

Unterrichtung

durch den Bundesrechnungshof

**Bemerkungen 2025 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes
– Ergänzungsband –**

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Inhaltsverzeichnis

Hinweis: Die Nummern 1 bis 22 der Bemerkungen 2025 sind im Hauptband enthalten, den der Bundesrechnungshof im Dezember 2025 zugeleitet hat.

Vorbemerkung	3
---------------------------	----------

Einzelplanbezogene Prüfungsergebnisse

Bundesministerium des Innern (BMI)

23 Werkstätten der Bundespolizei seit 18 Jahren nicht bedarfsgerecht	9
---	----------

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS)

24 DRV Bund erfasst seit Jahrzehnten versicherungspflichtige Selbstständige nur lückenhaft	16
---	-----------

Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur)

25 Bundesagentur für Arbeit plante IT-Systeme fehlerhaft	21
---	-----------

Bundesministerium der Verteidigung (BMVg)

26 Fehlendes WLAN bremst Digitalisierung der Bundeswehrkrankenhäuser	27
---	-----------

Bundesministerium für Gesundheit (BMG)

27 BMG muss Versorgungslücken in der Substitutionstherapie schließen	32
---	-----------

Allgemeine Finanzverwaltung

28 Risiken in Millionenhöhe durch überlange Verfahren bei der Erstattung von Kapitalertragsteuer	39
---	-----------

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

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 2024 sind die Bemerkungen 2025 maßgeblich. Den Hauptband dieser Bemerkungen hat der Bundesrechnungshof im Dezember vergangenen Jahres vorgestellt. Der vorliegende Ergänzungsband enthält seitdem festgestellte Prüfungsergebnisse. Er vervollständigt und aktualisiert die Bemerkungen 2025.

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

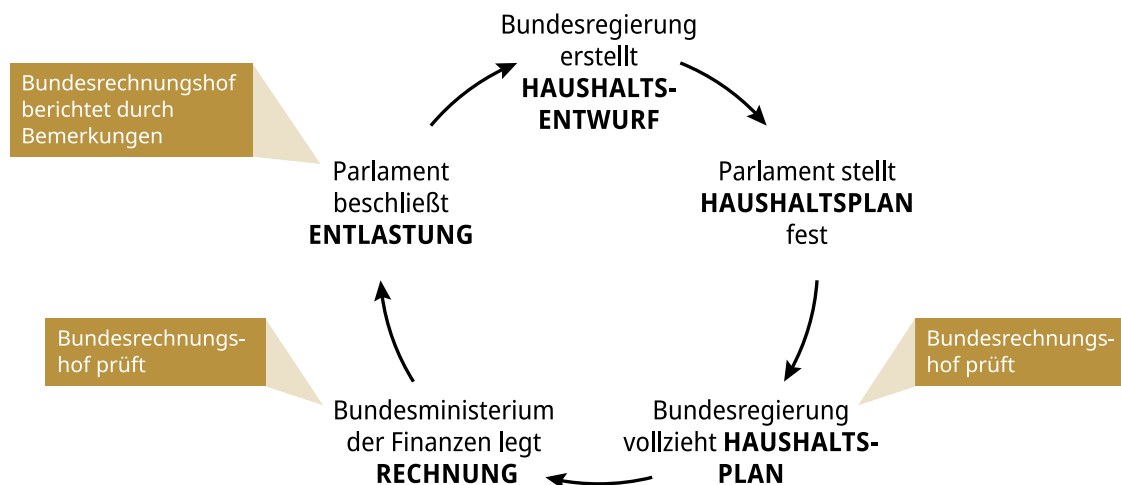
Über die Aufstellung des Haushalts entscheidet das Parlament. Die Bundesregierung vollzieht den Haushalt. Sie hat sicherzustellen, dass die bereitgestellten Mittel ordnungsgemäß bewirtschaftet sowie wirtschaftlich und sparsam verwendet werden. Nach Abschluss des Haushaltsjahres muss die Bundesregierung 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.

Die **Vermögensrechnung** weist das Vermögen und die Schulden des Bundes zu Beginn, die Veränderungen während und den Bestand am Ende des Haushaltsjahres aus. Sie wird jährlich fortgeschrieben. Die **Haushaltsrechnung** ist das Spiegelbild des Haushaltsplans. In ihr werden die im Haushaltsjahr gebuchten Einnahmen und Ausgaben den Ansätzen des Bundeshaushaltsplans unter Berücksichtigung der Haushaltsreste und der Vorgriffe gegenübergestellt.

Abbildung

Bemerkungen unterstützen Parlament bei Haushaltskontrolle

Die Bemerkungen enthalten wesentliche Prüfungsergebnisse zum Haushaltsvollzug. Damit stellt der Bundesrechnungshof innerhalb des Haushaltskreislaufs Informationen bereit, die das Parlament benötigt, um die Regierung wirksam zu kontrollieren



Grafik: Bundesrechnungshof.

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 eine ordnungsgemäße, wirtschaftliche und sparsame Haushalts- und Wirtschaftsführung verstoßen?
- Mit welchen wesentlichen Ergebnissen hat der Bundesrechnungshof die unternehmerische Betätigung des Bundes geprüft?
- Was 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.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Der Bundesrechnungshof veröffentlicht die Bemerkungen unmittelbar nach Zuleitung auf seiner Internetseite.

Die Bemerkungen 2025 bestehen aus zwei Bänden:

- Im Dezember 2025 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 übergreifende und querschnittliche sowie einzelplanbezogene Prüfungsergebnisse.
- In dem vorliegenden Ergänzungsband berichtet der Bundesrechnungshof über weitere Prüfungsergebnisse. Diese Möglichkeit nutzt er, um aktuelle Prüfungsergebnisse, die erst nach Zuleitung des Hauptbandes abschließend vorlagen, noch in das anstehende Entlastungsverfahren einzubringen.

Prüfungsfeststellungen fördern ordnungsgemäßes und wirtschaftliches Verwaltungshandeln

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

Die Bemerkungen enthalten daher 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 Rechnungsprüfungsausschuss bittet regelmäßig die politische Leitung der Bundesministerien zu den Beratungen. In der weit überwiegenden Anzahl der Fälle macht er sich die Feststellungen und Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zu eigen. Er fordert die Bundesregierung dann per Beschluss auf, die Empfehlungen innerhalb einer bestimmten Frist umzusetzen und damit 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 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 Rechnungsprüfungsausschuss weiter Rede und Antwort stehen. Die Ergebnisse können zudem in die Haushaltsberatungen einfließen und sich so auf die Mittelzuweisung für das nächste Haushaltsjahr auswirken.

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 ein Prüfungsergebnis abschließend fest.

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 bewertet er nicht. Er kann aber prüfen und berichten, ob die zugrunde liegenden Annahmen zutreffen und ob eine darauf gestützte Maßnahme die beabsichtigte Wirkung erzielt.

