gründen für erforderlich, dass das BAS diesen Zeitraum keinesfalls überschreitet: Zum einen betreut das BAS seit Jahren ein Finanzvolumen in dreistelliger Milliardenhöhe. Zum anderen hatte es im Jahr 2013 bei der letzten Risikoanalyse etwa 74 % seiner Dienstposten als besonders korruptionsgefährdet eingestuft.

Das BAS hatte dies zunächst ebenfalls so bewertet und daher für das Jahr 2017 eine erneute Risikoanalyse geplant. Es nahm die dazu erforderlichen Arbeiten zwar auf, verschob ihren Abschluss seitdem jedoch immer wieder. Die Verzögerung erklärte das BAS mit unzureichenden Personalressourcen und den Auswirkungen der Corona-Pandemie auf seine Arbeitsfähigkeit. Diese Begründung hat den Bundesrechnungshof nicht überzeugt. Er hat geltend gemacht, dass es dem Präsidenten des BAS obliege, beim Einsatz des Personals sachgerechte Prioritäten zu setzen. Dabei sollte er der Korruptionsprävention die gebotene hohe Bedeutung einräumen.

Der Bundesrechnungshof hat das BAS aufgefordert, seine Risikoanalyse vordringlich zu erledigen, um ggf. mit organisatorischen Maßnahmen angemessen auf deren Ergebnisse zu reagieren.

46.3 Stellungnahme

Das BMAS hat erwidert, beim BAS gebe es neben anderen Präventionsmaßnahmen bereits jetzt ein System jährlicher interner Kontrollen. Diese sollen den Risiken entgegenwirken, die mit der Verwaltung hoher Finanzvolumina verbunden seien. Für die Bereiche Gesundheits- und Ausgleichsfonds würden bereits seit vielen Jahren bewährte Sicherungsmaßnahmen

gelten, denen eine korruptionspräventive Wirkung zukomme. Das BAS überprüfe und passe diese regelmäßig an. Zu nennen seien z. B. Trennungs- und Mehr-Augen-Prinzip sowie Dokumentations- und Berichtspflichten.

Das BMAS hat daraus abgeleitet, dass das BAS bereits nennenswerte korruptionspräventive Maßnahmen ergriffen habe und die Überprüfung der bisherigen Risikoanalyse vorantreibe. Zudem hat es darauf hingewiesen, dass die Empfehlungen des BMI nicht vorgeben würden, wann die Risikoanalyse durchzuführen sei. Im Übrigen sei der Stand der Überarbeitung der Risikoanalyse zuletzt im Juni 2021 Gegenstand eines bilateralen Austausches zwischen dem BAS und dem BMAS im Rahmen der Aufsicht im Bereich Korruptionsprävention gewesen.

46.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof hat nicht infrage gestellt, dass das BAS Maßnahmen der Korruptionsprävention einsetzt, um Risiken abzusichern, die mit der Verwaltung hoher Finanzvolumina verbunden sind. Allerdings hält er es – übereinstimmend mit den Empfehlungen des BMI – für erforderlich, spätestens nach fünf Jahren die vorhandenen Sicherungen zu erfassen und deren Wirksamkeit cursorisch zu prüfen. Dies ist deshalb geboten, weil auch Arbeitsgebiete besonders korruptionsgefährdet sein können, in denen die Beschäftigten selbst kein hohes Finanzvolumen bewirtschaften. Eine solche Gefährdung könnte bestehen, weil die Beschäftigten andere Personen oder Institutionen, z. B. die Sozialversicherungsträger, beaufsichtigen. Auf solche Arbeitsgebiete geht das BMAS in seiner Stellungnahme aber nicht ein.

Dem Hinweis des BMAS, der empfohlene fünfjährige Rhythmus beziehe sich auf die Prüfung, ob eine Risikoanalyse durchzuführen wäre, und nicht auf deren Durchführung selbst, stimmt der Bundesrechnungshof zu. Sinn dieser Prüfung ist es jedoch, ggf. unverzüglich die notwendigen Konsequenzen zu ziehen, hier also eine erneute Risikoanalyse zu erstellen. Diese hielt das BAS selbst bereits im Jahr 2017 für erforderlich. Es hat sie zwar begonnen, jedoch nicht abgeschlossen, sodass ggf. notwendige Folgerungen nicht getroffen werden konnten. Dies widerspricht nach Auffassung des Bundesrechnungshofes der klaren Absicht der Empfehlungen.

Auch das BMAS scheint dieses Problem erkannt zu haben, da es den Stand der Überarbeitung der Risikoanalyse bei einem aufsichtsrechtlichen Gespräch mit dem BAS thematisiert hat. In seiner Stellungnahme führt es aber mögliche Konsequenzen daraus nicht an. So erwähnt es nicht, ob es mit dem BAS Maßnahmen vereinbart hat, die sicherstellen sollen, dass das BAS die Aufgabe der Korruptionsprävention bewältigen kann, wie z. B. personelle Veränderungen. Forderte das BMAS jedoch Maßnahmen nicht ein, signalisiert dies dem BAS, dass das BMAS als Aufsicht der Korruptionsprävention beim BAS nur eine geringe Bedeutung beimisst. Dies hält der Bundesrechnungshof angesichts der vom BAS verwalteten hohen Finanzvolumina für inakzeptabel.

Der Bundesrechnungshof fordert das BMAS auf, auf das BAS einzuwirken, seine Risikoanalyse vordringlich zu erledigen. Es sollte die hierzu erforderlichen Maßnahmen mit dem BAS verbindlich vereinbaren. Diese Maßnahmen sollten sicherstellen, dass das BAS – auch zukünftig – alle Vorkehrungen zur Korruptionsprävention innerhalb der empfohlenen Fristen treffen kann.

Bundesministerium für Digitales und Verkehr (BMDV)

(Einzelplan 12)

47 Jeder vierte Zug im Fernverkehr der Deutschen Bahn AG verspätet – keine Trendwende bei der Pünktlichkeit

(Kapitel 1202 Titel 121 01 und 831 01)

Zusammenfassung

Der Bund nimmt als Eigentümer der Deutschen Bahn AG (DB AG) seit Jahren hin, dass viele Züge des Fernverkehrs unpünktlich fahren. Das BMDV hat bisher nicht ausreichend darauf hingewirkt, dass die DB AG die Pünktlichkeit des Fernverkehrs steigert.

Im Jahr 2020 erreichte fast jeder fünfte Zug im Fernverkehr mit Verspätung sein Ziel, obwohl wegen der Corona-Pandemie das Schienennetz schwächer ausgelastet und deutlich weniger Reisende unterwegs waren. In den Vorjahren und im Jahr 2021 lag der Anteil verspäteter Züge noch höher. So war im Jahr 2021 sogar jeder vierte Zug unpünktlich. Dabei erfasst die DB AG nur Verspätungen ab sechs Minuten in ihrer Statistik. Zugausfälle berücksichtigt diese Statistik nicht. Dadurch kann die DB AG ihre Pünktlichkeitsstatistik rechnerisch verbessern, ohne dass der Fernverkehr für die Reisenden tatsächlich zuverlässiger wird. Die Reputation der DB AG leidet seit Jahren unter diesen Fehlentwicklungen. Zudem läuft dies dem grundgesetzlichen Gewährleistungsauftrag des Bundes zuwider.

Im Vergütungssystem der DB AG stellt die Pünktlichkeit im Fernverkehr ein Kriterium für Bonuszahlungen an die Vorstandsmitglieder dar. Dabei waren die vereinbarten Pünktlichkeitsziele jedoch nur wenig ambitioniert und so nicht dazu geeignet, die Pünktlichkeit entscheidend zu verbessern.

Es ist verkehrs- und klimapolitisches Ziel des Parlaments und der Bundesregierung, Verkehre auf die Schiene zu verlagern. Eine deutlich verbesserte Pünktlichkeit kann dazu beitragen, dies zu erreichen.

Das BMDV muss über den Aufsichtsrat dafür Sorge tragen, dass die DB AG die Pünktlichkeit des Fernverkehrs nachhaltig steigert. Die bisher intransparente Statistik sollte auch ausgefallene Züge umfassen. Das Vergütungssystem der DB AG muss den Vorständen geeignete Anreize setzen, um die Pünktlichkeit tatsächlich zu verbessern.

47.1 Prüfungsfeststellungen

Bund als Eigentümer der DB AG

Der Bund ist Alleineigentümer der DB AG. Deshalb entsendet er Vertreterinnen und Vertreter in verschiedene Aufsichtsräte der DB AG. Das BMDV führt die Beteiligung des Bundes an der DB AG. Es unterstützt die Bundesvertreterinnen und -vertreter dabei, ihre Aufsichtsratsmandate auszuüben. Dazu gehört es auch, den Bundesvertreterinnen und -vertretern das Bundesinteresse aufzuzeigen und darauf hinzuwirken, dass dieses durchgesetzt wird.

DB AG entscheidet allein über Methode und Ausweis der Pünktlichkeitsstatistik

Die DB AG legt selbst fest,

- ab wann ein Zug als verspätet gilt,
- welche Werte in die Pünktlichkeitsstatistik einfließen,
- welche Kennzahlen sie über die Pünktlichkeit und Zuverlässigkeit bekanntgibt und
- wo und in welcher Häufigkeit sie diese Kennzahlen veröffentlicht.

Standardmäßig weist die DB AG für den Fernverkehr die sogenannte Fünf-Minuten-Pünktlichkeit monatlich auf ihrer Internetseite aus. Danach gilt ein Zug als pünktlich, wenn er seine planmäßige Ankunftszeit um weniger als sechs Minuten überschreitet.

Komplett ausgefallene Züge werden bei der Fünf-Minuten-Pünktlichkeit nicht berücksichtigt. Gleiches gilt für Teilausfälle am Anfang oder am Ende einer Zugfahrt; die nicht angefahrenen Bahnhöfe fließen nicht in die Pünktlichkeitsstatistik ein. D. h., dass selbst umfangreiche Zugausfälle die Pünktlichkeitsquoten nicht senken. Die DB AG informiert über den Anteil der ausgefallenen Züge seit dem Jahr 2017 mit einem Satz im jährlichen Geschäftsbericht des Tochterunternehmens DB Fernverkehr AG. Demnach liegt die Ausfallquote der Züge, für die die DB AG keinen Ersatz stellen konnte, seit dem Jahr 2017 gleichbleibend bei etwa 1 %. Offen ist, wie darin Teilausfälle und die Ersatzverkehre berücksichtigt wurden. Der Geschäftsbericht der DB Fernverkehr AG weist auch die Kennzahl der Reisendenpünktlichkeit aus. Diese berücksichtigt die gesamte Reise im Fernverkehrsnetz vom Start- bis zum Zielbahnhof. Die DB AG hat jedoch bisher nicht offengelegt, mit welcher Methode sie die Reisendenpünktlichkeit berechnet.

Pünktlichkeit im Fernverkehr nicht verbessert

Der Gewährleistungsauftrag des Bundes ist im Grundgesetz verankert. Dieser verpflichtet den Bund sicherzustellen, dass die Eisenbahn in Deutschland ein zuverlässiger Mobilitätsträger für Personen und Güter ist. Das BMDV bezeichnete die Pünktlichkeit des Schienenverkehrs als eine der wichtigsten nicht-monetären Kennzahlen für den Zustand der DB AG.

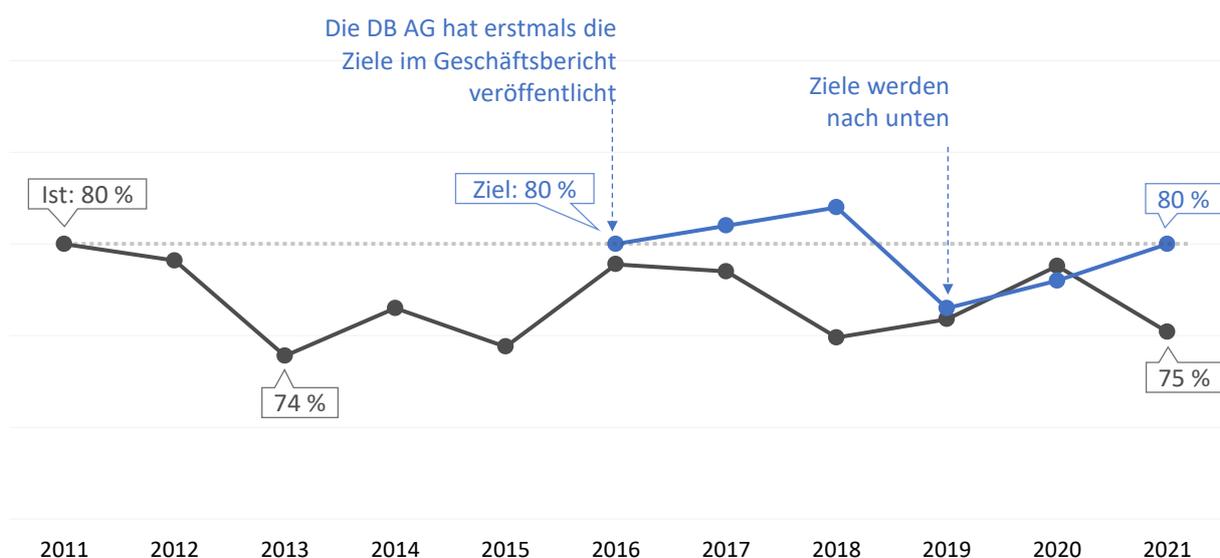
Im Jahr 2011 lag die Pünktlichkeitsquote der DB AG im Fernverkehr bei 80 %, in den Folgejahren stets darunter. Im Jahr 2020 übertraf die DB AG diesen Wert zwar. Dies war aber teilweise auf Sondereffekte der Pandemie – wie beispielsweise eine geringere Anzahl Reisender sowie Züge – zurückzuführen. Die von der DB AG um den Corona-Effekt bereinigte Pünktlichkeit lag im Jahr 2020 mit 79 % erneut unterhalb des Wertes aus dem Jahr 2011. Insgesamt gelang es der DB AG in den letzten zehn Jahren nicht, die Pünktlichkeit im Fernverkehr stetig zu verbessern (Abbildung 47.1).

Mit Ausnahme des Sonderfalls im Jahr 2020 verfehlte die DB AG zudem seit dem Jahr 2016 ihre selbst aufgestellten jährlichen Pünktlichkeitsziele im Fernverkehr. So strebte sie beispielsweise für das Jahr 2021 ein Ziel von 80 % an, erreichte aber lediglich 75 %. Dies bedeutet, dass jeder vierte Zug verspätet war, anstatt wie geplant jeder fünfte.

Abbildung 47.1

Pünktlichkeit im Fernverkehr seit zehn Jahren nicht verbessert

Die DB AG erreichte ihre eigenen Ziele seit dem Jahr 2016 nur einmal. Die Pünktlichkeitsquote befindet sich seit dem Jahr 2011 auf einem unbefriedigenden Niveau.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle: DB AG.

Erläuterung: Ist-Wert 2020 von der DB AG um Corona-Effekt bereinigt.

Das BMDV stellte ferner fest, dass die Pünktlichkeit in den topographisch und klimatisch anspruchsvolleren Nachbarländern Österreich und Schweiz etwa 10 % über der der DB AG liege. In einer internen Auswertung vom Dezember 2021 erklärte es, es sei „nicht nachvollziehbar, dass die DB AG so weit zurückliegt“.

Bemühungen der DB AG: Bahnbetrieb stabilisieren und Pünktlichkeitsquote teils auch rechnerisch verbessern

Um die Pünktlichkeit zu steigern, plante die DB AG, die Abläufe ihrer Baustellen am Schienennetz zu verbessern. Überdies soll ein veränderter Pflanzenrückschnitt an den Strecken den Schienenverkehr weniger anfällig bei Stürmen und Schneefällen machen.

Darüber hinaus führte die DB AG im Jahr 2018 die nach einem Vorstandsmitglied benannte „Pofalla-Wende“ systematisch ein: Züge, die vor dem Erreichen des Zielbahnhofs eine nicht mehr einholbare Verspätung haben, stoppt die DB AG an einem Zwischenhalt und lässt sie umkehren. Die ausgefallenen Halte dieser verspäteten Züge lässt die DB AG nicht in die Pünktlichkeitsstatistik einfließen. Daraus ergibt sich rechnerisch eine bessere Pünktlichkeitsquote. Für die Reisenden hat dieses Vorgehen gravierende Nachteile, da ein Teil ihrer Zugfahrt entfällt. Sie müssen in einen anderen Zug umsteigen, kommen oft erst deutlich später am Zielbahnhof an und verpassen dort ggf. ihre Anschlusszüge.

Zielvereinbarungen mit den Vorständen sorgen nicht für mehr Pünktlichkeit

Die mit den Vorstandsmitgliedern der DB AG getroffenen Vergütungsvereinbarungen stellen ein wesentliches Steuerungsinstrument des Aufsichtsrates dar. Der Public Corporate Governance Kodex des Bundes (PCGK) sieht vor, dass vergütungsrelevante Ziele ambitioniert sein müssen.

Das Vergütungssystem der DB AG berücksichtigte die Pünktlichkeit des Fernverkehrs als ein Kriterium für Bonuszahlungen an die Vorstandsmitglieder. Nach den Prüfungsfeststellungen des Bundesrechnungshofes waren die zwischen den Vorstandsmitgliedern und dem Aufsichtsrat vereinbarten Pünktlichkeitsziele jedoch nur wenig ambitioniert. Sie waren damit nicht geeignet, die Pünktlichkeit entscheidend zu verbessern. Das BMDV sowie die vom Bund entsandten Aufsichtsratsmitglieder nahmen dies hin.

Verkehrsverlagerung auf die Schiene angestrebt

Es ist verkehrs- und klimapolitisches Ziel des Parlaments und der Bundesregierung, mehr Verkehr auf die Schiene zu verlagern. Reisende sollen durch häufigere Zugverbindungen und besser aufeinander abgestimmte Anschlüsse bequemer und schneller ans Ziel kommen. Diesen sogenannten Deutschlandtakt und eine Steigerung der Reisendenzahlen strebt gemäß dem Koalitionsvertrag auch die jetzige Bundesregierung an. Auch der neue Beauftragte der Bundesregierung für den Schienenverkehr betonte, dass Qualität und Kundenorientierung die Schlüsselemente für einen attraktiveren Schienenverkehr seien.

47.2 Würdigung

Die von der DB AG eingeleiteten Schritte sind weitgehend wirkungslos geblieben. Die Pünktlichkeit des Fernverkehrs konnte sie damit nicht entscheidend verbessern. So hat die DB AG ihre selbst gesteckten Ziel-Werte in den letzten sechs Jahren nur einmal erreicht.

Anstatt die betrieblichen Ursachen der Unpünktlichkeit mit Nachdruck auszuräumen, hat die DB AG die „Pofalla-Wende“ eingeführt. Sie hat damit in Kauf genommen, dass Reisende länger unterwegs sind. Mit diesem Vorgehen hat die DB AG ihre Reputation beschädigt. So nährt ihr Verhalten Zweifel daran, wie transparent die Pünktlichkeitsquoten sind und ob sie die Zuverlässigkeit des Fernverkehrs realistisch widerspiegeln. Sogar der Versuch, die Pünktlichkeit der Züge teils nur „auf dem Papier“ anzuheben, hat die Statistik nur vorübergehend verbessern können. Im Jahr 2021 ist die Pünktlichkeitsquote erneut abgefallen.

Gerade weil das BMDV die Pünktlichkeit als wichtigen Indikator für den Zustand der DB AG ansieht, darf es weder die wiederkehrenden Rückschläge noch die Transparenzdefizite länger hinnehmen. Nur so lässt sich der grundgesetzliche Gewährleistungsauftrag des Bundes erfüllen.

Das BMDV sowie die entsandten Aufsichtsratsmitglieder hätten bei der DB AG stärker darauf hinwirken müssen,

- die Ursachen der unzureichenden Pünktlichkeit zu untersuchen,
- den Fernverkehr erheblich pünktlicher abzuwickeln,
- die Aussagekraft der veröffentlichten Angaben zu verbessern und so
- das verlorene Vertrauen der Öffentlichkeit zurückzugewinnen.