Bundesrechnungshof berät die Regierung und das Parlament

Der Bundesrechnungshof berät den Deutschen Bundestag, den Bundesrat, die Bundesregierung oder 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). Diese Berichte veröffentlicht der Bundesrechnungshof unverzüglich nach der Zuleitung an die Empfänger im Internet. Zur Erfüllung seines Beratungsauftrags kann der Bundesrechnungshof aktuelle Prüfungsfeststellungen und Empfehlungen auch in Berichten nach § 88 Absatz 2 BHO an den Deutschen Bundestag, den Bundesrat oder die Bundesregierung zusammenfassen. Für jeden Bereich des Bundeshaushalts verfasst der Bundesrechnungshof zudem jährlich eine Analyse über die Einnahme- und Ausgabenstruktur jedes Einzelplans (Einzelplananalyse) mit Hinweisen auf Risiken, die sich – kurz- und langfristig – für den Bundeshaushalt ergeben und Vorschlägen wie diese vermieden werden können. Die Berichte nach § 88 Absatz 2 BHO, die an den Deutschen Bundestag adressiert sind, werden in den Ausschüssen behandelt, insbesondere im Haushaltsausschuss und im Rechnungsprüfungsausschuss.

Wenn die Ausschüsse die Berichte des Bundesrechnungshofes behandeln, entscheiden sie auch darüber, wie die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes umgesetzt werden sollen. Sobald die Berichte abschließend beraten worden sind, veröffentlicht der Bundesrechnungshof sie auf seiner Internetseite, soweit dies mit dem Schutz von Rechten Dritter, Unternehmensinteressen und dem öffentlichen Interesse vereinbar ist.

Der Bundesbeauftragte 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.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Einzelplanbezogene Prüfungsergebnisse

Bundesministerium des Innern (BMI)
(Einzelplan 06, Kapitel 0625)

23 Werkstätten der Bundespolizei seit 18 Jahren nicht bedarfsgerecht

Zusammenfassung

Das BMI sorgte weder dafür, dass die Bundespolizei Vorgaben und Empfehlungen für eine bedarfsgerechte und effiziente Werkstattstruktur umsetzte, noch berücksichtigte es neue Anforderungen.

Im Jahr 2008 erstellte das BMI ein Konzept für die Werkstätten der Bundespolizei. Diese betrieb an damals 38 Standorten Werkstätten für ihre Ausstattung. Zu der Ausstattung gehören Fahrzeuge, Waffen und Funkgeräte. Das BMI gab im Werkstattkonzept vor, dass die Bundespolizei das gesamte Bundesgebiet mit acht regionalen Bereichswerkstätten abdecken sollte. Die zersplitterten übrigen 30 Standorte sollte die Bundespolizei zeitnah auflösen. Sie setzte dies nicht um. Einen Evaluationsbericht aus dem Jahr 2016 beachtete sie nur teilweise.

Seit dem Jahr 2015 hat sich die Sicherheitslage verschärft. Das Personal und die Ausstattung sind erheblich gewachsen. Das BMI versäumte, dies in einem aktualisierten Werkstattkonzept zu berücksichtigen. Die Werkstattstruktur im Jahr 2025 folgt keinem Konzept. Die vorhandenen 26 Werkstattstandorte sind historisch gewachsen und nicht strategisch aufgestellt. Die Werkstätten befinden sich vielfach nicht dort, wo besonders viel Ausstattung instand zu halten ist. Unwirtschaftliche Kleinstwerkstätten sind nicht aufgelöst.

Das BMI muss sicherstellen, dass die Werkstätten der Bundespolizei effizient am Bedarf ausgerichtet sind. Hierzu hat es zu prüfen, in welcher Zahl und an welchen Standorten polizeieigene Werkstätten notwendig sind. Den Personalbedarf hierfür hat es nachzuweisen.

23.1 Prüfungsfeststellungen

Werkstattkonzept aus dem Jahr 2008 nicht umgesetzt

Die Bundespolizei betreibt Werkstätten, um ihre Ausstattung instand zu halten. Zu ihrer Ausstattung gehören Fahrzeuge, Waffen und Funkgeräte. Im Jahr 2008 betrieb sie an 38 Standorten Werkstätten.

Das BMI hatte der Bundespolizei im Jahr 2008 das strategische Ziel vorgegeben, schlanker, effizienter und flexibler zu werden. Dafür sollte sich die Bundespolizei neu organisieren und auch die Zahl ihrer Werkstätten reduzieren. Das BMI gab in seinem Werkstattkonzept im Jahr 2008 die Neuorganisation wie folgt vor:

Anstelle der bisher zersplitterten 38 Einzelstandorte sollten acht größere, regionale Bereichswerkstätten entstehen. Diese sollten die Ausstattung der Bundespolizeidienststellen in einem Radius von 100 km instand halten (Wirkungsradius). Die restlichen 30 Werkstattstandorte sollte die Bundespolizei „zeitnah“ auflösen. Die regionalen Bereichswerkstätten sollten möglichst an den Standorten der Bereitschaftspolizei des Bundes sein, da dort besonders viel Ausstattung instand zu halten ist. Das Werkstattpersonal sollte die Bundespolizei um 10 % von 635 auf 570 Stellen reduzieren.

Die Bundespolizei setzte das Konzept nicht um. Im Jahr 2015 betrieb sie noch immer 28 Werkstätten, 20 davon als temporäre Außenstellen. In den Werkstätten arbeiteten 600 Beschäftigte.

Evaluationsbericht aus dem Jahr 2016 nur teilweise beachtet

Die Bundespolizei beauftragte im Jahr 2015 ein Beratungsunternehmen, die Neuorganisation der Werkstätten zu evaluieren. Es kam im Jahr 2016 zu folgendem Ergebnis:

Das Beratungsunternehmen hielt acht Werkstätten für nicht ausreichend. Es schlug vor, 10 der 20 temporären Außenstellen dauerhaft beizubehalten. Es wies darauf hin, dass eine Werkstatt erst ab einer Mindestgröße von zwölf Beschäftigten wirtschaftlich betrieben werden könne. In elf Werkstätten waren weniger als zehn Beschäftigte tätig, in fünf davon zwei oder drei Beschäftigte. Das Beratungsunternehmen empfahl, neun Kleinstwerkstätten mit jeweils weniger als zehn Beschäftigten zu schließen. Außerdem sollte die Bundespolizei an einem weiteren Standort eine Werkstatt einrichten. Diese sollte einen möglichen Bedarf eines dort neu aufgebauten Aus- und Fortbildungszentrums decken. Als Zielgröße empfahl es 19 Werkstätten mit einer Personalstärke von 660 Stellen.

Die Bundespolizei beschloss, den Empfehlungen des Beratungsunternehmens zu folgen, setzte diese jedoch nicht oder nur teilweise um. Die neue Werkstatt richtete sie ein, von den neun Kleinstwerkstätten schloss sie nur drei. Die Wirtschaftlichkeit der neuen Werkstatt prüfte sie nicht. Das BMI nahm die Evaluation nicht zum Anlass, sein Werkstattkonzept zu überprüfen und anzupassen.