Bei der Fünf-Minuten-Pünktlichkeit der DB AG steht die Verspätung ihrer Züge im Vordergrund – nicht der Wunsch der Reisenden nach einem insgesamt möglichst zuverlässigen Schienenverkehr. Der Bundesrechnungshof hat deshalb angeregt, die Reisenden stärker in den Fokus zu rücken. Dies könnte beispielsweise erreicht werden, indem die DB AG die Zugausfälle entweder in der Pünktlichkeitsberechnung berücksichtigt oder sie neben der Fünf-

Minuten-Pünktlichkeit monatlich auf ihrer Internetseite ausweist. Es reicht insoweit nicht aus, wenn die DB AG ergänzende Kennzahlen knapp und wenig transparent im Geschäftsbericht eines Tochterunternehmens benennt. Vielmehr muss ein nachvollziehbares und aussagekräftiges Gesamtbild darüber entstehen, wie zuverlässig der Fernverkehr der DB AG tatsächlich ist. Sämtliche Prämissen – auch wie Teilausfälle und Ersatzverkehre in der Statistik berücksichtigt wurden – sollten offengelegt werden. Gleiches gilt für die Berechnung der Kennzahl der Reisendenpünktlichkeit. Denn auf Basis transparenter Angaben und Berechnungsmethoden sind das BMDV und die Aufsichtsratsmitglieder besser in der Lage, zielgerichtet auf die DB AG und die Vorstände einzuwirken.

Bonuszahlungen für die Pünktlichkeit dürfen nur dann ausgezahlt werden, wenn die Vorstandsmitglieder sie spürbar verbessert haben. Andernfalls schafft das Vergütungssystem der DB AG nicht nur einen Fehlanreiz, sondern es läuft auch der Pflicht zuwider, die Vermögensinteressen des Unternehmens zu wahren. Daher muss das BMDV dafür sorgen, dass der Aufsichtsrat die Steuerungswirkung des Vergütungssystems verbessert und der Fernverkehr tatsächlich wesentlich pünktlicher wird. Anknüpfend an den PCGK ist es geboten, mit den Vorstandsmitgliedern ambitionierte Pünktlichkeitsziele für Bonuszahlungen zu vereinbaren.

Reisende bevorzugen schnelle und als zuverlässig wahrgenommene Verkehrsmittel. Deshalb könnte die unbefriedigende Pünktlichkeit des Fernverkehrs es in den kommenden Jahren erschweren, den Schienenverkehr aufzuwerten und Verkehre auf die Schiene zu verlagern. Das BMDV muss sich endlich dafür stark machen, wichtige verkehrspolitische Ziele zu erreichen. Es muss die Bemühungen der DB AG, ihre Pünktlichkeit zu verbessern, intensiv begleiten und den Erfolg überwachen.

47.3 Stellungnahme

Das BMDV hat eingeräumt, dass die Pünktlichkeit des Fernverkehrs der DB AG aktuell nicht zufriedenstelle. Als Ursache für die Unpünktlichkeit der Fernverkehrszüge verwies das BMDV auf Bauvorhaben, Wetterextreme, Streiks sowie Einzelereignisse.

Das BMDV hat mitgeteilt, dass es keine systematische Manipulation der Fünf-Minuten-Pünktlichkeit darin sehe, ausgefallene Züge nicht zu berücksichtigen. Es teile zudem die Auffassung der DB AG, dass es nicht möglich sei, Zugausfälle in der Berechnungsmethode zu berücksichtigen. Darüber hinaus hat das BMDV der Ansicht des Bundesrechnungshofes widersprochen, dass bei der DB AG die Pünktlichkeit der Züge und nicht die der Reisenden im Vordergrund stehe. Das BMDV hat hierzu auf die Kennzahl der Reisendenpünktlichkeit verwiesen. Ferner prüfe es, inwieweit die DB AG die Berechnungsmethode zur Reisendenpünktlichkeit offenlegen müsse.

Das BMDV hat außerdem erläutert, es selbst sowie die Bundesvertreterinnen und -vertreter in den Aufsichtsräten der DB AG hätten sich dafür eingesetzt, die Anreizwirkung zur

Pünktlichkeit im Fernverkehr in den Zielvereinbarungen für Bonuszahlungen angemessen und ambitioniert auszugestalten. Ausfälle und Unpünktlichkeit wirkten sich negativ auf die Kundenzufriedenheit und den Unternehmenserfolg aus, was bereits ein „großer Anreiz“ für die Vorstandsmitglieder sei.

Ferner habe das BMDV bei der Vorbereitung der Aufsichtsratssitzungen die Bundesvertreterinnen und -vertreter regelmäßig auf die wichtige Kennzahl Pünktlichkeit hingewiesen. Das BMDV hat zudem hervorgehoben, dass der Aufsichtsrat primär eine Kontrollinstanz sei und nicht in das operative Geschäft des Unternehmens eingreife.

47.4 Abschließende Würdigung

Die vom BMDV vorgebrachten Argumente überzeugen nicht. Auch wenn das BMDV mit der Pünktlichkeit des Fernverkehrs unzufrieden ist, hat es nicht zu erkennen gegeben, wie es künftig auf Verbesserungen hinwirken und damit dem grundgesetzlichen Gewährleistungsauftrag entsprechen will. Die bisherigen Bemühungen des Ressorts sind offenkundig wirkungslos. So reicht es nicht, Fehlentwicklungen zu beklagen. Vielmehr muss das BMDV auch aktiv werden und den Ursachen der Probleme nachgehen. Ziel muss es sein, den Fernverkehr deutlich robuster gegen Verspätungen und ihre Ursachen zu machen.

Aus diesem Grunde ist es notwendig, dass der Aufsichtsrat sich intensiver mit diesem Thema befasst. Damit würde er nicht unmittelbar in die operativen Geschäfte des Unternehmens eingreifen. Bei schwerwiegender Fehlentwicklung muss der Aufsichtsrat aber tätig werden. Er muss dann seine Überwachungsfunktion mit Nachdruck ausüben, um die Pünktlichkeit zu verbessern. Die vom BMDV selbst geforderte Qualität und Kundenorientierung im Schienenverkehr sollte im Bundes- wie auch Unternehmensinteresse liegen; dies müssen die Bundesvertreterinnen und -vertreter im Aufsichtsrat deutlich machen.

Wenn die DB AG ausgefallene Züge weiterhin nicht in die Berechnung der Pünktlichkeitsquote miteinbezieht, sollte sie zumindest Angaben über die Zugausfälle gesondert monatlich auf ihrer Internetseite veröffentlichen. Ferner sollte sie die Kennzahl der Reisendenpünktlichkeit an derselben Stelle ausweisen. Das BMDV sollte darauf hinwirken, dass die DB AG diese Kennzahlen und ihre Berechnungsmethoden veröffentlicht. So kann es dafür sorgen, dass erkennbar wird, wie zuverlässig der Fernverkehr tatsächlich ist. Diese Transparenz ermöglicht dem Bund auch ein zielgenaueres Handeln. Ferner kann die DB AG so dem bisherigen Eindruck entgegenwirken, sie wolle die Informationen verstecken.

Das BMDV sollte dafür sorgen, dass die Bundesvertreterinnen und -vertreter sich im Aufsichtsrat der DB AG für ambitionierte Zielvereinbarungen mit dem Vorstand einsetzen, um den Fernverkehr durchgreifend pünktlicher zu machen. Dabei sollte das Vergütungssystem der DB AG eine bessere Steuerungswirkung entfalten und Fehlanreize ausschließen. Das

BMDV sollte außerdem die Handlungsansätze der DB AG für pünktlichere Züge einer Erfolgskontrolle unterziehen.

Bundesministerium der Verteidigung (BMVg)

(Einzelplan 14)

48 Korruptionsprävention im größten Beschaffungsamt der Bundeswehr seit Jahren mangelhaft

Zusammenfassung

Das BMVg hat im größten Beschaffungsamt der Bundeswehr seit Jahren nicht für ausreichenden Schutz vor Korruption gesorgt. Beschäftigte waren zu lange auf besonders korruptionsgefährdeten Dienstposten eingesetzt.

Die Bundesregierung will mit der Richtlinie zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung (Richtlinie) Korruption vorbeugen. Danach sind Beschäftigte nicht länger als fünf Jahre auf besonders korruptionsgefährdeten Dienstposten einzusetzen. Die Verwaltung kann diese Frist ausnahmsweise verlängern. Sie hat dann aber Ausgleichsmaßnahmen zum Schutz vor Korruption festzulegen, z. B. eine verstärkte Dienstaufsicht.

Der Bundesrechnungshof hatte bei früheren Prüfungen festgestellt, dass einzelne Beschäftigte des Beschaffungsamtes bis zu 28 Jahre auf besonders korruptionsgefährdeten Dienstposten tätig waren. Außerdem hatte er beanstandet, dass die Bundeswehr die Verwendungsdauer zahlreicher Beschäftigter im Beschaffungsamt falsch erfasst hatte. Dadurch hatte sie für rund 390 Beschäftigte nicht fristgerecht entschieden, ob sie andere Aufgaben wahrnehmen müssen oder ob Ausgleichsmaßnahmen nötig sind. Dem BMVg hatte der Bundesrechnungshof daher eine intensivere Fachaufsicht empfohlen.

Der Bundesrechnungshof hat nun festgestellt, dass Beschäftigte im Beschaffungsamt bis zu acht Jahre auf besonders korruptionsgefährdeten Dienstposten eingesetzt waren. Ausgleichsmaßnahmen waren nicht festgelegt. Das BMVg hatte zwar ein Verfahren zur Umsetzung der Richtlinie vorgegeben. Es muss aber auch kontrollieren, ob die Bundeswehr das Verfahren einhält. Nur so kann es dem Korruptionsrisiko im größten Beschaffungsamt der Bundeswehr wirksam begegnen.

48.1 Prüfungsfeststellungen

Korruption schädigt die Volkswirtschaft und behindert den Wettbewerb. Sie erschüttert das Vertrauen in die Integrität und Funktionsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung. Im Jahr 2004 hat die Bundesregierung deshalb eine Richtlinie erlassen, um Korruption in der Bundesverwaltung vorzubeugen. Das Risiko für Korruption steigt beispielsweise, wenn Beschäftigte, die öffentliche Aufträge vergeben, jahrelang dieselbe Aufgabe wahrnehmen. Nach der Richtlinie sollen Beschäftigte daher nicht länger als fünf Jahre auf einem besonders korruptionsgefährdeten Dienstposten tätig sein. In Ausnahmefällen, beispielsweise wenn Fachpersonal fehlt, kann die Verwaltung die Verwendungsdauer verlängern. Das BMVg hat der Bundeswehr in einer Dienstvorschrift für diese Ausnahmefälle Ausgleichsmaßnahmen vorgeschrieben, um das Risiko der Korruption zu vermindern. Beispielsweise kann sie den Mehr-Augen-Grundsatz oder die Dienstaufsicht erweitern.

Das Bundesamt für Ausrüstung, Informationstechnik und Nutzung der Bundeswehr (Beschaffungsamt) ist die größte Beschaffungsbehörde der Bundeswehr und eine der größten des Bundes. Seine Aufgabe ist es, die Bundeswehr mit Wehrmaterial auszustatten. Es vergibt Aufträge zur Entwicklung, Erprobung, Beschaffung und Instandsetzung von Wehrmaterial. Dafür standen ihm im Jahr 2021 rund 14 Mrd. Euro Haushaltsmittel zur Verfügung. Von seinen rund 7 000 Dienstposten stufte das Beschaffungsamt 2 400 Dienstposten als besonders korruptionsgefährdet ein.

Frühere Prüfungserkenntnisse: Beschäftigte zu lange auf Dienstposten

Im Jahr 2011 hatte der Bundesrechnungshof festgestellt, dass einzelne Beschäftigte des Beschaffungsamtes bis zu 28 Jahre besonders korruptionsgefährdete Dienstposten innehatten. Das Beschaffungsamt hatte ihre Verwendungsdauer nicht geprüft und keine Ausgleichsmaßnahmen festgelegt.

Nach der Dienstvorschrift des BMVg muss das Bundesamt für Personalmanagement der Bundeswehr (Personalamt) dem Beschaffungsamt spätestens nach vier Jahren und sechs Monaten Verwendungsdauer anzeigen, dass ein Wechsel der oder des Beschäftigten oder ihrer oder seiner Aufgaben anzustreben ist. Es leitet damit das Verfahren ein. Das Beschaffungsamt hat danach knapp sechs Monate Zeit zu prüfen, ob ein Wechsel möglich ist. Es kann ihn aus fachlichen oder personalwirtschaftlichen Gründen ablehnen. Diese hat es plausibel darzulegen und zu dokumentieren. Lehnt das Beschaffungsamt einen Wechsel ab, hat es dem Personalamt geeignete Ausgleichsmaßnahmen vorzuschlagen. Das Personalamt muss prüfen, ob der Vorschlag schlüssig ist. Es hat das Verfahren zu dokumentieren, abzuschließen und das Folgeverfahren fristgerecht einzuleiten.

Der Bundesrechnungshof hatte im Jahr 2017 zur Korruptionsprävention im Beschaffungsamt festgestellt, dass

- das Personalamt die Verwendungsdauer fehlerhaft erfasst hatte,
- das Beschaffungsamt das Personalamt nicht darüber informierte, dass es sich umstrukturiert und besonders korruptionsgefährdete Aufgaben auf andere Dienstposten verlagert hatte und
- das BMVg seine Fachaufsicht über Personal- und Beschaffungsamt nicht ausreichend wahrgenommen hatte.

Die beiden Ämter hatten dadurch für rund 390 Beschäftigte auf besonders korruptionsgefährdeten Dienstposten nicht fristgerecht entschieden, ob sie andere Aufgaben wahrnehmen müssen oder ob Ausgleichsmaßnahmen nötig sind. Der Bundesrechnungshof hatte dem BMVg empfohlen, die Mängel zu beheben, die Zusammenarbeit der beiden Ämter zu verbessern und die Fachaufsicht zu verstärken. Das BMVg hatte zugesagt, die Empfehlungen umzusetzen.

Aktuelle Prüfungserkenntnisse: Mängel bestehen weiter

Im Jahr 2020 prüfte der Bundesrechnungshof erneut, wie lange Beschäftigte auf besonders korruptionsgefährdeten Dienstposten im Beschaffungsamt tätig sind.

Das BMVg hat das Verfahren seit der letzten Prüfung ergänzt. Unter Beteiligung von Personal- und Beschaffungsamt führte es Formblätter ein, um die Verwendungsdauer zu erfassen und Ausgleichsmaßnahmen zu dokumentieren. Zusätzlich übersandte es dem Personal- und dem Beschaffungsamt ein Ablaufschema zum Verfahren. Es ließ sich vom Personalamt über Stand und Weiterentwicklung des Verfahrens berichten. Dem Bundesrechnungshof teilte das BMVg mit, die Zusammenarbeit der beiden Ämter sei nun auf eine stabile Grundlage gestellt.

Der Bundesrechnungshof prüfte in einer Stichprobe bei 35 Dienstposten, die Beschäftigte mehr als vier Jahre und sechs Monate besetzten, die Entscheidungen der Bundeswehr zur Korruptionsprävention. Anhand der Einzelfälle betrachtete er, ob die Maßnahmen des BMVg das Verfahren verbessert haben.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass in 27 der 35 Fälle (77 %) die vorgeschriebene Verwendungsdauer von fünf Jahren überschritten und keine Ausgleichsmaßnahmen festgelegt waren. Die Überschreitungen betragen

- in neun Fällen bis zu einem Jahr,
- in zehn Fällen zwischen einem und zwei Jahren und
- in acht Fällen mehr als zwei Jahre.

Die Überschreitungen ließen sich zum einen darauf zurückführen, dass das Personalamt das Verfahren in 16 Fällen (45 %) zu spät einleitete. Dreimal überschritt es die Frist um mehr als drei Jahre. Zum anderen dauerte die Bearbeitung im Beschaffungsamt in 26 Fällen (74 %) länger als die vorgesehenen sechs Monate. In sechs Fällen brauchte das Beschaffungsamt mehr als zwei Jahre.

Einzelne Beschäftigte waren dadurch bis zu acht Jahre auf ihren besonders korruptionsgefährdeten Dienstposten, ohne dass zum Schutz vor Korruption Ausgleichsmaßnahmen festgelegt waren.

48.2 Würdigung

Die Korruptionsprävention ist im Beschaffungsamt, das jährlich Wehrmaterial für mehrere Milliarden Euro einkauft, von besonderer Bedeutung. Das BMVg hat zwar in den vergangenen zehn Jahren ein Verfahren zwischen Beschaffungsamt und Personalamt eingeführt, um die Richtlinie umzusetzen. Personal- und Beschaffungsamt hielten das Verfahren aber oft nicht ein.

Es ist nicht vertretbar, dass in 77 % der geprüften Fälle die Beschäftigten mehr als fünf Jahre auf besonders korruptionsgefährdeten Dienstposten eingesetzt waren. Die beiden Ämter haben in diesen Fällen die Richtlinie nicht beachtet. Es ist zudem nicht hinnehmbar, dass das Personalamt fast die Hälfte der geprüften Verfahren zu spät einleitete. Es ist außerdem nicht vertretbar, dass das Beschaffungsamt in fast drei Viertel der geprüften Verfahren die Bearbeitungszeit von sechs Monaten überschritt. Dieser Zeitraum sollte grundsätzlich ausreichen, um über einen Verwendungswechsel oder Ausgleichsmaßnahmen zu entscheiden.

Die Einhaltung der Richtlinie und seiner eigenen Vorgaben hat das BMVg nicht kontrolliert. Es hätte feststellen müssen, ob das Personalamt die Verfahren rechtzeitig einleitet und das Beschaffungsamt die Verfahren zeitgerecht bearbeitet. Es hätte sich beispielsweise zu festen Terminen über den Sachstand berichten lassen können. Trotz der Erkenntnisse des Bundesrechnungshofes aus zwei früheren Prüfungen hat es seine Fachaufsicht zur Verwendungsdauer jedoch nicht intensiviert.

Um wirksam Korruption vorzubeugen, hat der Bundesrechnungshof dem BMVg empfohlen, die Einhaltung der Richtlinie und der Dienstvorschrift im Beschaffungsamt und Personalamt stärker zu kontrollieren.

48.3 Stellungnahme

Das BMVg hat bestritten, dass es die Einhaltung der Richtlinie und seiner Vorgaben nicht kontrolliert habe. Es habe sich regelmäßig zur Umsetzung der Empfehlungen des Bundes-

rechnungshofes berichten lassen. Das manuelle Verfahren, mit Formblättern die Verwendungsdauer auf besonders korruptionsgefährdeten Dienstposten nachzuhalten, entspreche den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes.

Die Empfehlungen zur Fachaufsicht will das BMVg berücksichtigen. Es werde sich „zu den Sachständen des manuellen Verfahrens“ berichten lassen und Fachaufsichtsprüfungen vor Ort durchführen, sobald die Pandemie es zulasse. Weiterhin werde es die Entwicklung eines automatisierten Verfahrens vorantreiben, um die Verwendungsdauer von Beschäftigten im Personalwirtschaftssystem der Bundeswehr zu dokumentieren. Das Personalamt habe ein engmaschiges Controlling aller Fälle im Leitungsstab des Personalamtes angewiesen. Dies werde sicherstellen, dass das Personalamt die Verfahren rechtzeitig einleitet. Es gewährleiste außerdem, dass die Leitungsebene des Personalamtes das Beschaffungsamt an fristgerechte Verwendungswechsel oder Ausgleichsmaßnahmen erinnert, wenn Prüffristen überschritten sind.

Darüber hinaus hat das BMVg angeführt, die Ansprechperson für Korruptionsprävention im Beschaffungsamt müsse die Vorschläge der Fachabteilungen zu Verwendungswechseln und zu Ausgleichsmaßnahmen bewerten. Insbesondere habe sie zu beurteilen, ob die Gründe, die gegen einen Verwendungswechsel sprechen, schlüssig sind und die Ausgleichsmaßnahmen ausreichen. Stimme die Ansprechperson den Vorschlägen nicht zu, werde ein erneuter Abstimmungsprozess eingeleitet. Dieses Verfahren wiederhole sich teilweise mehrfach und sei zeitintensiv. Das BMVg sehe aber auch, dass dieser Prozess zeitlich effizienter zu gestalten sei. Von den 27 Einzelfällen, die der Bundesrechnungshof beanstandet habe, seien 24 inzwischen entschieden. Drei Fälle stünden kurz vor dem Abschluss. Dies zeige, dass die Korruptionsprävention im Beschaffungsamt sehr ernst genommen werde.

48.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Kritik, dass das BMVg die Umsetzung der Richtlinie zur Korruptionsprävention nicht ausreichend kontrollierte. Es ließ das Personalamt zwar über das manuelle Verfahren und über die Entwicklung eines automatisierten Verfahrens berichten. Es gewann damit aber keine Erkenntnisse über die Verwendungsdauer der Beschäftigten im Beschaffungsamt auf besonders korruptionsgefährdeten Dienstposten. Die zahlreichen Überschreitungen der Verwendungsdauer, die der Bundesrechnungshof in den letzten zehn Jahren festgestellt hat, zeigen die Notwendigkeit solcher Kontrollen.

Das geplante Controlling im Personalamt ist ein richtiger Schritt, aber nicht ausreichend. Das Personalamt ist damit lediglich in der Lage, das Beschaffungsamt an fristgerechte Entscheidungen über Verwendungswechsel oder Ausgleichsmaßnahmen zu erinnern. Fristgerechte Entscheidungen sind dadurch aber noch nicht erreicht.

Auch die Zusagen des BMVg, sich „zu den Sachständen des manuellen Verfahrens berichten zu lassen“ und abhängig von der Pandemie Fachaufsichtsprüfungen vor Ort durchzuführen, reichen nicht aus. Das BMVg hat mit seinen Zusagen unklar gelassen, wer ihm worüber berichten soll und wann Fachaufsichtsprüfungen stattfinden sollen. Fachaufsichtsprüfungen sind ohne die Anwesenheit vor Ort und damit auch während der Pandemie möglich, beispielsweise anhand übermittelter Belege.

Inzwischen sind zwar 24 der 27 beanstandeten Einzelfälle entschieden. Dies ist für den Bundesrechnungshof jedoch kein Zeichen dafür, dass das BMVg seine Feststellungen ernst genommen hat. Die Entscheidungen waren zum Teil seit mehreren Jahren überfällig.

Das BMVg muss nun endlich dafür sorgen, dass Personal- und Beschaffungsamt die 5-Jahres-Frist für Verwendungswechsel oder Ausgleichsmaßnahmen einhalten. Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem BMVg deshalb, stärker zu kontrollieren, ob Personal- und Beschaffungsamt die Verfahren zur Überprüfung der Verwendungsdauer fristgerecht einleiten und abschließen. Nur so wird es einen Handlungsbedarf, wie ihn beispielsweise das zeitintensive Abstimmungsverfahren verursacht, erkennen können.

Bundesministerium der Verteidigung (BMVg)

(Einzelplan 14)

49 Teures Cyber-Lagezentrum kann schnelle Eingreiftruppe der NATO nicht unterstützen

Zusammenfassung

Das BMVg gab bislang über 60 Mio. Euro für ein Cyber-Lagezentrum aus, das nicht wie vorgesehen die schnelle Eingreiftruppe der NATO im Jahr 2023 mit einem „fusionierten Lagebild“ unterstützen kann. Dies liegt vor allem an unzureichender Planung.

Das BMVg will mit dem Cyber-Lagezentrum u. a. geheime Informationen verarbeiten, um die Bundeswehr in Einsätzen zu unterstützen. Es wich beim IT-Projekt zum Cyber-Lagezentrum von den üblichen, planungsintensiven Verfahren ab, um das Cyber-Lagezentrum zumindest in Teilen schneller einsatzbereit zu haben. Dennoch ist das Cyber-Lagezentrum bislang nicht wie vorgesehen für Einsätze nutzbar. Aufgrund gravierender Probleme erwog die Bundeswehr zwischenzeitlich zwar, das IT-Projekt zum Cyber-Lagezentrum abzubrechen, sie schloss dies jedoch vorschnell wieder aus. Stattdessen hat sie den Aufbau des Cyber-Lagezentrums unterbrochen, um verschiedene Optionen zu prüfen. Auf dieser Basis will die Bundeswehr entscheiden, wie sie das Cyber-Lagezentrum weiter aufbauen will.

Trotz erheblicher Ausgaben ist offen, ob und wann das Cyber-Lagezentrum die Bundeswehr wie vorgesehen in Einsätzen unterstützen kann. Die Bundeswehr sollte keine Option vorschnell ausschließen. Das BMVg sollte das IT-Projekt zum Cyber-Lagezentrum nur fortsetzen, wenn es dieses höher priorisiert als andere Projekte und daher ausreichend Personal und Haushaltsmittel dafür bereitstellen kann.

49.1 Prüfungsfeststellungen

Lagebild zum Cyber- und Informationsraum

Das BMVg gründete den militärischen Organisationsbereich Cyber- und Informationsraum mit einem eigenen Führungskommando (KdoCIR) im April 2017. Dort ließ es ein Lagezentrum (Cyber-Lagezentrum) für den Cyber- und Informationsraum aufbauen. Dieser umfasst vor allem den „virtuellen Raum“ der weltweit vernetzten IT sowie den „Raum“, in dem Informationen z. B. durch militärische Aufklärung gewonnen und dann verarbeitet werden. Das Cyber-

Lagezentrum stellt für das BMVg ein wichtiges IT-Projekt dar. Es soll innovative Technologien wie z. B. Künstliche Intelligenz nutzen. Das KdoCIR bezeichnet das Cyber-Lagezentrum als „Eckpfeiler“ seines Organisationsbereiches. Es sei für erfolgreiche Cyber-Operationen „unverzichtbar“.

Das Cyber-Lagezentrum soll im Wesentlichen mit spezieller Software ein sogenanntes „fusioniertes Lagebild“ zum Cyber- und Informationsraum weitgehend automatisiert erstellen. Es bündelt und verknüpft unterschiedliche Informationen, um dadurch einen Informationsvorsprung zu schaffen. Dazu soll es auch geheime Informationen verarbeiten können. Mit dem „fusionierten Lagebild“ soll das KdoCIR die Bundeswehr u. a. in Einsätzen unterstützen. So sollte es der schnellen Eingreiftruppe der NATO schon im Jahr 2023 das „fusionierte Lagebild“ bereitstellen.

IT-Projekt abseits üblicher Verfahren

Am IT-Projekt sind neben dem BMVg als Fachaufsicht das Bundesamt für Ausrüstung, Informationstechnik und Nutzung der Bundeswehr als Projektleitung, das KdoCIR als Nutzer und der IT-Dienstleister der Bundeswehr beteiligt.

Das BMVg wollte die Bundeswehr zumindest in Teilen möglichst schnell mit dem Cyber-Lagezentrum unterstützen. Daher wich es von den üblichen Verfahren ab, als es Hard- und Software beschaffen und Entwicklungsleistungen beauftragen ließ. Damit wollte es u. a. langwierige Planungsprozesse verkürzen. Der IT-Dienstleister begann im Jahr 2017, das Cyber-Lagezentrum aufzubauen und zu betreiben. Das KdoCIR sollte so schnell erste Informationen des Cyber- und Informationsraums auswerten und zusammenstellen können. Das BMVg will die Software des Cyber-Lagezentrums fortlaufend weiterentwickeln lassen, um das Lagebild um weitere Informationen des Cyber- und Informationsraums zu ergänzen.

Die Bundeswehr dokumentierte die Anforderungen an das IT-Projekt erstmalig im Jahr 2018 und legte im Jahr 2020 fest, wie sie diese erfüllen will. Weitere Unterlagen, die sonst für das übliche Verfahren notwendig sind, erstellte sie ebenfalls erst nach Beginn des IT-Projekts. Die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung stammt z. B. aus dem Jahr 2020.

IT-Projekt dauert länger und wird teurer

Die Projektbeteiligten erreichten wichtige Meilensteine des IT-Projektes bisher nicht. Sie führten dies auf unterschiedliche Probleme zurück. Beispielsweise fehlte ihnen lange wichtiges und qualifiziertes Personal, um Projektaufgaben wahrzunehmen. So war die Stelle der Projektleitung über eineinhalb Jahre nicht besetzt. Zudem gab der IT-Dienstleister im Verlauf des IT-Projekts an, dass das KdoCIR die Anforderungen an die Software zunächst eindeutiger beschreiben müsste. Sonst könne er sie nicht wie vorgesehen weiterentwickeln. Auf Nachfrage der Projektleitung erklärte der IT-Dienstleister im August 2021, er könne erforderliche

Funktionen der Software, z. B. zur Übertragung geheimer Informationen, nicht zeitgerecht bereitstellen. Er begründete dies insbesondere damit, dass ihm notwendiges Personal fehle. Zudem würden die eingeplanten Finanzmittel nicht ausreichen. Außerdem könne er das Cyber-Lagezentrum nicht unter den geforderten Bedingungen betreiben.

Daraufhin unterbrach die Projektleitung das IT-Projekt im September 2021 für vier Wochen. Die Projektbeteiligten erörterten anschließend, ob sie das IT-Projekt anders fortsetzen oder es vollständig abbrechen sollten. Das KdoCIR schloss einen Abbruch des IT-Projekts aus. Es entschied stattdessen, das IT-Projekt bis April 2022 zu unterbrechen. Bis dahin wollen die Projektbeteiligten verschiedene Optionen auf Vor- und Nachteile hin prüfen und entscheiden, wie sie das IT-Projekt fortsetzen wollen.

Das IT-Projekt kostete bis September 2021 rund 60 Mio. Euro. Dafür beschaffte der IT-Dienstleister Hard- und Software, entwickelte Software weiter und plante und betrieb das Cyber-Lagezentrum. Bis zur Unterbrechung des IT-Projekts hatte das BMVg geplant, weitere 76 Mio. Euro bis Ende des Jahres 2030 auszugeben.

Bisherige Kritik des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof hatte in mehreren Prüfungen bereits auf Mängel beim Cyber-Lagezentrum hingewiesen. Im Jahr 2018 hatte er darüber hinaus kritisiert, dass das BMVg die Risiken seiner IT-Projekte teilweise nicht angemessen darstellte. So hatte es etwa in seinem Bericht zum Cyber- und Informationsraum an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) von Mai 2018 Ziele des Cyber-Lagezentrums beschrieben. Es hatte dabei jedoch bereits bekannte Risiken oder Probleme nicht benannt.

Der Bundesrechnungshof hatte zudem im Jahr 2019 kritisiert, dass das BMVg abseits der üblichen Verfahren komplexe IT-Projekte wie das Cyber-Lagezentrum plane und umsetze. Zwar könne das BMVg dadurch solche IT-Projekte schneller beginnen und ggf. eine Übergangslösung entwickeln. Allerdings sei die endgültige Lösung dann möglicherweise nicht wirtschaftlich, wenn sie auf einer schlecht geplanten Übergangslösung beruhe. Der Bundesrechnungshof hatte dem BMVg empfohlen, ein geeignetes Verfahren einzuführen, um IT-Projekte künftig zeitgerecht sowie wirtschaftlich zu planen und umzusetzen.

49.2 Würdigung

Cyber-Lagezentrum kann Erwartungen bislang nicht erfüllen

Das KdoCIR hat die Bundeswehr mit dem Cyber-Lagezentrum bisher nur bedingt unterstützen können. Trotz Ausgaben von rund 60 Mio. Euro ist das KdoCIR noch weit davon entfernt, der

Bundeswehr und den NATO-Partnern mit dem Cyber-Lagezentrum ein umfassendes „fusioniertes Lagebild“ mit allen relevanten Informationen des Cyber- und Informationsraums bereitstellen zu können. Ohne die erforderlichen Funktionen der Software wird es mit dem Cyber-Lagezentrum z. B. nur eingeschränkt geheime Informationen verarbeiten und übertragen können. So wird es im Jahr 2023 die schnelle Eingreiftruppe der NATO nicht oder nur stark eingeschränkt unterstützen können. Dieses erhebliche Risiko hätte das BMVg in seinen Berichten zum Cyber- und Informationsraum an den Haushaltsausschuss darstellen müssen. Stattdessen haben das BMVg und das KdoCIR den möglichen Beitrag des Cyber-Lagezentrums in der Bundeswehr und gegenüber dem Parlament zu optimistisch dargestellt. So haben sie Erwartungen geweckt, die das KdoCIR absehbar nicht erfüllen kann.

IT-Projekt dauert wegen unzureichender Planung länger und wird teurer

Das BMVg hat abseits der üblichen Verfahren begonnen, das Cyber-Lagezentrum aufzubauen, ohne ausreichend zu planen und die erforderlichen Voraussetzungen zu schaffen. Dadurch dauert das IT-Projekt länger und wird teurer. Die Anforderungen an die Hard- und Software des Cyber-Lagezentrums hat die Bundeswehr zu spät und nicht eindeutig und vollständig beschrieben. Damit hat sie riskiert, dass die Hard- und Software nicht zeitgerecht und wirtschaftlich bereitsteht. Der Bundesrechnungshof hatte auf solche Risiken bereits im Jahr 2019 hingewiesen. Für das komplexe IT-Projekt haben die Projektbeteiligten zudem zu wenig qualifiziertes Personal eingesetzt. So hätte das BMVg rechtzeitig für wichtiges Personal wie z. B. die Projektleitung sorgen müssen. Um dem Personalmangel bei den beteiligten Stellen entgegenzuwirken, hätte es das IT-Projekt bereits zu Beginn höher priorisieren können als nicht einsatzrelevante IT-Projekte.

Wesentliche Fragen bleiben ungeklärt

Die Bundeswehr hat zwar mittlerweile das IT-Projekt unterbrochen. Die Probleme waren jedoch lange bekannt und es war absehbar, welche Einschränkungen sich hieraus für das IT-Projekt ergeben. Es bleibt offen, wann das KdoCIR die Bundeswehr mit dem „fusionierten Lagebild“ des Cyber-Lagezentrums in Einsätzen unterstützen kann. Das BMVg hat zudem bislang nicht geklärt, unter welchen Bedingungen der IT-Dienstleister das Cyber-Lagezentrum überhaupt betreiben kann.

Dadurch ist auch schwer kalkulierbar, wie hoch die Gesamtausgaben für das IT-Projekt sein werden. Angesichts der Verzögerungen und der Projektunterbrechung werden die bisher geplanten weiteren 76 Mio. Euro wahrscheinlich nicht ausreichen. Das KdoCIR hat vorschnell ausgeschlossen, das IT-Projekt abzurechnen. Falls die Projektbeteiligten das IT-Projekt später dennoch abrechnen müssten, hätten sie unnötig zusätzliche Mittel in Millionenhöhe investiert.

Das BMVg sollte künftig die wesentlichen Risiken zum Cyber-Lagezentrum in seinen Berichten an das Parlament zum Cyber- und Informationsraum transparent darstellen.

Die aktuelle Projektunterbrechung sollte das BMVg nutzen, um mit allen Projektbeteiligten den bisherigen Projektverlauf und die Probleme zu untersuchen. Insbesondere muss es prüfen, ob sämtliche Anforderungen an das IT-Projekt eindeutig und erschöpfend beschrieben sind. Andernfalls muss das KdoCIR diese ergänzen, um weiteren Verzögerungen vorzubeugen. Zudem muss das BMVg klären, unter welchen Bedingungen der IT-Dienstleister das Cyber-Lagezentrum betreiben kann.

Das BMVg muss für alle Optionen zunächst den Zeit-, Finanz- und Personalbedarf genau ermitteln lassen. Die Optionen sollte es dann vergleichen, um so eine zeitgerechte und wirtschaftliche Lösung zu ermitteln. Das BMVg sollte die Projektunterbrechung bei Bedarf verlängern, um die Optionen sorgfältig abzuwägen. Das BMVg sollte erst auf Basis dieser Bewertung entscheiden, ob und wie es das IT-Projekt fortsetzen will. Dabei darf es keine Option, wie z. B. einen Abbruch des IT-Projekts, von vornherein ausschließen.

Falls das Cyber-Lagezentrum weiterhin wichtig für Einsätze der Bundeswehr ist und das BMVg sich gegen einen Abbruch des IT-Projekts entscheidet, sollte es Personal und Haushaltsmittel auf das Cyber-Lagezentrum konzentrieren. Dafür sollte es dieses höher als nicht einsatzrelevante IT-Projekte priorisieren.

49.3 Stellungnahme

Das BMVg hat eingeräumt, dass das KdoCIR Einsätze der Bundeswehr mit dem Cyber-Lagezentrum bislang nicht unterstützen kann. Dies sei aufgrund der bisherigen Verzögerungen frühestens ab Mitte des Jahres 2024 möglich. Das BMVg habe seiner Einschätzung nach jedoch keine falschen Erwartungen geweckt. Im Mai 2018 seien keine Risiken bekannt gewesen, die es in seinem Bericht an den Haushaltsausschuss hätte darstellen können.

Das BMVg wolle mit dem IT-Dienstleister bis zum Jahr 2025 klären, unter welchen Bedingungen dieser das Cyber-Lagezentrum betreiben kann. Den Zeit-, Finanz- und Personalbedarf für die Optionen wolle es noch während der Unterbrechung des IT-Projekts erörtern und erst danach entscheiden, ob es das IT-Projekt fortsetzt oder abbricht.

Wenn das BMVg das IT-Projekt fortsetze, sei die Priorisierung für Haushaltsmittel und Personal abhängig von den verfügbaren Ressourcen. Es sei absehbar, dass das Cyber-Lagezentrum mit anderen, ebenfalls einsatzrelevanten und strategisch wichtigen Projekten konkurrieren werde.

49.4 Abschließende Würdigung

Das BMVg hat zwar Mängel eingeräumt, die wesentlichen Fragen aber noch nicht geklärt.

Es steht fest, dass das KdoCIR mit dem Cyber-Lagezentrum im Jahr 2023 die schnelle Eingreiftruppe der NATO nicht wie vorgesehen unterstützen kann. Damit hat das BMVg das Ziel, für das es von den üblichen Verfahrensweisen abgewichen war, verfehlt. Darüber hinaus bleibt offen, ob das Cyber-Lagezentrum wenigstens ab Mitte des Jahres 2024 für Einsätze der Bundeswehr verfügbar sein wird. Dies ist auch deshalb fraglich, weil das BMVg mit dem IT-Dienstleister erst bis zum Jahr 2025 klären will, wie dieser das Cyber-Lagezentrum betreiben kann.

Das BMVg hätte bereits im Mai 2018 erkennen müssen, dass es möglicherweise Einsätze erst später unterstützen kann. Es hätte dieses Risiko in seinem Bericht an den Haushaltsausschuss darstellen müssen. Schließlich war beispielsweise absehbar, dass der Personalmangel bei den Projektbeteiligten zu Verzögerungen im IT-Projekt führen könnte. Wenn das BMVg ein komplexes IT-Projekt wie das Cyber-Lagezentrum abseits üblicher Verfahren umsetzt, hätte es erst recht solche Risiken frühzeitig erkennen und bewerten müssen. Im Übrigen hätte das BMVg die wesentlichen Risiken und Probleme zumindest in seinen nachfolgenden Berichten an den Haushaltsausschuss darstellen müssen.

Das BMVg muss aufgrund knapper Mittel bereits jetzt festlegen, welche einsatzrelevanten Projekte es vorrangig finanzieren will. Ansonsten bliebe selbst bei einer Entscheidung für eine Fortsetzung des IT-Projekts offen, ob es zu weiteren Verzögerungen kommt und wann das Cyber-Lagezentrum die Bundeswehr in Einsätzen unterstützen kann. Das BMVg sollte deshalb während der Unterbrechung des IT-Projekts prüfen, ob es das Cyber-Lagezentrum gegenüber anderen Projekten priorisieren will. Andernfalls sollte das BMVg das IT-Projekt zum Cyber-Lagezentrum nicht fortsetzen. Dadurch könnte es unnötige Aufwände vermeiden.

Bundesministerium der Verteidigung (BMVg)

(Einzelplan 14)

50 Mehr als 50 Mio. Euro für ungenutzte Software

(Kapitel 1413 Titelgruppe 55)

Zusammenfassung

Die Bundeswehr hat seit dem Jahr 2006 mehr als 50 Mio. Euro für ungenutzte Software eines bestimmten Anbieters ausgegeben. Bei unveränderten Bedingungen zahlt sie dem Anbieter jährlich mindestens 5 Mio. Euro, damit dieser die ungenutzte Software pflegt.

Der Bundesrechnungshof kritisiert, dass die Bundeswehr den Softwareerwerb nicht von vornherein sorgfältiger geplant hat. Damit hätte sie vermieden, Software zu erwerben, die sie dann nicht benötigte. Die Kritik wiegt besonders schwer, da die Bundeswehr beim Softwareerwerb wusste, dass sie dem Anbieter ein jährliches Entgelt für die Softwarepflege zahlen muss, auch wenn sie die Software nicht nutzt.

Das BMVg sollte durch eine effektive Fachaufsicht solche Fehleinkäufe verhindern. Es muss außerdem die laufenden Ausgaben der Bundeswehr für ungenutzte Software des Anbieters verringern.