Sicherheitslage im Sachstandsbericht des Jahres 2024 nicht berücksichtigt

Seit dem Jahr 2015 hat sich die Sicherheitslage in Deutschland verschärft. Die Bundespolizei ist dadurch seit dem Jahr 2016 personell um 15 000 auf 55 000 Stellen gewachsen. Mit dem Stellenaufwuchs vergrößerte sich auch der Umfang der Ausstattung. Zwischen den Jahren 2018 und 2024 stieg beispielsweise die Zahl der Streifenfahrzeuge von 2 500 auf 4 000 sowie die der Waffen von 46 600 auf 71 000. Ebenso wirkten sich technische Änderungen wie z. B. der Wechsel vom Analog- zum Digitalfunk auf den Instandhaltungsbedarf aus.

Das BMI nahm auch diese Entwicklung nicht zum Anlass, den Reparatur- und Instandhaltungsbedarf zu überprüfen sowie das Werkstattkonzept anzupassen. Einem vom BMI im Jahr 2024 erstellten Sachstandsbericht fehlten konzeptionelle Elemente, wie beispielsweise

- strategische und operationalisierte Ziele,
- Alternativenvergleiche mit qualitativen und quantitativen Bewertungsmethoden,
- eine Organisationsuntersuchung einschließlich Bedarfsermittlung.

Der Sachstandsbericht stützte sich mehrfach auf den veralteten Evaluationsbericht aus dem Jahr 2016, ohne ihn zu überprüfen und fortzuschreiben. Die veränderte Sicherheitslage war in den Krisenszenarien des Sachstandsberichts nicht berücksichtigt.

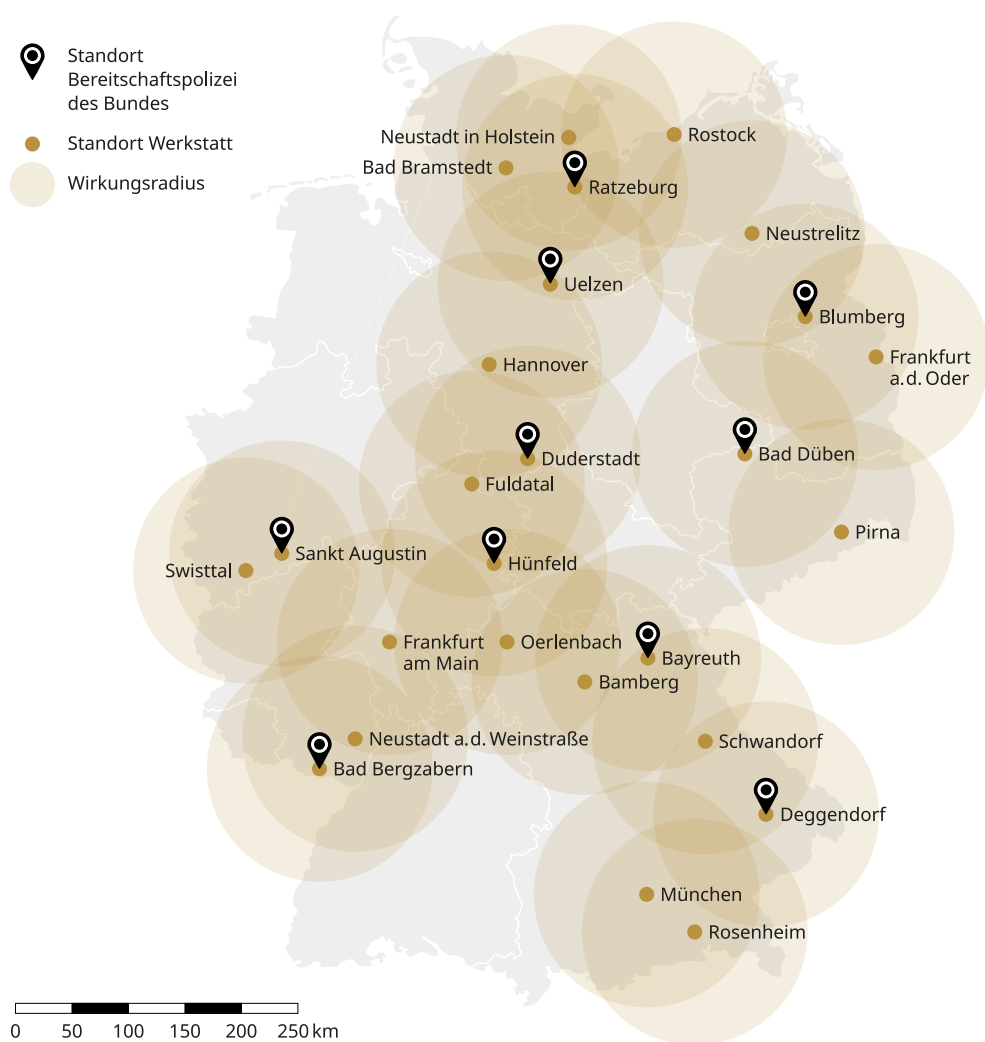
Werkstätten im Jahr 2025 weiterhin nicht am Bedarf ausgerichtet

Im Jahr 2025 betrieb die Bundespolizei 26 Werkstätten mit mehr als 730 Beschäftigten. Die Bundespolizei betrieb überwiegend Standorte mit Werkstätten, an denen sie keine Ausstattung konzentrierte. So liegen 16 Werkstätten nicht an den Standorten der Bereitschaftspolizei des Bundes. Die Wirkungsradien der Werkstätten überlagerten sich zudem stark. Besonders entlang der ehemaligen innerdeutschen Grenze und damit am früheren Einsatzschwerpunkt herrschte eine hohe Werkstattdichte. Im Süd- und Nordwesten befinden sich indessen keine polizeieigenen Werkstätten.

Abbildung 23.1

Hohe Werkstattdichte an früheren Einsatzschwerpunkten

In 2025 befinden sich weiterhin viele Werkstätten entlang der ehemaligen innerdeutschen Grenze und an Standorten, die keine Schwerpunkte der Ausstattung sind.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Bundespolizei.

Die Bundespolizei betrieb zudem weiterhin unwirtschaftliche Kleinwerkstätten. Auch waren die Werkstätten nicht durchgängig auf die in den Dienststellen der Bundespolizei vorhandene Ausstattung ausgerichtet. Beispielsweise musste eine Dienststelle ihre größeren Kraftfahrzeuge in einer 60 km entfernten Werkstatt der Bundespolizei instand halten. Die Werkstatt am eigenen Standort war aus baulichen Gründen dafür ungeeignet. An einem weiteren Standort gab es eine Werkstatt, obwohl die Bundespolizei

bereits vor 15 Jahren den wesentlichen Teil ihrer Ausstattung an einen anderen über 150 km entfernten Standort verlegt hatte. Auch dort betrieb sie eine Werkstatt.