50.1 Prüfungsfeststellungen

Hohe Ausgaben für Software

Die Bundeswehr nutzt Software eines bestimmten Anbieters. Dafür musste sie Lizenzen erwerben (Softwareerwerb). So erhielt sie das Recht, bestimmte Funktionen der Software zu verwenden. Daneben verpflichtete sich die Bundeswehr, dem Anbieter ein jährliches Entgelt dafür zu zahlen, dass dieser die Software pflegt. Die Höhe dieses Entgeltes ist dabei allein davon abhängig, welche und wie viele Lizenzen die Bundeswehr erworben hat. Ob die Bundeswehr die Software nutzt, ist hingegen nicht maßgeblich.

Laut BMVg lässt sich das Entgelt für die Softwarepflege nach einem Softwareerwerb nicht mehr reduzieren. Die Softwarepflege einzelner Lizenzen lasse sich nicht kündigen. Die Bundeswehr könne Lizenzen lediglich durch mindestens gleichwertige neue Lizenzen ersetzen.

Die Bundeswehr gab in den Jahren 2006 bis 2019 insgesamt 588 Mio. Euro für den Erwerb und die Pflege der Software des Anbieters aus. Allein im Jahr 2019 zahlte sie für die Softwarepflege 41 Mio. Euro.

Die Bundeswehr ist nicht der einzige Kunde des Anbieters innerhalb der Bundesverwaltung. Neben der Bundeswehr nutzen auch Bundesbehörden anderer Ressorts dessen Software.

Software blieb oftmals ungenutzt

Die Bundeswehr räumte dem Anbieter das Recht ein zu überprüfen, inwieweit sie dessen Software nutzt und ob sie hierbei die Verträge einhält. Der Anbieter nahm dieses Recht bislang dreimal in Anspruch – zuletzt im Jahr 2019. Er informierte die Bundeswehr jeweils über seine Ergebnisse. Die Bundeswehr verschaffte sich unabhängig vom Anbieter und dessen Ergebnissen keinen eigenständigen Überblick darüber, inwieweit sie dessen Software nutzte. Hierzu fehlten ihr Analyseinstrumente und die nötigen Kenntnisse.

Die Bundeswehr ersetzte insbesondere seit dem Jahr 2017 vereinzelt Lizenzen ungenutzter Software durch Lizenzen neuer Software. Sie wertete dafür die Ergebnisse des Anbieters jedoch nicht systematisch aus. Das BMVg hatte derartige Auswertungen nicht eingefordert, obwohl es für die Fachaufsicht über die Bundeswehr zuständig ist.

Der Bundesrechnungshof wertete die Ergebnisse aus, die der Anbieter bei seinen Überprüfungen gewonnen hatte. Er stellte dabei fest, dass die Bundeswehr seit dem Jahr 2006 in mindestens 20 Fällen Software erworben hatte, die sie gar nicht oder jahrelang nur in einem deutlich geringeren Umfang als lizenziert genutzt hatte. Nachfragen des Bundesrechnungshofes, wie die Bundeswehr den Bedarf an dieser Software begründet hatte, beantwortete sie teils erst nach zwölf Monaten und nicht lückenlos. Sie hatte sich bei der Beantwortung der Fragen des Bundesrechnungshofes in einigen Fällen vom Anbieter unterstützen lassen.

Der Bundesrechnungshof bezifferte die Ausgaben für ungenutzte Software des Anbieters in den Jahren 2006 bis 2019 auf mindestens 50 Mio. Euro. Davon entfielen 25 Mio. Euro allein auf die Softwarepflege. Die Bundeswehr wird bei unveränderten Bedingungen jährlich mindestens 5 Mio. Euro für die Pflege ungenutzter Software ausgeben.

50.2 Würdigung

Nach der BHO dürfen Ausgaben nur soweit und nicht eher geleistet werden, als sie zur wirtschaftlichen und sparsamen Verwaltung erforderlich sind. Vermögensgegenstände sollen nur erworben werden, soweit sie in absehbarer Zeit erforderlich sind, um die Aufgaben des Bundes zu erfüllen.

Die Bundeswehr hat in vielen Fällen Software erworben, obwohl sie diese in absehbarer Zeit nicht benötigte. Wenn sie Software über einen sehr langen Zeitraum nicht oder nur zum Teil nutzt, deutet dies auf einen fehlenden Bedarf, mindestens jedoch auf Fehlplanungen hin.

Die Bedingungen für den Erwerb und die Pflege der Software waren der Bundeswehr bekannt. Ihr war klar, dass sie Lizenzen nach dem Erwerb nicht mehr zurückgeben kann und sie dauerhaft für die Pflege der Software zahlen muss. Sie hätte daher gewissenhafter ermitteln müssen, ob sie die Software benötigt. Die Ausgaben für den Erwerb und die Pflege ungenutzter Software waren unnötig und unzulässig. Die Bundeswehr hat damit gegen Haushaltsrecht verstoßen.

Es ist inakzeptabel, dass die Bundeswehr bislang nicht unabhängig vom Anbieter feststellen konnte, inwieweit sie die Software nutzt. Sie hätte dafür sorgen müssen, dass sie dazu über Analyseinstrumente und die nötigen Kenntnisse verfügt.

In Anbetracht der hohen Ausgaben für Softwareerwerb und -pflege hätte sich das BMVg frühzeitig einbringen müssen. Um seiner Fachaufsicht angemessen nachzukommen, hätte es von der Bundeswehr zumindest systematische Auswertungen der Ergebnisse des Anbieters einfordern müssen.

50.3 Stellungnahme

Das BMVg hat eingeräumt, dass die Bundeswehr bisher nur unzureichend bewerten konnte, in welchem Umfang sie die erworbene Software des Anbieters nutzt. Es teilte mit, dass es nunmehr die zuständigen Beschäftigten geschult habe. Zudem solle die Bundeswehr unabhängig vom Anbieter erheben können, ob und wie die Bundeswehr die Software nutzt. Dafür wolle das BMVg im Jahr 2022 eine neue IT-Unterstützung einführen. Das BMVg habe zudem im Mai 2021 genauer vorgegeben, was die Bundeswehr beim Erwerb der Software beachten muss. Diese Vorgaben sollen zudem in eine Regelung zum Management von Lizenzen des Anbieters einfließen.

Das BMVg teilte dem Bundesrechnungshof darüber hinaus mit: „Zum Zeitpunkt der Beschaffung waren Bedarfe vorhanden, welche sich jedoch im Nachgang als geringer oder als nicht notwendig herausgestellt haben.“ Die langen Planungsvorläufe bei der Haushaltsaufstellung stünden einer flexiblen und kurzfristigen Bedarfsdeckung oder Umorganisationen mit veränderten Aufgabenspektren mitunter entgegen. Abseits dessen würde die Bundeswehr grundsätzlich bei jedem Softwareerwerb zunächst prüfen, ob sie die Software benötigt und ob der Erwerb wirtschaftlich ist. Ihre Pläne zur Nutzung hätte die Bundeswehr jedoch nicht immer umsetzen können, sodass Software zum Teil ungenutzt geblieben sei. Die aktuell nicht genutzte Software diene „im Wesentlichen zur kurzfristigen bzw. zeitnahen Bedarfsdeckung“. Die Bundeswehr habe nach Auffassung des BMVg stets ordnungsgemäß und rechtmäßig gehandelt. Verstöße gegen Haushaltsrecht sehe es demnach nicht.

Die Bundeswehr habe in der Vergangenheit außerdem nach Möglichkeit Lizenzen ungenutzter Software durch Lizenzen neuer Software ersetzt. Dies werde sie auch künftig tun. Das BMVg sehe einen der wichtigsten Gründe für den „Überbestand“ im Übrigen in den „besonderen Vertragsregelungen“, die verhinderten, dass die Bundeswehr die Lizenzbestände schnell an den aktuellen Bedarf anpassen könne.

50.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Bewertung fest, dass die Bundeswehr gegen Haushaltsrecht verstoßen hat. Sie hat Software erworben und dann nicht genutzt. Zwar mag es im Einzelfall vorkommen, dass sich Annahmen nicht bestätigen und die Bundeswehr dadurch im Rückblick nicht wirtschaftlich handelte. Die Erklärungen des BMVg überzeugen jedoch nicht, wenn man die hohen Ausgaben für ungenutzte Software betrachtet. Wenn die Bundeswehr ihren Bedarf an Software so häufig falsch einschätzt, deutet dies auf systematische Defizite in der Planung hin. Die Bundeswehr muss ihren Bedarf sorgfältiger prüfen, bevor sie weitere Software erwirbt und dadurch die Ausgaben für die jährliche Softwarepflege steigen.

Indem das BMVg genauer festgelegt hat, was beim Erwerb von Software des Anbieters zu beachten ist, hat es erste richtige Schritte unternommen. Möglicherweise wird die Bundeswehr dadurch seltener Software erwerben, die sie dann nicht nutzt. Dieser Schritt war überfällig, zumal es noch keine Regelung zum Management von Lizenzen des Anbieters gibt. Die bisherigen Anstrengungen des BMVg reichen jedoch nicht aus, um die Ausgaben der Bundeswehr für die Pflege ungenutzter Software schnell und dauerhaft zu verringern.

Das BMVg hat zwar mitgeteilt, wie es sich auch ohne den Anbieter einen Überblick über die Software der Bundeswehr verschaffen will. Erfahrungsgemäß wird dies jedoch lange dauern und außerdem nicht unmittelbar wirken. Daher bleibt offen, wann und in welchem Umfang das BMVg ungenutzte Software ersetzen und seine Ausgaben dafür verringern kann. Es hat die Mängel zudem über Jahre hingezogen, ohne dagegen entschieden einzuschreiten. Das BMVg muss nun handeln und insbesondere seine Fachaufsicht effektiver gestalten.

Auch Bundesbehörden anderer Ressorts nutzen Software desselben Anbieters. Daher könnte dort für die überzähligen Lizenzen der Bundeswehr ein Bedarf bestehen. Das BMVg sollte sich deshalb innerhalb der Bundesregierung dafür einsetzen, einen Überblick über Software des Anbieters in der Bundesverwaltung zu gewinnen. Dabei könnte sich zudem zeigen, ob auch in anderen Bundesbehörden ungenutzte Software desselben Anbieters dauerhafte Ausgaben für die Softwarepflege verursacht. Auf dieser Grundlage sollte die Bundesregierung gemeinsam mit dem Anbieter ermitteln, wie sich Ausgaben des Bundes für ungenutzte Software verringern lassen.

Bundesministerium der Verteidigung (BMVg)

(Einzelplan 14)

51 E-Akte der Bundeswehr: Teures Digitalisierungsprojekt stellt Funktionen verzögert und nur eingeschränkt bereit

(Kapitel 1413 Titelgruppe 55)

Zusammenfassung

Das BMVg will für 110 Mio. Euro eine elektronische Akte (E-Akte) in der gesamten Bundeswehr einführen, obwohl die Software noch viele Mängel hat und wesentliche Anforderungen nicht erfüllt.

Der Bundesrechnungshof hatte schon im Jahr 2014 festgestellt, dass sich das Projekt zur E-Akte jahrelang verzögert hatte und wichtige Projektziele nicht erreicht wurden. Seitdem hat das BMVg Fehler wiederholt, auf die der Bundesrechnungshof es bereits damals hingewiesen hatte. So fehlte den zuständigen Stellen qualifiziertes Personal. Dadurch hat sich das Projekt erneut verzögert. Probleme bei der Einführung gefährden die Akzeptanz der Beschäftigten für die E-Akte und den Projekterfolg zusätzlich.

Das BMVg hat 52 Mio. Euro ausgegeben, um für 35 000 Beschäftigte in ausgewählten Dienststellen eine E-Akte einzuführen. Die Software hat noch viele Mängel und erfüllt wesentliche Anforderungen nicht. Trotzdem will das BMVg sie nun für weitere 110 Mio. Euro auf eine neue technische Plattform überführen, weiteren 155 000 Beschäftigten in der ganzen Bundeswehr bereitstellen und erst dabei weiterentwickeln.

Das BMVg sollte die E-Akte erst dann weiteren Beschäftigten bereitstellen, wenn die wesentlichen Mängel der Software beseitigt sind und sie wie geplant funktioniert.

51.1 Prüfungsfeststellungen

BMVg will E-Government-Gesetz umsetzen

Nach dem „Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung (E-Government-Gesetz)“ vom August 2013 sollen Behörden des Bundes ihre Akten ab dem 1. Januar 2020

elektronisch führen. Der Staatssekretärsausschuss „Digitale Verwaltung 2020“ schwächte im Jahr 2015 das ursprüngliche Ziel ab. Danach müssen bis zum Jahr 2020 alle Bundesbehörden mindestens damit begonnen haben, die elektronische Akte einzuführen.

Das BMVg will das Dokumentenmanagement umfassend digitalisieren. Die dafür vorgesehene Software soll neben der E-Akte noch weitere Funktionen bereitstellen, um z. B. Vorgänge elektronisch zu bearbeiten und weiterzuleiten. Das BMVg will die Software und damit die E-Akte in der gesamten Bundeswehr einsetzen. Dies wird sich erheblich auf die bisherige Arbeitsweise und auf viele organisatorische Aspekte auswirken. Damit stellt die E-Akte ein wichtiges Digitalisierungs- und Organisationsprojekt dar.

Das BMVg plante bereits im Jahr 2004, ein Dokumentenmanagementsystem mit einer einheitlichen, effektiven sowie rechtssicheren E-Akte einzuführen. Es entschied im Jahr 2008, das Projekt umzusetzen. Die zunächst vorgesehene Software erfüllte jedoch nicht die erforderlichen Funktionen. Daher entschied das BMVg im Jahr 2012, die Software zu wechseln.

Seit dem Jahr 2017 führt das BMVg in der Bundeswehr die neue Software in zwei Ausbaustufen ein. In der ersten Ausbaustufe stellte es die Software 35 000 Beschäftigten in ausgewählten Dienststellen bereit. Bis zum Jahr 2024 will das BMVg allein für diese erste Ausbaustufe 141 Mio. Euro ausgeben. Davon zahlte es bisher 52 Mio. Euro. Mit der zweiten Ausbaustufe will es die Software für eine neue IT-Plattform anpassen und auf diese überführen. Außerdem will es die IT-Plattform und die Software so weiterentwickeln, dass weitere 155 000 Beschäftigte die Software nutzen können. Das BMVg sieht für die zweite Ausbaustufe 110 Mio. Euro vor. Es will diese nun bis zum Jahr 2027 umsetzen.

Erste Prüfungsfeststellungen des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof hatte das Projekt zur E-Akte im Jahr 2014 erstmalig geprüft und dabei u. a. Folgendes festgestellt:

- Das BMVg hatte die E-Akte lange nicht als Organisationsprojekt, sondern nur als IT-Projekt bearbeitet und somit den Schwerpunkt falsch gesetzt. Zudem hatte das BMVg es versäumt, den zuständigen Stellen das erforderliche Personal bereitzustellen oder die Probleme zu lösen, die durch fehlendes Personal entstanden waren.
- Das Projekt hatte sich im Jahr 2014 bereits um sechs Jahre verzögert.
- Das BMVg war noch weit davon entfernt, eine E-Akte in der Bundeswehr einführen und nutzen zu können.

Der Bundesrechnungshof prüfte im Jahr 2021 das Projekt zur E-Akte erneut. Er stellte dabei u. a. Folgendes fest:

Schwerpunktwechsel und fehlendes Personal

Das BMVg änderte während des Projektverlaufes mehrmals die Schwerpunkte. Nachdem es entschieden hatte, die Software zu wechseln, bearbeitete es das Projekt nur als IT-Projekt. Später legte es den Schwerpunkt auf die Digitalisierung und Organisation. Des Weiteren stellte das BMVg den beteiligten Stellen erneut nicht das notwendige Personal bereit. Dadurch konnten diese Stellen ihre Aufgaben nicht wie vorgesehen bearbeiten. Insbesondere der Projektleitung im Bundesamt für Ausrüstung, Informationstechnik und Nutzung der Bundeswehr fehlte ausreichend qualifiziertes Personal, um ihre Aufgaben angemessen wahrzunehmen. Zudem konnte das Kompetenzzentrum zur elektronischen Verwaltungsarbeit im Kommando Cyber- und Informationsraum (Kompetenzzentrum) das Projekt nicht nennenswert unterstützen, da das BMVg von den geforderten 51 Dienstposten im Juli 2020 zunächst nur 15 Dienstposten gebilligt hatte. Die Bundeswehr besetzte keinen dieser Dienstposten sofort. Stattdessen nahmen nur vier Beschäftigte vorübergehend Aufgaben des Kompetenzzentrums wahr. Erst später konnte die Bundeswehr Dienstposten im Kompetenzzentrum besetzen. Das BMVg hatte eigens für das Projekt Gremien eingerichtet, um bestimmte Themen z. B. im Bereich Ausbildung zu bearbeiten. Diese waren im weiteren Verlauf des Projekts aber nur eingeschränkt oder gar nicht mehr aktiv. Die Verantwortlichen führten dies auch auf Personalmangel zurück.

Software hat wesentliche Mängel

Die ursprünglich vorgesehene Nutzung der E-Akte verzögerte sich seit dem Jahr 2014 um mindestens weitere sechs Jahre. Der Software fehlten bestimmte Funktionen, die das BMVg als notwendig eingestuft hatte. So war nur eine „unstrukturierte Vorgangs- und Aufgabensteuerung“ möglich. Die Beschäftigten mussten dazu jeweils aufwendig sogenannte Aufgaben initiieren. Funktionen wie die elektronische Signatur oder die Unterstützung des Scannens fehlten ebenfalls. Darüber hinaus war die revisionssichere elektronische „Langzeitspeicherung“ nicht möglich und Schnittstellen zum Bundesarchiv oder zu anderen Verwaltungen nicht vorhanden. Das BMVg will diese Funktionen nun erst mit der zweiten Ausbaustufe einführen. Zudem hatte die Software noch viele weitere funktionale Mängel und war nicht intuitiv zu bedienen. Insbesondere kritisierten die Beschäftigten die „Performance“ der E-Akte. So konnten sie die Akten aufgrund langer Reaktionszeiten der Software nur sehr langsam bearbeiten. Darüber hinaus hatten Mängel bei Informationssicherheit und Datenschutz die Beschäftigten verunsichert. Hinzu kam eine unzureichende technische und fachliche Unterstützung bei Problemen mit der Software. Z. B. war das hierfür zuständige Personal telefonisch nur eingeschränkt zu erreichen und zudem nicht hinreichend geschult. Trotz all dieser Mängel forderte im Juni 2019 der Beauftragte „Digitale Verwaltung“ des BMVg die Dienststellen, die bereits über die Software verfügten, auf, diese umfassend zu nutzen.

Beschäftigte nutzen E-Akte wenig

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Beschäftigten überwiegend unzufrieden mit der E-Akte waren. Dies hatte verschiedene Gründe. So nahmen die für die Einführung zuständigen Stellen ihre Unterstützungsaufgaben nur unvollständig oder verzögert wahr. Die Bundeswehr führte dies hauptsächlich auf fehlendes Personal zurück. Aufgrund von Planungsfehlern verschob sie mehrfach die Einführung der Software in den Dienststellen. Dadurch musste sie aufwendige Vorbereitungen wie Schulungen wiederholen. Die Beschäftigten bewerteten die Schulungen oft negativ. Darüber hinaus führte die Bundeswehr die E-Akte ein, ohne die Nutzer ausreichend mit Hilfsmitteln wie Nutzerleitfäden zu unterstützen. Die Dienststellen mussten diese daher oft selbst aufwendig erarbeiten. Regelungen zum Einsatz der E-Akte stellte die Bundeswehr erst verspätet bereit. Wegen der Mängel der Software und der langen Reaktionszeiten konnten die Beschäftigten zudem nicht effizient mit der E-Akte arbeiten. Dies führte neben erheblicher interner Kritik dazu, dass sie die E-Akte nur wenig nutzten.

51.2 Würdigung

Schwerpunktwechsel und fehlendes Personal hemmen Projektfortschritt

Das BMVg hat das Projekt zu lange wie ein reines IT-Projekt bearbeitet und dadurch wichtige organisatorische Aspekte nicht ausreichend berücksichtigt. Dadurch hat das Projekt länger gedauert als geplant und vermeidbaren Aufwand verursacht. Das BMVg hat nicht dafür gesorgt, dass die zuständigen Stellen über ausreichend qualifiziertes Personal verfügen. So konnten beispielsweise die Projektleitung und das Kompetenzzentrum ihre Aufgaben nur eingeschränkt wahrnehmen. Es ist zudem nicht zielführend, für wichtige Themen Gremien einzurichten, wenn diese im weiteren Projektverlauf die Themen nicht bearbeiten können. Auch dies hemmt wichtige Fortschritte des Projekts.