23.2 Würdigung

Das BMI richtete die Werkstätten der Bundespolizei nicht effizient am Bedarf aus. Die Standorte der Werkstätten sind historisch gewachsen, entsprechen keinem Konzept und genügen den eigenen Anforderungen des BMI nicht, die Werkstätten an den Schwerpunkten der Ausstattung auszurichten.

Neuere Entwicklungen wie die verschärfte Sicherheitslage und der Stellenaufwuchs, die dadurch bedingte Erweiterung der Ausstattung und veränderte Einsatzschwerpunkte spiegeln sich nicht in Zahl, Verteilung und personeller Ausstattung der Werkstätten wider.

Obwohl das BMI im Jahr 2008 vorgegeben hatte, die Bundespolizei an acht Standorten mit Werkstätten schlanker und effizienter zu organisieren, sorgte es nicht für eine Umsetzung. Bis heute fehlt ein fundiertes und am Bedarf ausgerichtetes Werkstattkonzept für die Bundespolizei. Der Evaluationsbericht, den die Bundespolizei nur in Ansätzen umgesetzt hat, und der Sachstandsbericht des BMI haben nicht ansatzweise zu einer angemessenen Werkstattstruktur der Bundespolizei geführt. Der Sachstandsbericht genügt den Anforderungen an ein Werkstattkonzept nicht.

Bei der Zahl und Verteilung der Werkstätten im Bundesgebiet hätte das BMI stärker berücksichtigen müssen, dass sich seit dem Wegfall der innerdeutschen Grenze die Einsatzschwerpunkte der Bundespolizei verändert haben. Es hätte ferner prüfen müssen, wo besonders viel Ausstattung instand zu halten ist und die Werkstätten einsatzorientiert und effizient dort anordnen müssen. Nicht mehr benötigte Werkstätten sowie unwirtschaftliche Kleinstwerkstätten hätte es auflösen müssen.

Voraussetzung für eine bedarfsgerechte Werkstattstruktur ist, dass das BMI unter Berücksichtigung strategischer Ziele, veränderter Einsatzschwerpunkte und Ausstattung

- den Bedarf an eigenen Werkstätten ermittelt,
- den Personalbedarf der Werkstätten in der Zielstruktur nachweist sowie
- einen Zeit- und Umsetzungsplan für eine neue Werkstattstruktur erstellt.

23.3 Stellungnahme

Das BMI hat auf die veränderte Sicherheitslage verwiesen. Diese Zeitenwende erfordert eine resiliente und krisenfeste Bundespolizei. Die bestehenden Werkstätten seien

wichtig, um die Mobilität und damit die Einsatzfähigkeit der Bundespolizei auch im Krisenfall sicherzustellen.

Die Werkstätten der Bundespolizei seien in der Regel an Standorten, an denen die Bundespolizei über sehr viel Ausstattung und insbesondere Spezialtechnik verfüge. Als Grundsatz gelte „Technik folgt der Taktik“. So bildeten die mit dem Stellenaufwuchs der Bundespolizei einhergehenden Veränderungen bei der Ausstattung die Grundlage für die derzeitige Standortwahl der Werkstätten. Zudem seien die Werkstätten aus fachlicher Sicht so strukturiert und verteilt, dass die Einsatzsachfähigkeit auch im Krisenfall sichergestellt sei. Die Werkstätten seien heute modulweise auf definierte Kapazitäten ausgelegt und räumlich der aktuellen Verteilung der Einsatzkräfte der Bundespolizei im Bundesgebiet zugeordnet. Soweit erforderlich nutze die Bundespolizei für die Instandhaltung das Angebot gewerblicher Anbieter.

Das BMI hat ausgeführt, dass es das Werkstattwesen mehrfach evaluieren ließ. Sein Sachstandsbericht aus dem Jahr 2024 fasse alle Erkenntnisse zusammen und entspreche einem Werkstattkonzept. Ein „statisches Werkstattkonzept“ halte es wegen der dynamischen Lageentwicklung der Bundespolizei für nicht sachgerecht. Aktuelle technische Entwicklungen bei den Führungs- und Einsatzmitteln einschließlich ihrer Instandhaltung setze die Bundespolizei in Einzelkonzepten um.

23.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof hält eine bedarfsgerechte Werkstattstruktur für überfällig. Er erkennt an, dass die Werkstätten der Bundespolizei einen Beitrag zur Resilienz leisten. Daher ist es umso dringender, dass das BMI endlich ein tragfähiges Konzept entwickelt, wie es die Werkstätten der Bundespolizei effizient und krisenfest organisieren kann. Der Verweis des BMI auf eine „dynamische Lageentwicklung der Bundespolizei“ befreit es nicht von der seit langem ausstehenden Grundsatzarbeit zur Struktur der Werkstätten und zum Personalbedarf. Die Auffassung des BMI, der Sachstandsbericht 2024 erfülle die Anforderungen an ein Werkstattkonzept, überzeugt nicht. Es fehlen wesentliche konzeptionelle Elemente, wie beispielsweise Ziele, Alternativenvergleiche und Bedarfsermittlungen. Veraltete Evaluationen sind zudem nicht überprüft und nicht fortgeschrieben. Die zersplitterten Werkstattstandorte in „modular“ umzubenennen genügt nicht.

Das BMI beschränkt sich darauf, Resilienz und Zeitenwende als Schlagwörter zu nutzen, ohne diese mit einer belastbaren strukturellen Neuausrichtung der Werkstätten zu hinterlegen. Nach wie vor duldet es bei der Bundespolizei Kleinstwerkstätten und Standorte mit Werkstätten, die diese nur eingeschränkt nutzen kann. Das BMI darf diese ungeeignete Struktur nicht fortbestehen lassen. Vielmehr sollte es den Beitrag

der Werkstätten zur Resilienz der Bundespolizei vergrößern, indem es die bestehende Werkstattstruktur überprüft und regelmäßig an neue sicherheitspolitische Anforderungen anpasst. Nur mit einer bedarfsgerechten Werkstattstruktur wird das BMI seiner Verantwortung für eine effiziente und krisenfeste Bundespolizei gerecht.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS)
(Einzelplan 11, Kapitel 1102)

24 DRV Bund erfasst seit Jahrzehnten versicherungspflichtige Selbstständige nur lückenhaft

Zusammenfassung

Die Deutsche Rentenversicherung (DRV) Bund erfasst versicherungspflichtige Selbstständige lückenhaft und nimmt dadurch weniger Beiträge ein. Die Selbstständigen haben später geringere Renten und der Bund muss mehr für die Grundsicherung im Alter ausgeben.

Bestimmte Selbstständige (z. B. selbstständig tätige Lehrerinnen und Lehrer) sind versicherungspflichtig und müssen Beiträge an die gesetzliche Rentenversicherung zahlen. Sie müssen sich innerhalb von drei Monaten bei der Rentenversicherung melden, nachdem sie ihre selbstständige Tätigkeit aufgenommen haben. Viele versicherungspflichtige Selbstständige melden sich verspätet oder gar nicht. Der DRV Bund ist dies seit mehr als 20 Jahren bekannt. Dennoch ändert sie diesen Missstand nicht. Sie kommt ihrer Pflicht nicht nach, alle versicherungspflichtigen Selbstständigen zu erfassen und von ihnen Beiträge zu erheben. Folglich hat die DRV Bund Beitragsausfälle und die versicherungspflichtigen Selbstständigen haben geringere Rentenansprüche. Hinzu kommen höhere Ausgaben des Bundes, wenn diese Personen wegen zu geringer Alterseinkommen später Grundsicherung im Alter erhalten. Die DRV Bund muss deshalb alle Möglichkeiten ausschöpfen, um die versicherungspflichtigen Selbstständigen besser zu erfassen.

24.1 Prüfungsfeststellungen

Rechtslage

Neben abhängig Beschäftigten sind auch bestimmte Selbstständige in der gesetzlichen Rentenversicherung versicherungspflichtig. Dies gilt z. B. für selbstständige Lehrkräfte, Pflegepersonen, Hebammen oder Selbstständige, die nur für einen Auftraggeber arbeiten. Die DRV Bund ist der größte der 16 Rentenversicherungsträger. Sie hat 46 000 dieser Personen erfasst.

Die DRV Bund muss die Versicherungspflicht feststellen und die Beiträge erheben. Dazu muss sie diese Personen kennen. Der Gesetzgeber regelte im Jahr 2001, dass sich die genannten Gruppen von Selbstständigen bei der Rentenversicherung melden müssen, obwohl sie bereits zuvor versicherungspflichtig waren. Für die Meldung haben sie drei Monate Zeit, nachdem sie ihre Tätigkeit aufgenommen haben (Selbstmeldeverpflichtung). Die Selbstmeldeverpflichtung soll die Selbstständigen vor hohen Nachforderungen schützen. Stellt die Rentenversicherung die Versicherungspflicht nachträglich fest, muss sie die Beiträge rückwirkend erheben. Eine Mitteilungs- und Auskunftspflicht Dritter (z. B. Gewerbeämter) sieht das Gesetz nicht vor.

Versicherungspflichtige Selbstständige lückenhaft erfasst

Die DRV Bund erfasst die versicherungspflichtigen Selbstständigen verspätet und lückenhaft. Bei einem Drittel der geprüften Fälle meldeten sich die Personen nicht innerhalb der gesetzlichen Frist oder gar nicht. Teilweise erfuhr die DRV Bund nur zufällig von deren selbstständiger Tätigkeit (z. B. bei einer Kontenklärung oder einem Versorgungsausgleich). Die Zeitspanne, um die die Meldefrist überschritten war, lag zwischen einem Monat und 24 Jahren. Einige Selbstständige waren durch die daraus resultierenden Nachforderungen finanziell stark belastet. In anderen Fällen waren die Beitragsforderungen bereits verjährt. Der Bundesrechnungshof vermutet eine hohe Dunkelziffer versicherungspflichtiger Selbstständiger, die sich nicht bei der DRV Bund melden.

Da die DRV Bund versicherungspflichtige Selbstständige lückenhaft erfasst, hat sie einerseits zu geringe Beitragseinnahmen. Je nicht erfasster Person entgehen ihr so jährlich rund 5 000 Euro. Andererseits bauen die Selbstständigen weniger Rentenansprüche auf. Damit haben sie später ein niedrigeres Alterseinkommen. Für den Bund steigt das Risiko, für diese Personen Grundsicherung im Alter zahlen zu müssen.

DRV Bund schöpft nicht alle Möglichkeiten aus

Der DRV Bund ist seit über 20 Jahren bekannt, dass sie die versicherungspflichtigen Selbstständigen lückenhaft erfasst. Sie begründet dies u. a. damit, dass die Selbstständigen

- die Meldepflicht und die Meldefrist nicht kennen,
- sich nicht als versicherungspflichtig einordnen oder
- sich bewusst der Versicherungspflicht entziehen.

Die DRV Bund interpretiert die Selbstmeldeverpflichtung so, dass die selbstständig Tätigen selbst einschätzen müssen, ob sie versicherungspflichtig sind. Wenn sie dies für

sich selbst nicht annehmen oder erkennen, besteht aus Sicht der DRV Bund keine Meldepflicht.

Nach Ansicht der DRV Bund klärt sie Selbstständige über ihre Selbstmeldeverpflichtung vielfältig auf. Sie verweist beispielsweise auf die Publizität des Gesetzes und ihre Öffentlichkeitsarbeit. Weitere Informationsangebote, wie eigene Broschüren, Internetauftritte, Auskunfts- und Beratungsstellen ergänzen dies. Außerdem würde sie seit zwei Jahrzehnten mit verschiedenen Existenzgründungsportalen kooperieren. Weitere Maßnahmen ergreift sie nicht.

Die aktuelle Koalition plant eine Versicherungspflicht für alle neuen Selbstständigen. Die DRV Bund geht davon aus, dass der Gesetzgeber damit auch ein automatisiertes Meldeverfahren durch die Finanzämter einführen wird. Nach Ansicht der DRV Bund könne sie dann die versicherungspflichtigen Selbstständigen besser erfassen.

Auch die beiden vorherigen Koalitionen planten, die Selbstständigen in die gesetzliche Rentenversicherung einzubeziehen. Der Gesetzgeber regelte dies bisher nicht.

24.2 Würdigung

Die DRV Bund kommt seit über 20 Jahren ihrer Aufgabe nicht nach, alle versicherungspflichtigen Selbstständigen zu erfassen und von ihnen Beiträge zu erheben.

Der DRV Bund ist dieser langjährige Missstand bekannt. Zusätzliche Maßnahmen könnten dies ändern. Dennoch bleibt sie untätig. Stattdessen überträgt sie faktisch die Verantwortung auf die Selbstständigen. Die DRV Bund vertritt die Ansicht, diese müssen selbst einschätzen, ob sie versicherungspflichtig sind. Die Folge ist, dass die DRV Bund versicherungspflichtige Selbstständige nur lückenhaft erfasst. Sie erfüllt damit nicht ihre originäre Aufgabe, die Versicherungspflicht zu prüfen und festzustellen. Dies ist nicht akzeptabel.

Auch reichen die Maßnahmen der DRV Bund, wie z. B. Informationsangebote, nicht aus, um das Meldeverhalten der versicherungspflichtigen Selbstständigen zu verbessern.