Wesentliche Mängel gefährden Akzeptanz für E-Akte und Projekterfolg

Die Bundeswehr hat die Einführung der Software unzureichend geplant und mehrfach verschoben. Dadurch entstand unnötiger Aufwand in den Dienststellen. Schlechte Schulungen, eine mangelnde technische Unterstützung und fehlende Hilfsmittel haben die Beschäftigten weiter frustriert.

Das BMVg hat es versäumt, bei den Beschäftigten die notwendige Akzeptanz für die E-Akte zu schaffen, um diese erfolgreich in die Bundeswehr einführen zu können. Bisher liegt die tatsächliche Nutzung weit hinter den Erwartungen des BMVg.

Die Aufforderung des Beauftragten „Digitale Verwaltung“ an die Beschäftigten, die Software umfassend zu nutzen, geht in die falsche Richtung. Solange diese wegen der Mängel und der schlechten „Performance“ in weiten Teilen nicht nutzbar ist, wird nicht nur der erwartete Mehrwert der E-Akte ausbleiben. Vielmehr lehnen die Beschäftigten die E-Akte noch mehr ab, wenn sie einer solchen Aufforderung nicht nachkommen können. Das verlorene Vertrauen in das Projekt wird auch bei Verbesserungen der Software nur schwer zurückzugewinnen sein.

Ziele auch nach vielen Jahren noch nicht erreicht

Das BMVg hat sein Ziel, die E-Akte in der Bundeswehr einzuführen und umfassend zu nutzen, immer noch nicht erreicht. Der zögerliche Projektfortschritt ist insbesondere ernüchternd, weil der Bundesrechnungshof dem BMVg bereits im Jahr 2014 ähnliche Feststellungen mitgeteilt hatte. Statt diese Kritik aufzugreifen, hat das BMVg die gleichen Fehler wiederholt.

BMVg will Software vorschnell weiteren Beschäftigten bereitstellen

Die Software hat noch immer wesentliche Mängel. Das BMVg will sie dennoch in einer angepassten Variante auf einer neuen IT-Plattform weiteren Beschäftigten bereitstellen. Damit würde das BMVg die Probleme mit der Einführung der Software ausweiten. Dabei besteht das Risiko, dass die Beschäftigten der Bundeswehr auch künftig Akten überwiegend nicht elektronisch führen und das BMVg dadurch weiterhin das E-Government-Gesetz nicht erfüllen kann.

51.3 Stellungnahme

Das BMVg hat erklärt, dass es die Kritik des Bundesrechnungshofes berücksichtigt habe. Es habe im Anschluss an die Prüfung bereits Verbesserungen erzielen können. Die E-Akte wolle es nun als ein Digitalisierungs- und Organisationsprojekt bearbeiten und nicht erneut die Schwerpunkte wechseln. Zudem habe es die Personalsituation bei den zuständigen Stellen mittlerweile verbessern können. So habe es nun alle Dienstposten der Projektleitung besetzen können. Auch habe es zwischenzeitlich das Kompetenzzentrum umorganisiert und dort 17 Dienstposten besetzt. Zudem unterstütze der IT-Dienstleister der Bundeswehr befristet das Kompetenzzentrum. Auch seien die zuständigen Stellen trotz fehlenden Personals „grundsätzlich“ arbeitsfähig.

Außerdem hat das BMVg zugesagt, funktionale Mängel sowie Defizite bei der Bedienbarkeit der Software abzustellen. Die „Performance“ und „Lastverteilung“ der Software habe es bereits verbessern können. Darüber hinaus wolle es die Software in einem anderen Rechenzentrum betreiben, um die „Performance“ weiter zu erhöhen. Zudem beabsichtige das

BMVg, die Einführung der Software und damit der E-Akte künftig besser zu planen und Schulungen weiter zu verbessern. Trotz der Pandemie habe es weiter Beschäftigte schulen können. Diese habe es zudem durch zentrale Vorgaben wie z. B. fachliche Regelungen unterstützt. Das BMVg wolle dadurch die Akzeptanz bei den Beschäftigten verbessern und eine vollständige Nutzung der E-Akte initiieren. Insbesondere das Einsatzführungskommando der Bundeswehr nutze bereits umfassend die E-Akte sowie weitere Funktionen der Software. Die Darstellung des Bundesrechnungshofes sei daher einseitig. Zudem könnten die Beschäftigten mit der Software bereits seit dem Jahr 2017 Vorgänge weiterleiten und bearbeiten. Darüber hinaus habe das BMVg kürzlich das bisherige Verfahren für seinen Leitungsbereich durch ein „Auftrags- und Vorgangsbearbeitungssystem“ abgelöst, das auf der Software basiere. Notwendige Funktionen der Software werde es weiter vorantreiben und beauftragen.

51.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass das BMVg seinen Beschäftigten eine zuverlässige elektronische Aktenführung ermöglichen und dem E-Government-Gesetz entsprechen will. Dafür hat es nun auch die richtigen Schwerpunkte gesetzt. Insgesamt reichen die Bemühungen des BMVg jedoch nicht aus, um seine Ziele zu erreichen. Trotz der Verbesserungen bleibt beispielsweise offen, wann das BMVg allen zuständigen Stellen ausreichend qualifiziertes Personal bereitstellen kann. Ohne ausreichendes Personal wird sich das Projekt weiter verzögern.

Die Verbesserungen bei der „Performance“ sind zwar Schritte in die richtige Richtung. Ob diese für eine dauerhafte Verbesserung der „Performance“ ausreichen, wird sich aber erst dann herausstellen, wenn die Beschäftigten die Software häufiger nutzen, diese mehr Funktionen bietet oder das BMVg sie weiteren Beschäftigten bereitstellt.

Derzeit können Beschäftigte der Bundeswehr immer noch nicht strukturiert Vorgänge bearbeiten und weiterleiten. Daran ändert auch die neue Lösung für den Leitungsbereich des BMVg nichts, da diese nur spezielle Funktionen für einen eingeschränkten Benutzerkreis bereitstellt. Sowohl aus Gründen der Nutzerakzeptanz als auch aus finanziellen Gründen ist es weder sinnvoll noch erforderlich, vorschnell eine unzureichende Software in der gesamten Bundeswehr einzuführen und dafür viel Geld auszugeben.

Daher sollte das BMVg zuerst die notwendigen Funktionen der Software entwickeln und die wesentlichen Mängel beheben lassen. Erst danach sollte es weitere Beschäftigte mit der verbesserten Software ausstatten. Zudem muss es den zuständigen Stellen ausreichend qualifiziertes Personal bereitstellen. Daneben sollte das BMVg auch die organisatorischen Aspekte wie Schulungen und Hilfsmittel weiter verbessern.

Das BMVg sollte zudem die Unterstützung des Kompetenzzentrums durch den IT-Dienstleister möglichst kurz gestalten. Diese ist im Vergleich zu eigenen Beschäftigten deutlich teurer. Außerdem sollte der Bund seine Aufgaben als Auftraggeber nicht auf Externe delegieren.

Das BMVg sollte darüber hinaus noch während des Projekts eine begleitende Erfolgskontrolle durchführen. Nach der Prüfungserfahrung des Bundesrechnungshofes sind solche begleitenden Erfolgskontrollen besonders hilfreich, wenn sie auch die Kritik der Beschäftigten berücksichtigen. Das BMVg sollte untersuchen, weshalb das Projekt seine Ziele verfehlte, kaum Fortschritte machte und Mängel auftraten. Die Erkenntnisse sollte es im weiteren Verlauf des Projekts berücksichtigen, um die Akzeptanz der Beschäftigten für die E-Akte zu verbessern und die Projektziele doch noch zu erreichen.

Bundesministerium für Gesundheit (BMG)

(Einzelplan 15)

52 Krankenkassen kontrollieren Hilfsmittelversorgung unzureichend

(Kapitel 1501 Titel 636 06)

Zusammenfassung

Krankenkassen vernachlässigen ihre Kontrollpflichten gegenüber den Leistungserbringern der Hilfsmittelversorgung. Dies geht zulasten der Versicherten.

Für die Versorgung der Versicherten mit Hilfsmitteln zahlen die gesetzlichen Krankenkassen jährlich mehr als 9 Mrd. Euro an Leistungserbringer. Ihrer Pflicht zur Kontrolle sind sie dabei aber nicht ausreichend nachgekommen. Die Mehrheit der geprüften Krankenkassen hat es versäumt, notwendige Auffälligkeits- und Stichprobenprüfungen durchzuführen. Einschlägige Rahmenempfehlungen des Spitzenverbandes Bund der Krankenkassen (GKV-Spitzenverband) haben sie überwiegend nicht umgesetzt. Mit dem Gesetz zur Stärkung der Heil- und Hilfsmittelversorgung (HHVG) aus dem Jahr 2017 hatte der Gesetzgeber auf anhaltende Versorgungsdefizite reagieren wollen. Wesentliche Erwartungen an das HHVG sind damit unerfüllt geblieben.

Fehlende Kontrolle birgt die Gefahr, dass Leistungserbringer die Versicherten mit Hilfsmitteln minderer Qualität versorgen oder ihnen für Hilfsmittel adäquater Qualität ungerechtfertigte Mehrkosten aufbürden. Beides hat der Bundesrechnungshof wiederholt festgestellt. Er hält daher gesetzliche Anpassungen für erforderlich: Der GKV-Spitzenverband sollte gemeinsame Kontrollen der Leistungserbringer durch die Krankenkassen organisieren. Um dies zu unterstützen, sollten Leistungserbringer den Krankenkassen regelhaft – und nicht nur auf Verlangen – Unterlagen übermitteln. Der Medizinische Dienst sollte die Versorgungsqualität übergreifend und unabhängig von den Krankenkassen untersuchen.

52.1 Prüfungsfeststellungen

Pflicht zur Kontrolle der Leistungserbringer und der Versorgungsqualität

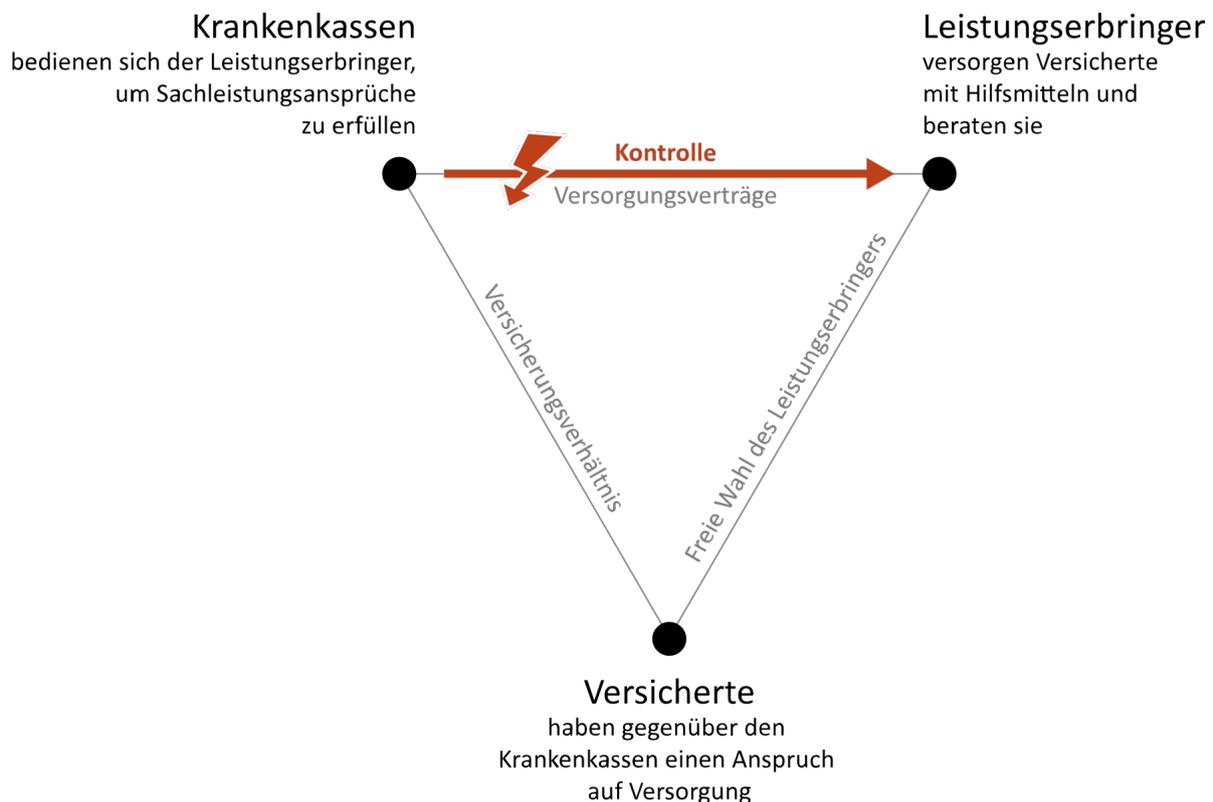
Die gesetzlichen Krankenkassen bezahlen Hilfsmittel, die notwendig sind, um den Erfolg einer Krankenbehandlung zu sichern, einer drohenden Behinderung vorzubeugen oder eine

Behinderung auszugleichen. Im Jahr 2020 wandten sie hierfür 9,3 Mrd. Euro auf. Zu den Hilfsmitteln zählen etwa Seh- und Hörhilfen, Prothesen, Inkontinenzhilfen, Kompressionsstrümpfe sowie technische Produkte wie Rollstühle und Inhalationsgeräte. Krankenkassen erfüllen Ansprüche der Versicherten auf eine Hilfsmittelversorgung, indem sie Verträge mit Leistungserbringern schließen. Leistungserbringer sind nur aufgrund eines solchen Versorgungsvertrages mit der Krankenkasse lieferberechtigt.

Abbildung 52.1

Krankenkassen kontrollieren Hilfsmittelversorgung unzureichend

Die Krankenkassen, Leistungserbringer und Versicherten stehen in einem Dreiecksverhältnis. Dabei nehmen die Krankenkassen ihre gesetzlich vorgeschriebene Kontrollfunktion nur unzureichend wahr.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Zwar versorgen damit faktisch die Leistungserbringer die Versicherten. Rechtlich verantwortlich bleiben jedoch die Krankenkassen. Deshalb müssen sie die Leistungserbringer kontrollieren. Diese Verpflichtung hat der Gesetzgeber im Jahr 2017 mit dem HHVG verschärft. Krankenkassen sind seither verpflichtet, die Tätigkeit der Leistungserbringer durch Auffälligkeits- und Stichprobenprüfungen zu überwachen. Diese sollen sicherstellen, dass

Leistungserbringer die Anforderungen an Produkte und Leistungen erfüllen. Die Krankenkassen können so auch Ursachen von Versorgungsdefiziten und von unverhältnismäßig vielen oder hohen Aufzahlungen aufdecken. Die Kontrollen sollen dazu beitragen, dass die Leistungserbringer ihre gesetzlichen und vertraglichen Pflichten erfüllen. Bei der Kontrolle der Versorgungsqualität haben die Krankenkassen zu evaluieren, inwiefern Leistungen und Produkte geeignet waren, die jeweiligen Ziele der Versorgung zu erreichen. Vor der Gesetzesnovelle war es zu anhaltenden Qualitätsdefiziten bei der Hilfsmittelversorgung gekommen. Krankenkassen hatten nur unzureichend überwacht, ob Leistungserbringer ihre Pflichten aus den Versorgungsverträgen erfüllt hatten. Der Bundesrechnungshof hatte im Jahr 2016 vielfältige und schwerwiegende Defizite festgestellt:

- Versicherte hatten Inkontinenzhilfen in nicht ausreichender Menge und Qualität erhalten.
- Leistungserbringer hatten ungeeignete Atemtherapiegeräte abgegeben oder es versäumt, die Versicherten in deren Gebrauch einzuweisen.
- Leistungserbringer hatten Antidekubitus-Matratzen zu häufig oder trotz starker Verschmutzung wiedereingesetzt.

Der GKV-Spitzenverband hat Rahmenempfehlungen entwickelt, um die Qualität in der Hilfsmittelversorgung zu sichern. Diese sehen Überwachungsinstrumente vor wie Auswertungen von Daten, Unterlagen und Dokumentationen, Versichertenbefragungen sowie Kontrollen durch den Medizinischen Dienst.

Krankenkassen vernachlässigen Kontrollpflichten

Der Bundesrechnungshof prüfte die Hilfsmittelversorgung bei zehn Krankenkassen. Diese umfassten 35,2 Millionen Versicherte und repräsentierten damit etwa 48 % der Versicherten in der gesetzlichen Krankenversicherung. Er stellte bei der Mehrheit der geprüften Krankenkassen fest, dass diese nicht kontrolliert hatten, wie die Leistungserbringer die Versicherten versorgten. Entgegen der gesetzlichen Erwartung hatten sie keine Auffälligkeits- und Stichprobenprüfungen durchgeführt. Die Rahmenempfehlungen des GKV-Spitzenverbandes beachteten sie überwiegend nicht. Auch arbeiteten die Krankenkassen kaum zusammen. Nur vereinzelt entwickelten Krankenkassen eigene Konzepte zur systematischen Kontrolle der Leistungserbringer. Hinweisen Versicherter zu Mängeln in der Hilfsmittelversorgung gingen sie zwar nach. Allerdings werteten sie die Vielzahl der Versichertenbeschwerden nicht systematisch aus.

Nur die Hälfte der geprüften Krankenkassen führte in den Jahren 2017 bis 2019 Versichertenbefragungen durch, zwei davon nur je einmal. Mit den Ergebnissen der Befragungen gingen die Krankenkassen unterschiedlich um. Mitunter blieb offen, welche Konsequenzen sie daraus zogen. Nur zwei Krankenkassen nutzten Datenauswertungen, um Anhaltspunkte für anschließende Kontrollen bei Leistungserbringern zu gewinnen. Keine der geprüften Krankenkassen tätigte Testkäufe, um die Leistungserbringer zu kontrollieren. Sie beauftragten auch nicht den Medizinischen Dienst damit, die Versorgungsqualität zu evaluieren.

Leistungserbringer weigern sich, Unterlagen regelhaft zu übermitteln

Die Leistungserbringer haben die Versicherten vor Inanspruchnahme der Leistung darüber zu beraten, welche Hilfsmittel und zusätzlichen Leistungen geeignet und notwendig sind. Die Beratung haben die Leistungserbringer zu dokumentieren und sich durch Unterschrift der Versicherten bestätigen zu lassen. Versicherte zahlten neben der gesetzlichen Zuzahlung häufig weitere Aufzahlungen (Mehrkosten), um Hilfsmittel in der erforderlichen Menge oder Qualität zu erhalten. Wählen Versicherte solch eine aufzahlungspflichtige Versorgung, müssen die Leistungserbringer dies in einer Mehrkostenerklärung dokumentieren. Dabei weigerten sie sich oft anzugeben, welche Hilfsmittel sie ggf. mehrkostenfrei angeboten hatten. Sie weigerten sich auch, den Krankenkassen Beratungsdokumentationen und Mehrkostenerklärungen regelhaft – z. B. als Bestandteil der Abrechnung – zu übermitteln. Die Krankenkassen konnten die Leistungserbringer daher nicht systematisch kontrollieren. Nur in Einzelfällen ließen sich die geprüften Krankenkassen diese Dokumente vorlegen, insbesondere bei Beschwerden von Versicherten. Damit war es den Krankenkassen nicht möglich, Beratungsdokumentationen und Mehrkostenerklärungen systematisch auszuwerten.

52.2 Würdigung

Krankenkassen kontrollieren Leistungserbringer unzureichend

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass der Gesetzgeber mit einer intensiven Kontrolle der Leistungserbringer auf gravierende Versorgungsdefizite reagieren und die Qualität der Hilfsmittelversorgung sichern wollte. Diese Erwartungen wurden nicht erfüllt. Die Krankenkassen haben die Rahmenempfehlungen des GKV-Spitzenverbandes nur unzureichend umgesetzt und die empfohlenen Überwachungsinstrumente kaum angewandt. Selbst die in ihrem Einflussbereich liegenden Instrumente haben sie nicht ausgeschöpft. Sie stellten damit die vom Gesetzgeber erwartete umfassende Kontrolle der Leistungserbringer und der Versorgungsqualität nicht sicher.