Die DRV Bund sollte nicht auf die Einführung einer Versicherungspflicht für alle neuen Selbstständigen und einer flankierenden Meldepflicht der Finanzämter warten. Es ist ungewiss, ob und wann der Deutsche Bundestag ein solches Gesetz beschließen wird. Stattdessen sollte die DRV Bund aktiv den derzeitigen Rechtsrahmen ausschöpfen und stärker mit den Stellen zusammenarbeiten, bei denen die Selbstständigen die Aufnahme der Tätigkeit melden müssen. Dazu gehören die Finanzämter und

Gewerbeämter. Die DRV Bund sollte mit diesen Stellen Lösungen erarbeiten, wie sie versicherungspflichtige Selbstständige auf die mögliche Versicherungspflicht hinweisen könnten.

Zusätzlich sollte die DRV Bund mit den anderen Rentenversicherungsträgern erörtern, wie und mit welchen Maßnahmen sie die versicherungspflichtigen Selbstständigen besser erfassen können.

24.3 Stellungnahme

Die DRV Bund hat ihr hohes Interesse bekundet, die Versicherungspflicht für Selbstständige durchzusetzen. Dadurch werde sichergestellt, dass die Selbstständigen Beiträge an die gesetzliche Rentenversicherung zahlen, aus denen Rentenansprüche entstehen. Dies könne dazu beitragen, Altersarmut zu vermeiden.

Es sei Aufgabe der DRV Bund, die Versicherungspflicht festzustellen und die Beiträge zu erheben. Es gäbe keine Mitteilungs- und Auskunftspflichten Dritter. Wie gut die DRV Bund die Selbstständigen erfasst, hänge deshalb davon ab, ob und wann sie ihrer Selbstmeldeverpflichtung nachkämen. Melden sie sich nicht innerhalb der Frist, könne die DRV Bund ihre Aufgabe nicht oder nur verspätet erfüllen.

Die DRV Bund hat betont, dass sie die Verantwortung nicht an die Selbstständigen übertragen habe. Sie müssten nicht selbst einschätzen, ob sie versicherungspflichtig seien. Die Selbstständigen müssten sich aber melden, wenn eine versicherungspflichtige Tätigkeit vorliege oder wenn sie sich hier unsicher seien. Sie müssten sich inhaltlich mit der Versicherungspflicht befassen. Eine Meldepflicht bestehe nur dann nicht, wenn sie diese nach „eigener ernsthafter Prüfung“ für sich ausgeschlossen hätten.

Die DRV Bund könne lediglich mit zielgerichteten Maßnahmen auf ein besseres Meldeverhalten hinwirken. Kontrolliert steuern könne sie jedoch nicht, dass sie die versicherungspflichtigen Selbstständigen flächendeckend erfasst.

Aus Sicht der DRV Bund seien Maßnahmen zielführend, die auf den Personenkreis der versicherungspflichtigen Selbstständigen zugeschnitten sind. Ihre Öffentlichkeitsarbeit, die vielfältigen Informationsangebote sowie die Kooperation mit verschiedenen Existenzgründungsportalen seien solche Maßnahmen. Sie würden selbstständig Tätige über ihre Versicherungs- und Meldepflicht informieren.

Die DRV Bund hat zugesagt, die anderen Rentenversicherungsträger über die Anregungen des Bundesrechnungshofes zu informieren. Sie werde mit ihnen erörtern, wie sie das Selbstmeldeverhalten der Selbstständigen verbessern könnten.

24.4 Abschließende Würdigung

Die DRV Bund räumt noch einmal ein, dass sie die selbstständig Tätigen nur lückenhaft erfasst.

Ob eine Meldepflicht besteht, müssen nach Ansicht der DRV Bund die Selbstständigen nach einer „eigenen ernsthaften Prüfung“ selbst beantworten. Damit macht sie nach wie vor die Selbstständigen dafür verantwortlich, ihre Versicherungspflicht selbst einzuschätzen. Sie verschiebt so ihre Verantwortung auf die Selbstständigen. Das ist nicht akzeptabel.

Ob die selbstständig Tätigen „ernsthaft“ ihre Versicherungspflicht geprüft haben, ist kaum kontrollierbar. Selbst wenn dies der Fall ist, führt ein falsches Ergebnis nicht zum Erlöschen der Meldepflicht. Die DRV Bund sollte nicht den Anschein erwecken, es bestehe keine Meldepflicht, wenn die Selbstständigen diese für sich ausschließen.

Die DRV Bund betont selbst, dass Maßnahmen zielführend seien, die auf versicherungspflichtige Selbstständige zugeschnitten sind. Eine solche Maßnahme wäre die vom Bundesrechnungshof vorgeschlagene engere Zusammenarbeit mit den Finanzämtern und den Gewerbeämtern. Dies sind Stellen, bei denen die Selbstständigen die Aufnahme der Tätigkeit melden müssen. Diese Maßnahme könnte sicherstellen, dass die DRV Bund Selbstständige besser erfassen und dies „kontrolliert steuern“ kann.

Die Anregungen des Bundesrechnungshofes sollten auch Gegenstand der nun zugesagten Erörterung mit anderen Rentenversicherungsträgern sein.

Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur)
(Einzelplan 11)

25 Bundesagentur für Arbeit plante IT-Systeme fehlerhaft

Zusammenfassung

Die Bundesagentur bereitete IT-Vorhaben unzureichend vor. Sie plante diese nicht immer bedarfsgerecht und wirtschaftlich.

Den Bedarf für IT-Vorhaben ermittelte die Bundesagentur teilweise unzutreffend. Dies hatte zur Folge, dass die Anwenderinnen und Anwender entwickelte IT-Systeme in der Praxis weniger nutzten als erwartet. Die Bundesagentur betreibt daher IT-Systeme, für die kein ausreichender Bedarf besteht.

Zudem legte sich die Bundesagentur bei der Planung von IT-Vorhaben in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vorschnell auf eine Lösungsmöglichkeit fest und zog erst zu einem späteren Zeitpunkt alternative Lösungen in Betracht. Im Ergebnis benötigte sie in einem Fall mehr als sieben Jahre, um eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zur Ablösung des IT-Systems vorzulegen.

Diese Mängel sind mit dem Haushaltsrecht nicht vereinbar. Die Bundesagentur hätte den Bedarf zutreffend beschreiben und die wirtschaftliche Lösungsmöglichkeit ermitteln müssen. Die Bundesagentur sollte künftig ihre IT-Vorhaben sorgfältiger planen.

25.1 Prüfungsfeststellungen

Der Bundesrechnungshof begleitet seit mehr als zehn Jahren die Digitalisierungsagenda der Bundesagentur mit Prüfungen zu verschiedenen IT-Vorhaben. Die Ausgaben für diese Vorhaben erreichten oft einen zweistelligen Millionenbetrag. Die Ausgaben der Bundesagentur für IT sollen im Haushaltsjahr 2026 knapp 1 Mrd. Euro betragen.