Die Krankenkassen sind verantwortlich für eine ordnungsgemäße und wirtschaftliche Versorgung. Sie haben deshalb zu kontrollieren, ob die Leistungserbringer ihre gesetzlichen und vertraglichen Pflichten erfüllen. Dazu sind Auffälligkeits- und Stichprobenprüfungen notwendig. In den Versorgungsverträgen legen die Krankenkassen umfangreiche Anforderungen an die Leistungserbringer fest. Diese Vertragsbestimmungen können nur dann greifen, wenn die Krankenkassen auch nachhalten, ob die Leistungserbringer sie erfüllen. Weigern sich Leistungserbringer, Unterlagen regelhaft bereitzustellen, fehlen Anknüpfungspunkte für Kontrollen.

Der Bundesrechnungshof hat die geprüften Krankenkassen aufgefordert, die im eigenen Einflussbereich liegenden Überwachungsinstrumente stärker als bisher zu nutzen. Ferner sollte

der GKV-Spitzenverband gesetzlich damit beauftragt werden, gemeinsame systematische Kontrollen der Krankenkassen zu organisieren. Dabei sollten die Krankenkassen insbesondere Daten, Unterlagen und Dokumentationen auswerten sowie Versicherte befragen. Um dies zu unterstützen, sollten Leistungserbringer den Krankenkassen Beratungsdokumentationen und Mehrkostenerklärungen regelhaft zuleiten. Die übermittelten Daten müssen elektronisch auswertbar sein, um den Aufwand bei der Kontrolle zu begrenzen. Der Bundesrechnungshof hat dem BMG empfohlen, die notwendigen gesetzlichen Änderungen anzustoßen.

Krankenkassen kontrollieren Versorgungsqualität nicht

Die Krankenkassen sind verpflichtet, die Qualität der Hilfsmittelversorgung ihrer Versicherten zu evaluieren. Sie sind dieser Pflicht nicht nachgekommen. Dies könnte daran liegen, dass es den Krankenkassen hierfür an Anreizen fehlt. Eine unzureichende Versorgungsqualität trifft zunächst nur die Versicherten. Für Krankenkassen ergeben sich allenfalls zeitversetzt höhere Leistungsausgaben, wenn Folgeerkrankungen zu behandeln sind. Der Bundesrechnungshof hat deshalb einen übergreifenden Kontrollansatz empfohlen: Der Medizinische Dienst sollte als unabhängiger Akteur gesetzlich beauftragt werden, die Versorgungsqualität zu kontrollieren. Er könnte hierfür die Qualität in ausgewählten Produktgruppen durch Stichproben prüfen. Der Bundesrechnungshof hat das BMG aufgefordert, die dazu notwendige Rechtsänderung zu initiieren.

52.3 Stellungnahme

Das BMG hat auf die geltende Rechtslage verwiesen. Bereits jetzt seien die Leistungserbringer verpflichtet, bei der Abrechnung mit der Krankenkasse anzugeben, welche Mehrkosten sie Versicherten in Rechnung gestellt haben. Die Leistungserbringer hätten den Krankenkassen zudem auf deren Verlangen Beratungsdokumentationen und Mehrkostenvereinbarungen zu übermitteln. Das BMG hat darauf hingewiesen, dass den Krankenkassen und Leistungserbringern ein erheblicher administrativer Mehraufwand entstünde, wenn die Leistungserbringer diese Daten künftig bei jedem einzelnen Versorgungsfall übermitteln müssten.

Zielführender erscheine es, die im Hilfsmittelverzeichnis enthaltenen Regelungen zu den Dokumentationspflichten zu ändern. Der GKV-Spitzenverband passe diese seit dem Frühjahr 2021 sukzessive an. Danach müssten Leistungserbringer dokumentieren, dass sie die Versicherten im Sinne des Sachleistungsprinzips beraten haben. Ferner müssten sie angeben, welchen Mehrnutzen oder welche Merkmale das abgegebene Hilfsmittel gegenüber einem geeigneten mehrkostenfreien Hilfsmittel aufweise. Die Beratungsdokumentationen würden so deutlich aussagekräftiger, was auch Prüfungen durch Krankenkassen erleichtere.

Das BMG hat angekündigt zu prüfen, die Kontrolle der Versorgungsqualität im Hilfsmittelbereich dem Medizinischen Dienst als eigene gesetzliche Aufgabe zu übertragen. Dabei wolle es untersuchen, inwieweit es notwendig sei, dass der Medizinische Dienst seine sozialmedizinische Kompetenz über die versichertenbezogene Begutachtung hinaus auch bei der Bewertung der Versorgungsqualität einbringt. Das Sozialgesetzbuch sehe bisher keine autonomen Prüfrechte des Medizinischen Dienstes vor. Dieser sei ein unabhängiger Beratungs- und Begutachtungsdienst insbesondere der Kranken- und Pflegekassen. Die Funktion als autonome Prüfbehörde müsse das BMG tatsächlich wie rechtlich vertieft prüfen. Dabei habe es alternative Ansätze einer krankenkassenübergreifenden Prüfung der Versorgungsqualität einzubeziehen.

52.4 Abschließende Würdigung

Gemeinsame Kontrollen der Krankenkassen schaffen

Krankenkassen kommen ihrer Pflicht zur Kontrolle der Leistungserbringer und der Versorgungsqualität in der Hilfsmittelversorgung nicht ausreichend nach. Die Hinweise des BMG greifen zu kurz. Das BMG ist insbesondere nicht darauf eingegangen, wie die Kontrollfunktion durch kassenübergreifende gemeinsame Kontrollen im Einzelnen gestärkt werden könnte. Der Bundesrechnungshof hält insoweit an seiner Forderung fest, den GKV-Spitzenverband mit der Organisation gemeinsamer systematischer Kontrollen zu beauftragen. Das BMG sollte die dazu notwendigen Rechtsänderungen anstoßen.

Leistungserbringer regelhaft zur Übermittlung der Unterlagen verpflichten

Das BMG hat den Mehraufwand betont, der entstehen würde, wenn Leistungserbringer künftig stets Beratungsdokumentationen und Mehrkostenvereinbarungen an die Krankenkassen übermitteln müssten. Dies überzeugt nicht. Um der gesetzlichen Pflicht zur Kontrolle Geltung zu verschaffen, ist ein gewisser Aufwand der Leistungserbringer und Krankenkassen hinzunehmen.

Auch der Hinweis auf den GKV-Spitzenverband und seine Regelungen im Hilfsmittelverzeichnis geht fehl. Zwar verpflichten Krankenkassen in ihren Versorgungsverträgen die Leistungserbringer regelmäßig, die Anforderungen des Hilfsmittelverzeichnisses zu erfüllen. Allerdings verpflichten die Regelungen im Hilfsmittelverzeichnis die Leistungserbringer allein dazu, ihre Beratungen zu dokumentieren, nicht hingegen die Dokumentationen regelhaft an die Krankenkassen zu übermitteln. Damit werden Beratungsdokumentationen womöglich aussagekräftiger. Prüfungen durch die Krankenkassen werden aber nicht erleichtert, solange diese die Unterlagen weiterhin im Einzelfall anfordern müssen.

Der Bundesrechnungshof befürwortet es, dass der GKV-Spitzenverband durch Regelungen im Hilfsmittelverzeichnis auf einheitliche Standards in der Hilfsmittelversorgung hinwirkt. Die Regelung zur Übermittlung der Dokumentationen hält er aber für unzureichend. Es bedarf vielmehr einer gesetzlichen Verpflichtung. Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem BMG, eine solche gesetzliche Neuregelung anzustoßen. Diese sollte vorsehen, dass Leistungserbringer den Krankenkassen künftig regelhaft mit der Abrechnung – und nicht nur auf Verlangen – Beratungsdokumentationen und Mehrkostenerklärungen zu übermitteln haben. Krankenkassen würden dadurch in die Lage versetzt, Auffälligkeits- und Stichprobenprüfungen durchzuführen. So könnten sie systematisch prüfen, wie Leistungserbringer die Versicherten beraten und den Gründen für Mehrkosten nachgehen. Sie könnten damit die Qualität der Versorgung einfacher sicherstellen. Dafür müssten die übermittelten Daten elektronisch auswertbar sein, um den Aufwand bei der Kontrolle zu begrenzen und der fortschreitenden Digitalisierung im Gesundheitswesen Rechnung zu tragen.

Medizinischen Dienst mit Prüfung gesetzlich beauftragen

Für die Kontrolle der Versorgungsqualität hat der Bundesrechnungshof einen übergreifenden Ansatz empfohlen. Er begrüßt daher, dass das BMG prüft, diese Aufgabe ggf. dem Medizinischen Dienst zuzuweisen. Der Einwand des BMG, dass die gesetzliche Systematik dem entgegenstehe, überzeugt indes nicht. Schon jetzt nimmt der Medizinische Dienst bei der Krankenhausversorgung eigene Prüfungen autonom vor. So begutachtet er, ob Krankenhäuser bestimmte strukturelle Merkmale erfüllen. Bei diesen sogenannten Strukturprüfungen muss er die Krankenkassen nicht einbinden.

Der Bundesrechnungshof hält deshalb an seiner Empfehlung fest, den Medizinischen Dienst als unabhängigen Akteur mit der übergreifenden Kontrolle der Versorgungsqualität zu beauftragen. So könnte er z. B. turnusmäßig die Qualität in ausgewählten Produktgruppen der Hilfsmittelversorgung prüfen. Der Medizinische Dienst sollte seine neuen Aufgaben auf gesetzlicher Grundlage autonom wahrnehmen können, ohne auf Aufträge der Krankenkassen angewiesen zu sein. Dafür sollte das BMG die notwendigen rechtlichen Änderungen anstoßen. Begründeter Personalmehrbedarf des Medizinischen Dienstes wäre rechtzeitig zu decken.

Bundesministerium für Gesundheit (BMG)

(Einzelplan 15)

53 Krankenkassen schützen Versicherte nicht genug vor unnötigen Mehrkosten für Hörhilfen

(Kapitel 1501 Titel 636 06)

Zusammenfassung

Krankenkassen haben zu wenig unternommen, um ihre Versicherten vor ungerechtfertigten Mehrkosten für Hörhilfen zu schützen.

Für die Versorgung der Versicherten mit Hörhilfen zahlen die Krankenkassen jährlich über 1 Mrd. Euro. In mehr als der Hälfte der Versorgungsfälle haben die Versicherten Aufzahlungen für die Hörhilfen geleistet. Dies beruhte vielfach darauf, dass Leistungserbringer (Hörakustikerinnen und -akustiker) die Versicherten unzureichend beraten hatten. Sie hatten insbesondere nicht darauf hingewiesen, dass grundsätzlich keine Mehrkosten für die Versorgung mit einer ausreichenden und bedarfsgerechten Hörhilfe anfallen. Die durchschnittliche Aufzahlung je Versorgung lag bei 1 234 Euro. Mit dem Gesetz zur Stärkung der Heil- und Hilfsmittelversorgung (HHVG) aus dem Jahr 2017 hatte der Gesetzgeber auf anhaltende Versorgungsdefizite und hohe Aufzahlungen reagieren wollen. Wesentliche Ziele des HHVG sind damit noch unerfüllt geblieben.

Der Bundesrechnungshof hält daher gesetzliche Anpassungen für erforderlich: Die Versorgung mit Hörhilfen sollte künftig einem generellen Genehmigungsvorbehalt der Krankenkassen unterliegen. Nur so können Krankenkassen rechtzeitig von einer geplanten Versorgung erfahren und Versicherte bei der Anpassung aufzahlungsfreier Hörhilfen wirksam unterstützen.

53.1 Prüfungsfeststellungen

Leistungsanspruch der Versicherten

Im Jahr 2020 wandten die gesetzlichen Krankenkassen 9,3 Mrd. Euro für Hilfsmittel auf, wovon über 1 Mrd. Euro auf die Versorgung mit Hörhilfen entfielen. Nach aktuellen

Schätzungen ist in Deutschland von knapp 16 Millionen Menschen mit Hörbeeinträchtigungen auszugehen. Etwa 3,7 Millionen Menschen tragen eine Hörhilfe.

Krankenkassen haben Versicherte ausreichend und bedarfsgerecht mit Hilfsmitteln zu versorgen, ohne dass Versicherte Mehrkosten zahlen müssen (sog. Sachleistungsprinzip). Bei Hörhilfen schulden Krankenkassen ein Gerät, das nach dem Stand der Medizintechnik eine bestmögliche Angleichung an das Hörvermögen Gesunder erlaubt. Soweit Versicherte ein technisch darüber hinausgehendes oder optisch ansprechenderes Gerät wünschen, müssen sie die Mehrkosten selbst tragen. Da Krankenkassen Versicherten medizinisch notwendige Hilfsmittel nicht selbst aushändigen können, bedienen sie sich der Leistungserbringer. Bei der Versorgung mit Hörhilfen sind dies Hörakustikerinnen und -akustiker. Mit diesen schließen sie Versorgungsverträge. Leistungserbringer sind verpflichtet, über Produkte zu informieren, die Versicherte ohne Mehrkosten beanspruchen können.

Mit dem HHVG wollte der Gesetzgeber im Jahr 2017 auf anhaltende Versorgungsdefizite und hohe Aufzahlungen bei der Hilfsmittelversorgung reagieren. Dort war immer wieder der Vorwurf geäußert worden, Leistungserbringer hätten Versicherte zu einer mehrkostenpflichtigen Versorgung gedrängt. Der Bundesrechnungshof hatte bereits im Jahr 2016 festgestellt, dass Leistungserbringer Versicherten bei der Versorgung mit Hörhilfen häufig kein oder nur ein aufzahlungsfreies Gerät angeboten hatten. Die Höhe der Mehrkosten mussten Leistungserbringer seinerzeit nicht erfassen. Recherchen des Bundesrechnungshofes deuteten jedoch darauf hin, dass Leistungserbringer selbst für kostengünstige Geräte Aufzahlungen von 1 060 bis 1 460 Euro je Ohr verlangt hatten.

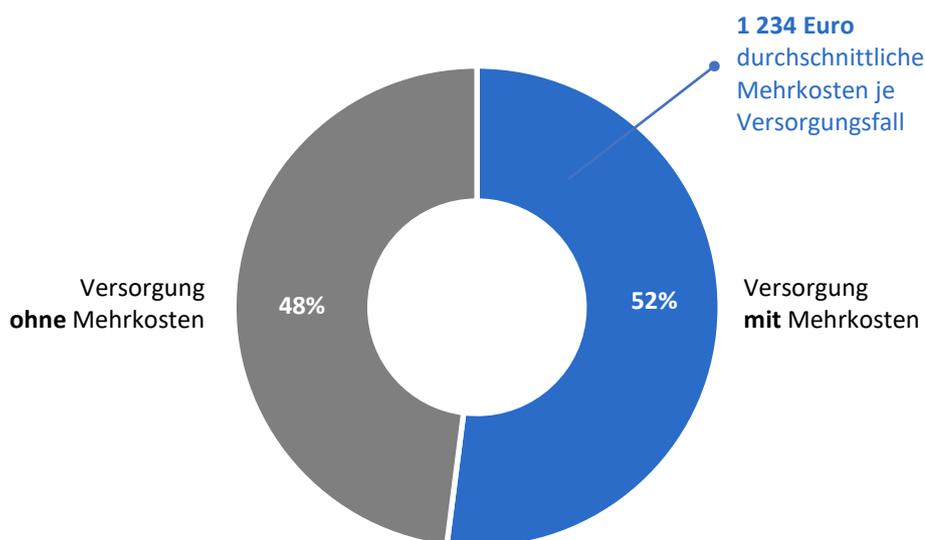
Mehrkosten bei der Versorgung mit Hörhilfen

Der Bundesrechnungshof stellte nun erneut fest, dass Versicherte häufig Aufzahlungen leisteten, um Hilfsmittel zu erhalten. Bei Hörhilfen kam es bei zehn geprüften Krankenkassen in mehr als der Hälfte der Versorgungsfälle zu Mehrkosten. Dabei enthielten die Versorgungsverträge Regelungen, die eine mehrkostenfreie Versorgung sicherstellen sollten. Dennoch betrugen im Jahr 2020 die Mehrkosten bei einer i. d. R. beidohrigen Versorgung 1 234 Euro. Insgesamt beliefen sich die Mehrkosten der Versicherten auf 499 Mio. Euro, die sich auf 405 000 Versorgungsfälle verteilten.

Abbildung 53.1

Mehr als die Hälfte der Versicherten trägt Mehrkosten

Der Markt für Hörhilfen ist intransparent und die Ursachen für Mehrkosten sind vielschichtig. Krankenkassen unternehmen zu wenig, um Versicherte vor ungerechtfertigten Mehrkosten bei der Versorgung mit Hörhilfen zu schützen.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle: Datenerhebung bei den geprüften Krankenkassen.

Zu den Gründen der Mehrkosten hatten die Krankenkassen keine Erkenntnisse. Nach Feststellungen des Bundesrechnungshofes sind die Gründe vielschichtig. Mehrkosten können auf persönliche Präferenzen der Versicherten zurückzuführen sein, aber auch auf eine unzureichende Beratung durch Hörakustikerinnen und -akustiker. Der Spitzenverband Bund der Krankenkassen (GKV-Spitzenverband) ließ im Jahr 2019 eine repräsentative Versichertenbefragung zur Hörhilfenversorgung in der gesetzlichen Krankenversicherung durchführen. 22 % der Befragten gaben dabei an, dass die Leistungserbringer ihnen kein mehrkostenfreies Gerät angeboten hatten. Wurde ein mehrkostenfreies Gerät angeboten, waren die Mehrkosten im Schnitt 243 Euro niedriger als bei Versicherten, die kein solches Angebot erhalten hatten. Versicherte, die von vornherein Mehrkosten erwartet hatten, leisteten um 350 Euro höhere Aufzahlungen als diejenigen, die keine Mehrkosten erwartet hatten.

Bei der Versorgung mit Hörhilfen wenden sich Versicherte üblicherweise direkt an einen Leistungserbringer. Zur Erstversorgung ist eine vertragsärztliche Hilfsmittelverordnung erforderlich. Leistungserbringer beraten Versicherte und passen die Hörhilfe an. Dabei vergleichen sie eine aufzahlungsfrei angebotene Hörhilfe mit einer aufzahlungspflichtigen. Nachdem sich Versicherte für eine bestimmte Hörhilfe entschieden haben, zeigt der Leistungserbringer der Krankenkassen die Versorgung an, rechnet die Kosten mit ihr ab und

übermittelt ihr entsprechende Datensätze. Parallel dazu stellen die Leistungserbringer den Versicherten ggf. Mehrkosten in Rechnung. Die Krankenkassen ließen sich die Mehrzahl der untersuchten Versorgungsfälle nicht zur vorherigen Prüfung und Genehmigung vorlegen. Sie erfuhren erst bei der Abrechnung von einer durchgeführten Versorgung.

Verkürzter Versorgungsweg

Hörakustikerinnen und -akustiker übernahmen die Mehrzahl der Versorgungsfälle. In anderen Fällen arbeiteten vertragsärztlich niedergelassene Hals-Nasen-Ohren-Ärztinnen und -Ärzte in ihren Praxisräumen mit Hörakustikerinnen und -akustiker zusammen. Die Versorgungsverträge einiger Krankenkassen ermöglichten eine solche Arbeitsteilung. Bei diesem sogenannten verkürzten Versorgungsweg fielen nach ersten Auswertungen weniger oft und zudem niedrigere Mehrkosten an. Die Gründe dafür sind nicht bekannt.

53.2 Würdigung

Problem der Aufzahlungen weiterhin ungelöst

Mit dem HHVG reagierte der Gesetzgeber auf anhaltende Versorgungsdefizite. Durch eine verbesserte Information und Beratung der Versicherten beabsichtigte er, das Sachleistungsprinzip zu stärken. Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass dieses Ziel der Reform bei der Versorgung mit Hörhilfen unerfüllt geblieben ist. Die Hörhilfenversorgung ist nach wie vor durch Aufzahlungen der Versicherten geprägt. Die Ergebnisse der Versichertenbefragung zeigen einen Zusammenhang zwischen Mehrkosten und einer unzureichenden Beratung durch die Leistungserbringer. Versicherte können nur dann eine ausgewogene Entscheidung für ein aufzahlungspflichtiges Produkt treffen, wenn die Leistungserbringer ihnen wenigstens ein mehrkostenfreies Gerät anbieten und vergleichend anpassen. Betroffen ist damit ein Versorgungsbereich, der schon vor der Gesetzesreform mit erheblichen Mehrkosten aufgefallen war.

Der Bundesrechnungshof hat auf die Gefahr hingewiesen, dass Versicherte auf eine medizinisch notwendige Versorgung mit Hörhilfen aus Sorge verzichten, sich die „damit verbundenen“ Mehrkosten nicht leisten zu können. Darauf könnte die Diskrepanz zwischen der Zahl der Menschen mit Hörbeeinträchtigungen und der mit einer Hörhilfe versorgten Menschen hindeuten. Damit steht nicht fest, ob die Krankenkassen das Sachleistungsprinzip in jedem Fall erfüllen.