Bedarf unzutreffend ermittelt

IT-Vorhaben sind finanzwirksame Maßnahmen. Die Ausgaben dafür müssen notwendig sein, um die Aufgaben der Bundesagentur zu erfüllen. Dies setzt voraus, dass ein Bedarf für die IT-Vorhaben besteht. Ein Bedarf liegt vor, wenn der angestrebte Zustand von der Ausgangslage abweicht. Der Bundesrechnungshof stellte wiederholt fest, dass die Bundesagentur die Ausgangslage unvollständig erfasste und damit den Bedarf nicht belastbar ermittelte. Dies zeigen die folgenden zwei IT-Vorhaben.

„YouConnect“: Bedarf nicht umfassend abgefragt

Die Agenturen für Arbeit, die Jobcenter und die Jugendämter als öffentliche Träger der Jugendhilfe arbeiten in sogenannten Jugendberufsagenturen zusammen. Dafür können die Kooperationspartner seit dem Jahr 2021 im IT-System „YouConnect“ Daten austauschen. Die Bundesagentur strebte eine nahezu bundesweite Nutzung des IT-Systems an. Im Jahr 2024 nutzte jedoch nur jede fünfte der 367 Jugendberufsagenturen „YouConnect“. Aus Sicht vieler Jugendberufsagenturen bestand von vornherein kein ausreichender Bedarf für das IT-System. Als Gründe nannten sie u. a. die bereits bestehenden Austauschformate vor Ort. Die Bundesagentur hatte sich vor der Entscheidung für dieses IT-Vorhaben kein umfassendes Bild darüber verschafft, inwieweit Defizite beim Datenaustausch in der Fläche bestehen. Sie plante über 60 Mio. Euro ein, um das IT-System zu entwickeln und zu betreiben.

„ADEST“: Bedarf auf Basis unvollständig erfasster Prozesse ermittelt

Die Bundesagentur betreibt das IT-System „Automatisierte Datenübernahme aus Stellenangeboten mittels maschinellen Lernens (ADEST)“. Das IT-System ermöglicht seit dem Jahr 2023, dass Beschäftigte der Bundesagentur Stellenangebote von Arbeitgebern automatisiert in eine Datenbank übertragen. Die Bundesagentur rechnete durch diese Automatisierung mit Einsparungen von knapp 30 Mio. Euro. Sie berücksichtigte dabei nicht, dass die Beschäftigten die Stellenangebote bereits ohne dieses IT-System nicht vollständig manuell erfassten. Deshalb nutzten die Beschäftigten „ADEST“ in der Praxis seltener als erwartet. Die Bundesagentur rechnet daher nur noch mit Einsparungen von 16 Mio. Euro. Bisher investierte sie allein an Entwicklungskosten in „ADEST“ 17 Mio. Euro.

Lösungsmöglichkeiten bei der Planung unvollständig betrachtet

Für IT-Vorhaben als finanzwirksame Maßnahmen muss die Bundesagentur angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchführen. Dafür hat sie

- sämtliche Lösungsmöglichkeiten, die zur Erreichung der vorab definierten Ziele geeignet sind, zu untersuchen sowie
- die Kosten einschließlich Folgekosten und den Nutzen der für eine Zielerreichung geeigneten Lösungsmöglichkeiten zu ermitteln und gegenüberzustellen.

Die Bundesagentur berücksichtigte nicht alle Lösungsmöglichkeiten und deren finanzielle Auswirkungen. Dies verdeutlichen nachfolgende Beispiele.

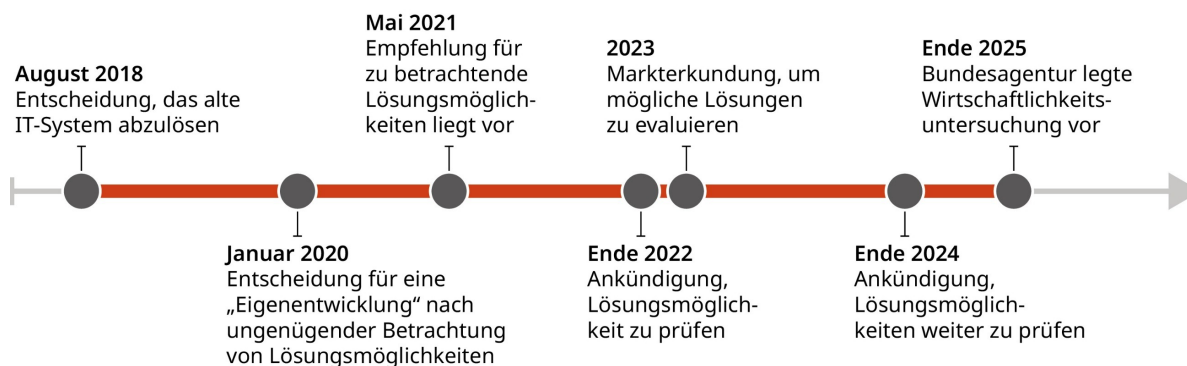
Nachfolgesystem „COSACH“: Mehr als sieben Jahre bis zur Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

Die Bundesagentur beschloss im Jahr 2018, das IT-System „Computerunterstützte Sachbearbeitung (COSACH)“ abzulösen. Dieses System unterstützt die Bearbeitung von 160 Förderleistungen bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende sowie bei der Arbeitsförderung. Für das Nachfolgesystem COSACH legte sich die Bundesagentur anfangs ausschließlich auf die Lösungsmöglichkeit fest, eine Software vollständig selbst zu entwickeln. Erst im weiteren Verlauf berücksichtigte die Bundesagentur die Lösungsmöglichkeit, eine Standardsoftware zu kaufen. Später kam noch die Lösungsmöglichkeit hinzu, die Standardsoftware durch ergänzende Eigenentwicklungen an die Bedürfnisse der Bundesagentur anzupassen.

Abbildung 25.1

IT-Vorhaben mehr als sieben Jahre in der Planungsphase

Im Laufe eines mehrjährigen Prozesses untersuchte die Bundesagentur schrittweise Lösungsmöglichkeiten zum Nachfolgesystem „Computerunterstützte Sachbearbeitung“.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Bundesagentur.

Die Bundesagentur brauchte im Ergebnis mehr als sieben Jahre, um die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für das IT-Vorhaben abzuschließen. Für die Vorbereitung der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung gab sie mehr als 10 Mio. Euro aus. Allein über 4 Mio. Euro fielen davon bis zum Jahr 2021 an. Bis zu diesem Zeitpunkt hatte die Bundesagentur nicht alle Lösungsmöglichkeiten abschließend betrachtet. Weitere 12 Mio. Euro plante sie bis zum Jahr 2030 ein, um das bestehende IT-System „COSACH“ weiterbetreiben zu können.

„Travel“: Lösungsmöglichkeiten ohne vollständige Begründungen aussortiert

Mit dem IT-Vorhaben „Travel“ führte die Bundesagentur in den Jahren 2019 bis 2021 eine neue Reise-Software ein. Dieses IT-Vorhaben hatte ein Bündel von Zielen. Zu diesen zählten, die Prozesse des Reisemanagements zu harmonisieren und zu automatisieren. In der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für die Planung des IT-Vorhabens betrachtete die Bundesagentur nur die finanziellen Auswirkungen der später gewählten Lösung. Die weiteren Lösungsmöglichkeiten verwarf sie, ohne dies vollständig zu begründen.