Krankenkassen unterstützen Versicherte nicht ausreichend bei der Auswahl aufzahlungsfreier Hörhilfen

Hörhilfen gehören zu den ausgabeträchtigen Produktbereichen der Hilfsmittelversorgung. Der Markt ist intransparent. Ein Überblick über die Angebote und den Mehrwert etwaiger Zusatzausstattungen ist nur schwer herzustellen. Auf Hörhilfen angewiesene Menschen sind zumeist älter bis hochbetagt. Von ihnen kann nicht ohne Weiteres erwartet werden, dass sie sich eine Marktübersicht selbst verschaffen sowie die Vor- und Nachteile der Angebote gegeneinander abwägen. Daraus ergeben sich für Krankenkassen gesteigerte Informations- und Obhutspflichten. Fehlt diese Unterstützung, sind Versicherte allein auf die Leistungserbringer angewiesen. Diese haben als gewinnorientierte Unternehmen ein wirtschaftliches Interesse am Verkauf mehrkostenpflichtiger Produkte und Zusatzausstattungen.

Um dem zu begegnen, sollten Krankenkassen rechtzeitig von einer beabsichtigten Versorgung erfahren. Zumindest bei der Versorgung mit Hörhilfen sollte die gesetzliche Regelung einen generellen Genehmigungsvorbehalt vorsehen, von dem Krankenkassen vertraglich nicht abweichen dürfen. Nur so können Krankenkassen ihre Versicherten bei der Anpassung aufzahlungsfreier Hörhilfen wirksam unterstützen. Dazu sollten die Leistungserbringer den Krankenkassen nachweisen müssen, dass sie mindestens ein aufzahlungsfreies Gerät mit dem Versicherten getestet haben. Maßstab der Hörhilfenversorgung ist der möglichst weitgehende Ausgleich des Hörverlustes. Deshalb sollten Krankenkassen die Anpassberichte und Messergebnisse zum Hörverstehen bei den Geräten daraufhin überprüfen, ob mit der aufzahlungsfreien Hörhilfe das erforderliche Hörverstehen erreicht worden ist. Aufzahlungsfrei muss immer ein Gerät sein, welches den Hörverlust am besten ausgleicht.

Der Befund zu den Hörhilfen gilt nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes auch für andere Produktbereiche der Hilfsmittelversorgung. Er hat dem BMG deshalb empfohlen, einen Genehmigungsvorbehalt auch bei der Versorgung mit anderen mehrkostenträchtigen Produkten zu prüfen.

BMG hat verkürzten Versorgungsweg bislang nicht evaluiert

Einen weiteren lohnenswerten Ansatz hat der Bundesrechnungshof im verkürzten Versorgungsweg gesehen. Er hat das BMG aufgefordert, diesen wissenschaftlich zu evaluieren. Soweit die Ergebnisse dies nahelegen, sollte das BMG weitere rechtliche Änderungen der Regelversorgung bei Hörakustikerinnen und -akustikern anstoßen.

53.3 Stellungnahme

Das BMG hat darauf hingewiesen, dass die Hilfsmittelversorgung grundsätzlich genehmigungspflichtig sei. Den Krankenkassen sei es freigestellt, bei einzelnen Produkten oder Produktgruppen auf eine Genehmigung, ggf. bis zu einer festgelegten Preisgrenze, zu verzichten.

Angesichts des bürokratischen Aufwands und zur schnelleren Versorgung der Versicherten könnten Genehmigungsverzichte insbesondere bei einer eiligen oder niedrigpreisigen Versorgung sinnvoll sein. Das BMG werde prüfen, ob ein verbindlicher Genehmigungsvorbehalt für Produktgruppen mit hohen Mehrkosten wie Hörhilfen dazu beitragen könne, das Sachleistungsprinzip zu stärken.

Darüber hinaus wolle es prüfen, ob die bestehenden Versorgungswege in der Hilfsmittelversorgung für eine qualitativ hochwertige, patientenorientierte und wirtschaftliche Versorgung geeignet sind. Maßgeblich seien dabei die zunehmende Digitalisierung und eine veränderte Arbeitsteilung zwischen den Gesundheitsberufen.

53.4 Abschließende Würdigung

Nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes ist es in bestimmten Bereichen der Hilfsmittelversorgung noch nicht gelungen, das Sachleistungsprinzip zu stärken. Insbesondere die Versorgung mit Hörhilfen ist seit Jahren durch hohe Aufzahlungen geprägt. Dies beruht vielfach auf einer unzureichenden Beratung darüber, dass Versicherte auch ohne Mehrkosten eine ausreichende und bedarfsgerechte Versorgung erhalten.

Aufzahlungsfreie Versorgung mit Genehmigungsvorbehalt sicherstellen

Der Bundesrechnungshof begrüßt die Absicht des BMG, bei bestimmten Produktgruppen, für die regelmäßig besonders hohe Mehrkosten anfallen, einen Genehmigungsvorbehalt zu prüfen. Dies gilt in besonderem Maße für die Versorgung mit Hörhilfen. Hier hält der Bundesrechnungshof einen generellen gesetzlichen Genehmigungsvorbehalt für notwendig. Ein Verzicht auf den Genehmigungsvorbehalt erscheint allenfalls bei eiligen oder niedrigpreisigen Versorgungsfällen sinnvoll, zu denen die Versorgung mit Hörhilfen erkennbar nicht gehört. Krankenkassen müssen rechtzeitig von einer geplanten Versorgung erfahren und Versicherte bei der Anpassung aufzahlungsfreier Hörhilfen unterstützen.

Soweit Versicherte auch in anderen Produktbereichen regelmäßig Mehrkosten übernehmen, sollten auch diese einem generellen Genehmigungsvorbehalt unterliegen. Das BMG sollte den jährlichen Bericht des GKV-Spitzenverbandes über die Entwicklung der Mehrkostenvereinbarungen auswerten, um die dafür in Frage kommenden Produktbereiche zu bestimmen.

Verkürzten Versorgungsweg evaluieren

Der Bundesrechnungshof bestärkt das BMG darin zu prüfen, ob bestehende Versorgungswege dazu geeignet sind, eine qualitativ hochwertige, patientenorientierte und wirtschaftliche Versorgung mit Hilfsmitteln zu gewährleisten. Für den Bereich der Hörhilfen hält der

Bundesrechnungshof an seiner Empfehlung fest, die Versorgung im sogenannten verkürzten Versorgungsweg zu evaluieren und mit der Versorgung bei Hörakustikerinnen und -akustikern zu vergleichen.

Allgemeine Finanzverwaltung

(Einzelplan 60)

54 Kleine Photovoltaikanlagen und Blockheizkraftwerke: Besteuerung rechtssicher machen

(Kapitel 6001 Titel 012 01)

Zusammenfassung

Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) will mit einer Verwaltungsanweisung die Besteuerung von Einkünften aus kleinen Photovoltaikanlagen und vergleichbaren Blockheizkraftwerken vereinfachen. Für eine rechtssichere Umsetzung ist jedoch eine gesetzliche Grundlage erforderlich.

Um die Versorgung mit erneuerbaren Energien unbürokratisch zu unterstützen, regte der Bundesrat in den Jahren 2020 und 2021 eine Steuerbefreiung für den Betrieb von kleineren Photovoltaikanlagen und vergleichbaren Blockheizkraftwerken an. Im Oktober 2021 erließ das BMF eine Anweisung für die Steuerverwaltung, wie diese Anlagen zu besteuern sind. Hiermit räumt es den Steuerpflichtigen das Wahlrecht ein, bestimmte Photovoltaikanlagen und Blockheizkraftwerke als sogenannte „Liebhaberei“ zu betreiben. Die Finanzverwaltung berücksichtigt dann Gewinne und Verluste aus dem Betrieb dieser Anlagen nicht.

Das BMF hat das Wahlrecht zur „Liebhaberei“ auf dem Verwaltungsweg geschaffen. Der Bundesrechnungshof erkennt dafür keine Rechtsgrundlage. Nach seiner Überzeugung ist es Sache des Gesetzgebers, die Besteuerung zu vereinfachen. Das BMF sollte hierzu baldmöglichst eine gesetzliche Regelung erarbeiten.

54.1 Prüfungsfeststellungen

Bundesrat: Versorgung mit erneuerbaren Energien durch Bürokratieabbau unterstützen

Der Bundesrat hatte die Bundesregierung in den Jahren 2020 und 2021 gebeten, Einnahmen aus dem Betrieb von kleinen Photovoltaikanlagen und Blockheizkraftwerken zügig von der

Steuer zu befreien. Dies sollte Steuerpflichtige sowie Finanzbehörden von Bürokratie entlasten und so die Versorgung mit erneuerbaren Energien unterstützen. Die Bundesregierung sagte jeweils zu, dies zu prüfen.

Mittlerweile haben viele Bundesländer eine sogenannte „Solaranlagenpflicht“ für Immobilien eingeführt oder planen dies. Auch der aktuelle Koalitionsvertrag enthält das Ziel, alle geeigneten Dachflächen künftig für die Solarenergie zu nutzen. Dadurch könnten wesentlich mehr steuerpflichtig betriebene Photovoltaikanlagen entstehen. Insgesamt lässt dies den bürokratischen Aufwand erheblich zunehmen.

BMF regelt steuerliches Wahlrecht mit Verwaltungsanweisung

Das BMF erließ im Oktober 2021 eine Anweisung für die Finanzverwaltung (BMF-Schreiben), wie kleine Photovoltaikanlagen und vergleichbare Blockheizkraftwerke zu besteuern sind. Es räumt hiermit den Steuerpflichtigen ein Wahlrecht zur sogenannten „Liebhaberei“ ein: Auf Antrag der Steuerpflichtigen unterstellt das Finanzamt, dass sie die Anlagen nicht mit Gewinnerzielungsabsicht betreiben. In der Folge sind Gewinne und Verluste aus dem Betrieb dieser Anlagen nicht bei der Besteuerung zu berücksichtigen. Die Pflicht zur Vorlage einer Gewinnermittlung entfällt.

Um das Wahlrecht ausüben zu können, müssen die Anlagen auf einem selbstgenutzten Gebäude installiert sein. Die Steuerpflichtigen müssen den erzeugten Strom in das öffentliche Netz einspeisen oder in privaten Wohnräumen verbrauchen.

Das BMF will mit der Regelung die Besteuerung vereinfachen. Es geht davon aus, dass auf diese Weise für alle Beteiligten aufwendige und streitanfällige Prognosen über eine Gewinnerzielungsabsicht entfielen.

Geringere Einnahmen aus der Einkommensteuer

Das BMF erwartet, dass die Einnahmen aus der Einkommensteuer wegen der neuen Regelung um jährlich 10 Mio. Euro geringer ausfallen. Dies sei auch der Fall, wenn Einnahmen oder Einkünfte aus dem Betrieb von kleinen Photovoltaikanlagen und vergleichbaren Blockheizkraftwerken vollständig von der Steuer befreit wären.

54.2 Würdigung

Rechtsgrundlage für das BMF-Schreiben fehlt

Für das BMF-Schreiben gibt es keine Rechtsgrundlage. Nach dem Einkommensteuerrecht haben die Steuerpflichtigen nicht die Wahl, betriebliche Gewinne oder Verluste auf Antrag als „Liebhaberei“ behandeln zu lassen. Auch die gesetzliche Möglichkeit, aus Billigkeitsgründen Steuern abweichend festzusetzen, deckt die Regelung des BMF-Schreibens nicht ab. Diese Möglichkeit gilt ausdrücklich nur, wenn die Finanzämter im Einzelfall sonst eine unbillige Steuer festsetzen würden. Sie lässt sich daher nicht auf alle Steuerpflichtigen, die kleine Photovoltaikanlagen oder vergleichbare Blockheizkraftwerke betreiben, anwenden.

Die Finanzbehörden müssen die Steuern nach Maßgabe der Gesetze gleichmäßig festsetzen und erheben. Anderenfalls verstoßen sie gegen den Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Besteuerung. Die Rechtsprechung hat klargestellt: Die Finanzverwaltung kann nicht frei darüber entscheiden, auf Steuern zu verzichten. Sie benötigt dafür eine Rechtsgrundlage. Ebenso wenig darf sie durch Verwaltungsanweisungen Ausnahmen von der gesetzlichen Besteuerung zulassen. Dies gilt auch für eine „wahlweise“ Besteuerung der Gewinne und Verluste aus dem Betrieb von kleinen Photovoltaikanlagen und vergleichbaren Blockheizkraftwerken.

Ermittlungspflicht der Finanzbehörden umgangen

Die Finanzgerichte sahen bei dem Betrieb einer Photovoltaikanlage einen Beweis des ersten Anscheins dafür, dass die Steuerpflichtigen diese Tätigkeit nicht als „Liebhaberei“, sondern mit Gewinnerzielungsabsicht ausüben. Auch wenn der Betrieb solcher Anlagen voraussichtlich dauerhaft Verluste verursacht, führe dies nicht zu einer anderen Beurteilung. Denn der Betrieb sei nicht dazu bestimmt oder geeignet, persönliche Neigungen der Steuerpflichtigen zu befriedigen.

Nur für Steuerpflichtige, die Gewinne aus dem Betrieb der Anlagen erzielen, ist ein Antrag zur „Liebhaberei“ wirtschaftlich sinnvoll. So können sie die Besteuerung der Gewinne vermeiden. Bei Verlusten oder bei Anlagen, die mal Gewinne und mal Verluste erwirtschaften, lohnt es sich für Steuerpflichtige hingegen, wenn sie eine Gewinnerzielungsabsicht geltend machen. Auf diese Weise können sie die Verluste steuermindernd abziehen. Es ist dann Pflicht der Finanzbehörden, die Gewinnerzielungsabsicht zu prüfen. Das BMF-Schreiben umgeht diese Pflicht, indem es den Steuerpflichtigen ein gesetzlich nicht vorgesehenes Wahlrecht einräumt, wie der Betrieb von kleinen Photovoltaikanlagen und vergleichbaren Blockheizkraftwerken steuerlich zu beurteilen ist.

Angestrebte Vereinfachung nicht erreicht

Die Regelungen des BMF-Schreibens sind auch nicht geeignet, das Verwaltungsverfahren zu vereinfachen. Denn zum einen müssen bei Verlusten die Steuerpflichtigen und die Finanzbehörden weiterhin auch gegen den Beweis des ersten Anscheins aufwendig eine Gewinnerzielungsabsicht erörtern. Zum anderen sind in Gewinnfällen beim Übergang zur Liebhaberei die stillen Reserven aus dem Betrieb der Anlagen in einem gesonderten Verwaltungsverfahren festzustellen – also der Unterschiedsbetrag zwischen dem Buchwert der Anlagen und einem Verkehrswert. Danach muss das Finanzamt die spätere Besteuerung dieser stillen Reserven überwachen, bis die Steuerpflichtigen ihren jeweiligen Liebhabereibetrieb aufgeben.

54.3 Stellungnahme

Nach Auffassung des BMF stellen die einkommensteuerlichen Bestimmungen zu den Einkünften aus Gewerbebetrieb eine ausreichende Rechtsgrundlage für das BMF-Schreiben dar. Eine Gewinnerzielungsabsicht sei bei kleinen Photovoltaikanlagen zumeist nicht gegeben. Bei sinkenden und praktisch unbedeutenden Einspeisevergütungen nutzten die Steuerpflichtigen solche Anlagen für den eigenen Bedarf. Über die gesamte Betriebsdauer dieser Anlagen könne kein Gewinn erzielt werden. Es sei von einer „Liebhaberei“ auszugehen, die steuerlich nicht zu berücksichtigen sei.

Das BMF-Schreiben setze diese gesetzliche Absicht um und nehme den Steuerpflichtigen nicht die Möglichkeit, Verluste steuermindernd abzuziehen. Dies gelte auch im Hinblick auf die in verschiedenen Bundesländern diskutierte und teilweise bereits umgesetzte „Solaranlagenpflicht“.

Zum Vorschlag des Bundesrates weist das BMF darauf hin, dass eine Steuerbefreiung nicht zu weniger Bürokratie führe. Auch für steuerfreie gewerbliche Gewinne sei weiterhin grundsätzlich eine Gewinnermittlung abzugeben. Dies empfänden die Steuerpflichtigen als aufwendig und bürokratisch. Demgegenüber könne die Regelung im BMF-Schreiben Bürokratie für die Steuerpflichtigen und die Verwaltung einsparen. Denn dadurch entfalle die Pflicht, eine Gewinnermittlung abzugeben.

54.4 Abschließende Würdigung

Den Bundesrechnungshof überzeugen die Argumente des BMF nicht. Aus Gründen einer gleichen und gerechten Besteuerung hat der Gesetzgeber die Beurteilung, ob eine Gewinnerzielungsabsicht besteht, nicht der Wahl der Steuerpflichtigen überlassen. Vielmehr ist es Aufgabe der Finanzbehörden, die steuerlichen Sachverhalte zu ermitteln und die Steuern nach Recht und Gesetz festzusetzen und zu erheben. Das BMF kann darauf nicht mit einer Verwaltungsanweisung verzichten. Es benötigt dafür eine Rechtsgrundlage.

Auch ist die vom BMF angeführte Verwaltungsvereinfachung nicht ersichtlich. Denn bei Verlusten ändert sich das Verwaltungsverfahren nicht. Bei Gewinnen hingegen werden die Steuerpflichtigen den Übergang zur „Liebhaberei“ wählen. Die Gewinne sind dann steuerlich nicht zu berücksichtigen. Diese Wahl löst aber notwendig weiteres Verwaltungshandeln aus, um die stillen Reserven festzustellen und deren Besteuerung zu überwachen. Das Ziel, Bürokratie abzubauen, um die Versorgung mit erneuerbaren Energien zu unterstützen, kann das BMF mit seinem Schreiben demnach nicht erreichen.

Es ist hier Sache des Gesetzgebers, die Besteuerung zu vereinfachen und dafür die Grundlagen zu schaffen. Das BMF sollte hierzu baldmöglichst eine gesetzliche Regelung erarbeiten.

Allgemeine Finanzverwaltung

(Einzelplan 60)

55 Hohe Mitnahmeeffekte beim Kindergeld für volljährige Kinder – BMF unterlässt Erfolgskontrolle

(Kapitel 6001 Titel 011 01)

Zusammenfassung

Mitnahmeeffekte beim Kindergeld für volljährige Kinder führen zu zusätzlichen Ausgaben von rund einer Milliarde Euro pro Jahr, die der Gesetzgeber so nicht eingeplant hatte. Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) hat es versäumt, den Gesetzgeber über diese bereits seit dem Jahr 2014 absehbare Entwicklung zu unterrichten.

Das Steuervereinfachungsgesetz 2011 (StVG 2011) reformierte den Familienleistungsausgleich (FLA). Der Gesetzgeber wollte den Bezug des Kindergeldes für volljährige Kinder vereinfachen und nahm dafür zusätzliche Ausgaben von 200 Mio. Euro jährlich in Kauf. Es sind jedoch deutlich mehr volljährige Kinder im FLA zu berücksichtigen als der Gesetzgeber ursprünglich angenommen hatte. Bereits kurz nach der Reform fielen zusätzliche Ausgaben von mehr als 500 Mio. Euro jährlich an. Obwohl diese volljährigen Kinder ihren Lebensunterhalt aus eigenem Einkommen bestreiten können, erhalten deren Eltern Kindergeld. Die Mitnahmeeffekte allein aus Kindergeldzahlungen dürften zwischenzeitlich rund eine Milliarde Euro pro Jahr betragen. Die Reform verringerte den Verwaltungsaufwand zudem nicht wie erwartet.

Das BMF hat diese Entwicklung nicht nachgehalten. Es muss dem Gesetzgeber unverzüglich die notwendigen Informationen liefern. Nur auf dieser Grundlage kann er entscheiden, in welchem Umfang künftig volljährige Kinder im FLA zu berücksichtigen sind.

55.1 Prüfungsfeststellungen

Der FLA stellt den Aufwand der Eltern für den Unterhalt ihrer Kinder steuerfrei. Er entspricht der Höhe des Existenzminimums des Kindes und schließt die Bedarfe für Betreuung und Erziehung oder Ausbildung mit ein. Dafür erhalten Eltern Kindergeld oder steuerliche Freibeträge (Kinderfreibetrag), wenn diese für sie günstiger sind. Das Kindergeld zahlen überwiegend die Familienkassen der Bundesagentur für Arbeit (BA) aus. Der Bund erstattet hierfür

der BA ihre Verwaltungskosten. Die Finanzämter berücksichtigen die Kinderfreibeträge bei der Einkommensteuerveranlagung der Eltern.

Kindergeld für volljährige Kinder unabhängig von der Höhe ihres Einkommens

Mit dem StVG 2011 änderte der Gesetzgeber die Voraussetzungen, unter denen volljährige Kinder bis zur Vollendung des 25. Lebensjahres im FLA berücksichtigt werden können. Bis zum Jahr 2011 bezog er diese volljährigen Kinder nur ein, wenn ihr eigenes Einkommen unter einer bestimmten Grenze blieb. Die Einkommensgrenze orientierte sich am Existenzminimum eines Erwachsenen. Seit dem Jahr 2012 wird ein solches volljähriges Kind im FLA bis zum Abschluss seiner ersten Berufsausbildung berücksichtigt. Danach nur, falls es nicht oder nur bis zu 20 Wochenstunden arbeitet, in einem Ausbildungsverhältnis steht oder geringfügig beschäftigt ist. Die Höhe des Einkommens des Kindes ist ohne Belang.

Gesetzesziel nicht erreicht

Nach Ansicht des Gesetzgebers war die Prüfung der Einkommensgrenze in vielen Fällen kompliziert und aufwendig. Von ihr seien nur wenige volljährige Kinder betroffen gewesen. Durch den Wegfall der Einkommensgrenze verringerte sich der Verwaltungsaufwand für alle Beteiligten (Eltern und ihre volljährigen Kinder, Finanzämter und Familienkassen).

Tatsächlich hat sich der Verwaltungsaufwand nicht wie erwartet vermindert. Bei den Familienkassen der BA stiegen die Verwaltungskosten je Kind seit dem Jahr 2010 fast doppelt so stark an wie die Lebenshaltungskosten.

Hinzu kamen viele Verfahren vor den Finanzgerichten und dem Bundesfinanzhof zur Auslegung der Gesetzesänderung. Zuvor stritten die Eltern mit den Familienkassen häufig darüber, in welcher Höhe Einkünfte der Kinder einzubeziehen sind. Nach der Reform ging es oft darum, wann eine erste Berufsausbildung beendet ist. Die praktische Umsetzung der Gerichtsentscheidungen führte zu weiterem Verwaltungsaufwand.

Hoher Zuwachs an volljährigen Kindern im Familienleistungsausgleich

Der Gesetzgeber nahm an, dass die Anzahl der volljährigen Kinder im FLA um 70 000 Fälle zunehmen würde. Er erwartete zusätzliche Ausgaben und geringere Steuereinnahmen von insgesamt 200 Mio. Euro jährlich. Im Jahr 2014 wurden bereits 225 000 volljährige Kinder zusätzlich im FLA berücksichtigt. Diese verursachten jährliche Kindergeldausgaben von mindestens 500 Mio. Euro. Die geringeren Steuereinnahmen durch Vergünstigungen wie den

Kinderfreibetrag, den Entlastungsbetrag für Alleinerziehende oder die Kinderzulage bei Riesterverträgen waren hierin noch nicht eingerechnet.

Ausbildungsvergütungen in den vergangenen Jahren stark gestiegen

Die durchschnittlichen monatlichen Ausbildungsvergütungen sind in den vergangenen Jahren deutlich gestiegen. Die Lebenshaltungskosten und das steuerliche Existenzminimum erhöhten sich im Vergleich dazu nicht so stark. Die Kinder erhalten in vielen Ausbildungsberufen ein Entgelt, mit dem sie ihren Lebensunterhalt selbst finanzieren können. So zahlt der öffentliche Dienst an seine Auszubildenden, Anwärter und Praktikanten Entgelte, die teilweise deutlich über dem steuerlichen Existenzminimum liegen. Entsprechendes gilt für Soldaten, die eine Ausbildung in der Bundeswehr absolvieren, und für viele dual Studierende oder Auszubildende in einer dualen Ausbildung, vor allem im letzten Ausbildungsjahr. Gleichwohl erhalten in diesen Fällen die Eltern zusätzlich Kindergeld oder den Kinderfreibetrag.

Bundesministerium der Finanzen unterließ Erfolgskontrolle

Dem BMF waren die tatsächlichen Auswirkungen des StVG 2011 bekannt. Es sah keine Notwendigkeit, den Erfolg der Gesetzesänderung zu überprüfen. Die ihm vorliegenden Daten wertete es nicht aus. Es verwies auf einen fehlenden Gesetzauftrag.

55.2 Würdigung

Der Gesetzgeber wollte mit dem StVG 2011 volljährige Kinder sachgerecht und rechtssicher im FLA berücksichtigen. Für die Beteiligten sollte sich der Aufwand vermindern. Die Erwartungen des Gesetzgebers haben sich offenkundig nicht erfüllt. Weder ist der Verwaltungsaufwand spürbar gesunken, noch hat sich für Eltern und Verwaltung die Rechtsanwendung vereinfacht. Bereits im Jahr 2014 gab es hingegen dreimal mehr volljährige Kinder im FLA als geschätzt. Diese Kinder konnten häufig selbst ihren Lebensunterhalt aus eigenem Einkommen bestreiten. Infolgedessen waren deren Eltern nicht zum Unterhalt verpflichtet und benötigten daher keine zusätzliche Unterstützung.

Der Gesetzgeber stellt das steuerliche Existenzminimum der Kinder mit dem Grundfreibetrag (9 744 Euro im Jahr 2021) vollständig steuerfrei. Bei einem so hohen Einkommen der Kinder benötigen die Eltern keine staatliche Förderung. Sie erhalten dennoch Kindergeld sowie weitere steuerliche Vergünstigungen. Dadurch entstehen Mitnahmeeffekte.

Die Fälle, in denen volljährige Kinder während der Ausbildung auskömmlich verdienen und Kindergeld beziehen, werden angesichts der Entwicklung der Ausbildungsvergütungen weiter steigen. Da sich zudem das Kindergeld in den letzten Jahren mehrfach erhöht hat, dürften sich die Ausgaben für solche Kindergeldfälle seit dem Jahr 2014 fast verdoppelt haben. Das

BMF hätte die Entwicklung beobachten und den Gesetzgeber frühzeitig darüber unterrichten müssen, dass die ursprünglichen Annahmen nicht eingetroffen sind. Das BMF muss dies nun unverzüglich nachholen. Denn der Gesetzgeber kann nur anhand dieser Informationen entscheiden, ob er eine solche Entwicklung der Ausgaben im FLA auch künftig hinnehmen will.

55.3 Stellungnahme

Das BMF weist darauf hin, dass sich der Gesetzgeber mit dem StVG 2011 bewusst dafür entschieden habe, volljährige Kinder unabhängig von der Höhe ihres Einkommens bis zum Ende ihrer ersten Berufsausbildung zu berücksichtigen. Dass ein Teil dieser Kinder aufgrund ihres Einkommens ihren Lebensunterhalt selbst bestreiten kann, sei dem Gesetzgeber bekannt gewesen.

Die Gesetzesänderung führe auch nicht zu höherem Verwaltungsaufwand. Nach Auffassung des BMF ließen höhere Personal- und Sachkosten die Verwaltungskosten ansteigen. Zudem sei ab dem Jahr 2015 die Anzahl von Kindergeldfällen mit Bezug zu zwischen- und überstaatlichem Recht (zÜR-Fälle) erheblich gestiegen. Die Bearbeitung von solchen zÜR-Fällen sei für die Verwaltung viel aufwendiger.

Ebenso habe sich das BMF mit der Gesetzesänderung fachlich und organisatorisch auseinandergesetzt. Das Bundeszentralamt für Steuern (BZSt) habe als Fachaufsicht über das Kindergeld umfangreich an das BMF über die Bearbeitung von Kindergeldfällen volljähriger Kinder und die Schwierigkeiten dabei berichtet.

Die unterbliebene Erfolgskontrolle beabsichtige das BMF nunmehr mit Unterstützung des BZSt nachzuholen. Es stehe dazu bereits in Kontakt mit dem BZSt. Der Auftrag werde erteilt, sobald die notwendigen Kriterien sowohl für das Konzept als auch für die Durchführung der Erfolgskontrolle abgestimmt sind.

55.4 Abschließende Würdigung

Der Gesetzgeber erwartete mit der Gesetzesänderung einen leichten Anstieg zusätzlicher Kindergeldfälle im FLA. Vor diesem Hintergrund nahm er bewusst in Kauf, dass der FLA auch volljährige Kinder berücksichtigt, die ihren Lebensunterhalt selbst bestreiten können. Tatsächlich gab es jedoch bereits kurz nach der Gesetzesänderung mehr als dreimal so viele zusätzliche Kindergeldfälle wie angenommen. Ob der Gesetzgeber in Kenntnis der tatsächlichen Entwicklung der Fallzahlen die hohen Mitnahmeeffekte in Kauf genommen hätte, bleibt fraglich. Das BMF hat es bisher versäumt, den Gesetzgeber über die Entwicklung der Ausgaben zu unterrichten. Diese Kenntnis wäre aber notwendig gewesen, damit der Gesetzgeber seine Entscheidung zum StVG 2011 hätte überprüfen können.

Das StVG 2011 sollte den Verwaltungsaufwand verringern. Das BMF hat bisher nicht nachgehalten, ob die Änderung des Gesetzes dieses Ziel erreicht hat. Aus der Entwicklung der Verwaltungskosten (ohne züR-Fälle) lässt sich eine spürbare Verringerung des Verwaltungsaufwandes nicht herleiten.

In ihrem Koalitionsvertrag 2021 bis 2025 vereinbarten die Regierungsparteien, alle kindbezogenen Leistungen wie auch das Kindergeld in einer Kindergrundsicherung zu bündeln. Volljährige Kinder sollen die Kindergrundsicherung direkt erhalten. Um diese staatliche Leistung zielgerichtet ausgestalten zu können, sind die Ergebnisse der angekündigten Erfolgskontrolle wichtig. Denn sie können dem Gesetzgeber Anhaltspunkte geben, wie er die Kindergrundsicherung für volljährige Kinder sachgerecht gestalten und Mitnahmeeffekte vermeiden kann.

Der Bundesrechnungshof fordert daher das BMF auf, die angekündigte Erfolgskontrolle umgehend durchzuführen.

Allgemeine Finanzverwaltung

(Einzelplan 60)

56 BMF muss die Länder bei der Verfolgung von Steuerstraftaten mit einer Servicestelle beim Bundeszentralamt für Steuern unterstützen

(Kapitel 6001 Titel 012 01)

Zusammenfassung

Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) hat seit über 16 Jahren nicht dafür gesorgt, dass das Bundeszentralamt für Steuern (BZSt) die Länder wie vorgesehen dabei unterstützen kann, in bestimmten Fällen Steuerstraftaten zu verhüten und zu verfolgen.

Die Länder sind zunehmend damit befasst, Steuerstraftaten mit länderübergreifender, internationaler oder erheblicher Bedeutung zu verfolgen. Nach dem Willen des Gesetzgebers hat das BZSt die Länder hierbei zu unterstützen. Hierzu soll es alle erforderlichen Informationen sammeln, auswerten und die Behörden der Länder darüber unterrichten.

Den gesetzlichen Auftrag hat das BZSt bereits im Jahr 2006 erhalten. Das BMF hat aber seitdem versäumt, diesen ausreichend umzusetzen und das BZSt hierfür mit Personal und IT auszustatten. Der Bundesrechnungshof hat wiederholt kritisiert, dass das BZSt seine Aufgabe deshalb nur unzureichend wahrnehmen kann. Das BMF muss nun beim BZSt eine Servicestelle für die Steuerfahndungsstellen der Länder aufbauen und hierzu unverzüglich die nötigen organisatorischen, personellen und IT-mäßigen Voraussetzungen schaffen.

56.1 Prüfungsfeststellungen

Bund muss die Länder bei der Verhütung und Verfolgung von Steuerstraftaten unterstützen

Das BZSt ist als Bundesoberbehörde dem BMF unmittelbar unterstellt. Es nimmt zentrale steuerliche Aufgaben mit nationalem und internationalem Bezug wahr. Das BZSt unterstützt die Länder u. a. dabei, Steuerhinterziehungen aufzudecken und diese strafrechtlich zu verfolgen. So koordiniert es bereits seit dem Jahr 2003 als Zentralstelle Prüfungsmaßnahmen der Länder in länder- und staatenübergreifenden Umsatzsteuerbetrugsfällen. Zudem führt das

BZSt eine Datenbank, in der Umsatzsteuerbetrugsfälle bundesweit erfasst sind; die Finanzämter können darauf elektronisch zugreifen. Im Jahr 2006 wies der Gesetzgeber dem BZSt eine weitere Aufgabe zu. Danach muss das BZSt die Länder bei der Verhütung und Verfolgung von Steuerstraftaten mit länderübergreifender, internationaler oder erheblicher Bedeutung unterstützen (§ 5 Absatz 1 Nummer 28 Finanzverwaltungsgesetz (FVG)). Hierzu soll es alle erforderlichen Informationen sammeln und auswerten. Es soll die Behörden der Länder darüber und über mögliche Zusammenhänge von Straftaten unterrichten.

Wille des Gesetzgebers noch nicht umgesetzt

Im Jahr 2007 befasste sich das BZSt erstmalig damit, wie die neuen gesetzlichen Vorgaben umgesetzt werden könnten. Es wollte die bei ihm bestehende Zentralstelle zur Koordination von Prüfungsmaßnahmen der Länder in Umsatzsteuerbetrugsfällen (KUSS) weiter ausbauen. Über ihre bisherigen Aufgaben hinaus sollte die KUSS Informationen in Fällen sonstiger Steuerhinterziehung sammeln und auswerten. Dadurch sollten Muster festgestellt werden, um Betrugsfälle besser erkennen zu können. Ihre Erkenntnisse sollte die KUSS den Ländern zur Verfügung stellen.

Einem Land gingen die Vorschläge zu weit. Es fürchtete um eigene Kompetenzen und erreichte schließlich, dass das BMF die Initiative des BZSt stoppte.

Weil die Medien über mögliche Steuervergehen bei Gesellschaften in Steueroasen berichteten, rückte die Bekämpfung von grenzüberschreitender Steuerhinterziehung im Jahr 2013 erneut in den Fokus des BMF. Um die Länder bei der Steuerstrafverfolgung besser zu unterstützen, wollte es das BZSt zu einer zentralen Servicestelle ausbauen. Das BZSt sollte zudem eine IT-Stelle einrichten, um Informationen beschaffen und auswerten zu können. Das BMF verfolgte die Pläne letztlich nicht weiter.

Das BZSt soll auch verhindern, dass die Länder Steuerdaten doppelt erwerben, und dazu die entsprechenden Kaufangebote koordinieren. Die Länder haben sich deshalb verpflichtet, es auf solche Angebote zum Kauf von Daten hinzuweisen. Dies ist die einzige Aufgabe nach § 5 Absatz 1 Nummer 28 FVG, die das BZSt derzeit wahrnimmt. Aus Sicht des BMF waren dadurch die gesetzlichen Vorgaben erfüllt.

Versäumnisse der Vergangenheit holen das BZSt ein

Der Bundesrechnungshof untersuchte in den Jahren 2019 und 2020 den Kauf und die Auswertung der sogenannten „Panama Papers“. Hierbei handelt es sich um einen umfangreichen Datenbestand, der Informationen zu rund 270 000 sogenannten Briefkastenfirmen in Steueroasen enthält. Solche Firmen stehen häufig in Verbindung mit Steuer- und Geldwäschdelikten.

Das Bundeskriminalamt (BKA) kaufte die Daten und wertete sie arbeitsteilig mit der Steuerverwaltung eines Landes aus. Das Land sollte steuerliche Fälle mit einem Bezug zu Deutschland ermitteln und sie zur Überprüfung an die zuständige Stelle der Finanzverwaltung weiterleiten.

Eine Zusammenarbeit mit dem BZSt erwog das BKA nicht. Das BZSt hätte hierzu auch nur wenig beitragen können. Es mangelte am nötigen Personal, an Erfahrungen im Umgang mit großen Datenmengen und an einer leistungsstarken IT-Ausstattung.

Bereits im Jahr 2016 hatte der Bundesrechnungshof kritisiert, dass das BZSt seine gesetzlichen Aufgaben immer noch nicht ausreichend wahrnehme. Er hatte das BMF aufgefordert, gemeinsam mit den Ländern ein Konzept für eine zentrale Anlaufstelle der Steuerfahndungsstellen beim BZSt zu erstellen. Dabei sollte das BMF die Aufgaben des BZSt detailliert beschreiben. Auch sollte es auf eine angemessene Personal- und IT-Ausstattung achten.

56.2 Würdigung

Bereits vor mehr als 16 Jahren hat der Gesetzgeber entschieden, das BZSt solle die Länder bei der Verhütung und Verfolgung von Steuerstraftaten mit länderübergreifender, internationaler oder erheblicher Bedeutung unterstützen. Das BMF hätte diesen Auftrag des Gesetzgebers umsetzen und dafür eine Servicestelle beim BZSt einrichten müssen. Es hat jedoch weder die neuen Aufgaben des BZSt festgelegt noch die notwendigen personellen und IT-mäßigen Bedingungen geschaffen. Der Bundesrechnungshof hat das BMF aufgefordert, den Auftrag des Gesetzgebers endlich anzunehmen. Es muss nun Pläne vorlegen, wie es diesen umsetzen will. Hierbei muss es die Länder einbeziehen.

56.3 Stellungnahme

Das BMF weist in seiner Stellungnahme zunächst darauf hin, dass laut Grundgesetz die Bundesfinanzbehörden, also auch das BZSt, nur steuerverwaltende Aufgaben übernehmen können. Die Verfolgung von Steuerstraftaten stelle keine steuerverwaltende Tätigkeit dar. Somit könne das BZSt nicht generell mit der Aufgabe betraut werden, Steuerstraftaten eigenständig zu verfolgen. Das BMF werde sich weiterhin dafür einsetzen, dass das BZSt in diesem Bereich zusätzliche Kompetenzen erhalte.

Das BZSt habe kürzlich zwei neue Tätigkeitsfelder übernommen. Zum 1. März 2020 sei beim BZSt eine neue Sondereinheit entstanden. Diese koordiniere und unterstütze die Aufklärung bekannter Steuergestaltungen am Kapitalmarkt. Die Einheit nehme überdies Aufgaben bei der Prävention von kapitalmarktbezogenen Steuergestaltungen wahr. Ferner habe das BZSt neue Aufgaben bei sogenannten steuerlichen Datenangeboten übernommen. Bisher habe es lediglich darauf geachtet, dass die Länder Daten nicht doppelt ankaufen. Das BZSt sei aber

nunmehr dazu übergegangen, solche Daten selbst zu kaufen. Dadurch sei es besser möglich, die Daten allen zuständigen Behörden zur Verfügung zu stellen. Zudem sei dadurch sichergestellt, dass sich die ermittelnden Behörden untereinander vernetzten. Darüber hinaus habe sich das BZSt erstmals selbst intensiv in die operative Auswertung der Daten eingebracht. Es habe hierbei auch die behördliche Zusammenarbeit koordiniert.

56.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass das BZSt dazu beitragen will, Steuergestaltungen am Kapitalmarkt aufzudecken und stärker zu verhindern. Dass das BZSt erstmals Steuerdaten selbst gekauft hat und sich nicht wie bisher bei den Datenauswertungen ausschließlich auf die Länder verlassen will, ist ein Schritt in die richtige Richtung.

Die neuen Aufgaben des BZSt umfassen aber lediglich einen kleinen Teil dessen, was das Gesetz vorsieht. Der Auftrag des Gesetzgebers geht deutlich darüber hinaus. Er ist weder auf bestimmte Steuerarten noch auf einzelne Wirtschaftsbereiche beschränkt. Entgegen den Ausführungen des BMF hat der Bundesrechnungshof nicht empfohlen, das BZSt solle generell als eigenständige Strafverfolgungsbehörde tätig werden. Dies entspräche nicht dem gesetzlichen Auftrag.

Der Bundesrechnungshof hält deshalb an seiner Empfehlung fest, eine Servicestelle beim BZSt zur Unterstützung der Steuerfahndungsstellen der Länder aufzubauen. Die ursprünglichen Pläne des BMF und des BZSt, dafür die KUSS auszubauen, waren zielführend und sollten nach wie vor der Maßstab sein.

Die Bemerkungen sind am 3. Februar 2022 im Großen Senat des Bundesrechnungshofes beschlossen worden.

Bonn, den 5. April 2022

Kay Scheller
Präsident