25.2 Würdigung

Die dargestellten Fälle zeigen, dass die Bundesagentur ihre IT-Vorhaben nicht bedarfsgerecht und wirtschaftlich vorbereitete. Mängel bei der Bedarfsermittlung und der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung wiederholen sich und sind damit systemimmanent. Die Bundesagentur hat darauf zu achten, in der Planungsphase die Ausgangslage umfassend zu ermitteln. Die in der Praxis gelebten Prozesse muss sie einbeziehen. Erst dann kann sie den Bedarf realistisch beurteilen und nachweisen, dass die Ausgaben notwendig sind. Zudem sind in den Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen von Anfang an alle zur Zielerreichung geeigneten Lösungsmöglichkeiten einzubeziehen. Dabei sind ihre finanziellen Auswirkungen darzulegen. Nur so kann die Bundesagentur die wirtschaftliche Lösungsmöglichkeit ermitteln und sich sachgerecht für eine IT-Lösung entscheiden.

Eine sorgfältige und stringente Vorbereitung bildet die Grundlage, um IT-Systeme leistungsfähig und passgenau fortzuentwickeln. Langwierige Prozesse erhöhen die Ausgaben für solche Systeme. Die Beschäftigten müssen zudem länger als erforderlich mit veralteten Systemen arbeiten.

Um ihre Digitalisierungsagenda bestmöglich umzusetzen, sollte die Bundesagentur die Ursachen für die mangelhafte Vorbereitung von IT-Vorhaben analysieren. Sie hat eine bedarfsgerechte und stringente Entwicklung der IT-Vorhaben sicherzustellen.

25.3 Stellungnahme

Die Bundesagentur hat betont, dass ihr eine begründete Bedarfserhebung wichtig sei. Die Bedarfserhebung gehe mit einer fundierten und ergebnisoffenen Betrachtung der Lösungsmöglichkeiten einher. Sie sei sich bewusst, dass beides in der Vergangenheit nicht durchgängig der Fall war. Die Bundesagentur hat erklärt, sie habe Verbesserungen eingeführt und Hinweise des Bundesrechnungshofes aufgegriffen. Hierbei habe sich eine „Arbeitsgruppe Wirtschaftlichkeitsbetrachtung“ des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales und der Bundesagentur dem Thema „Betrachtung der Lösungsmöglichkeiten“ gewidmet. Die Bundesagentur habe folgende Mindestalternativen festgelegt, die je Modul eines IT-Vorhabens verbindlich zu betrachten seien:

- Nicht-Handeln
- Weiterentwicklung von Bestandssystemen
- Eigenentwicklung
- Fremdentwicklung
- Kauf

Zusätzlich werde die Bundesagentur bei der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sukzessive folgenden Grundsatz anwenden: „reuse before buy before make“ (Wiederverwenden vor Kaufen vor Entwickeln). Unabhängig davon bewerte und wähle sie grundsätzlich eine wirtschaftliche Lösungsmöglichkeit.

Zum Nachfolgesystem „COSACH“ hat die Bundesagentur erläutert, dass mehrere Schritte in der Vorbereitung erforderlich gewesen seien. Für die Bundesagentur sei der Aufwand außergewöhnlich hoch gewesen, da das Nachfolgesystem einen breiten Anwender- und Kundenkreis habe sowie viele Schnittstellen bedienen müsse.

25.4 Abschließende Würdigung

Die Zusage der Bundesagentur, sie werde die Bedarfsermittlung und Wirtschaftlichkeitsuntersuchung verbessern, ist ein Schritt in die richtige Richtung. Die Stellungnahme der Bundesagentur lässt jedoch auch weiterhin nicht erwarten, dass sie die IT-Vorhaben nach den haushaltsrechtlichen Anforderungen ausreichend vorbereiten wird. Im Einzelnen:

- Die Bundesagentur unterscheidet nicht eindeutig zwischen Bedarfsermittlung und Wirtschaftlichkeitsuntersuchung. Die Bedarfsermittlung ist ein der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vorgelagerter Prüfungsschritt. Sie geht nicht mit einer Betrachtung von Lösungsmöglichkeiten einher. Ist bereits die Bedarfsermittlung

- unzureichend, wird auch die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung von falschen Annahmen geprägt und führt zu fehlerhaften Ergebnissen.
- In der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sind zudem nur solche Lösungsmöglichkeiten zu betrachten, die geeignet sind, den zuvor festgestellten Bedarf zu decken. Mit der Lösungsmöglichkeit „Nicht-Handeln“, d. h. den „Status quo“ fortzuführen, kann dies nicht gewährleistet werden. Sie ist daher nicht als eine Lösungsmöglichkeit zu werten.
 - Ferner sind IT-Vorhaben als Ganzes zu betrachten. Die Ausführungen der Bundesagentur lassen daran Zweifel aufkommen, wenn sie sich für eine modulare Betrachtung bei der Ermittlung der wirtschaftlichen Lösungsmöglichkeit ausspricht. Richtig ist, dass ein IT-Vorhaben in eigenständige Module aufgeteilt werden kann. Eine Gesamtbetrachtung der Wirtschaftlichkeit ist dadurch jedoch nicht entbehrlich, z. B. um Wechselwirkungen zwischen den Modulen berücksichtigen zu können.
 - Der Grundsatz „reuse before buy before make“ kann sachgerechten Ergebnissen entsprechen. Gleichzeitig gibt der Grundsatz eine Rangfolge vor. Dies darf nicht dazu führen, dass die Bundesagentur die geeigneten Lösungsmöglichkeiten und deren finanzielle Auswirkungen in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nicht mehr ergebnisoffen prüft.
 - Die Ausführungen der Bundesagentur zum Nachfolgesystem „COSACH“ können den langen Zeitraum bis zum Abschluss der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nicht überzeugend erklären. Da die Bundesagentur Lösungsmöglichkeiten nur schrittweise betrachtete, sind unnötige Ausgaben für die lange Planungszeit und den Weiterbetrieb des Bestand-Systems entstanden.

Robuste und benutzerfreundliche IT-Systeme sind für eine effiziente und verlässliche Sozialversicherung unentbehrlich. Sie kennzeichnen eine leistungs- und zukunftsfähige Verwaltung. Die dargestellten Beispiele zeigen, wie relevant dafür eine sorgfältige und stringente Planung neuer IT-Vorhaben ist. Die Bundesagentur kann mit internen Regelungen und Arbeitsgruppen dazu beitragen. Genauso entscheidend ist jedoch, dass die Regelungen auch von allen Akteuren in der Praxis angewendet werden. Daher sollte die Bundesagentur die Gründe für die systemimmanenten Mängel weiter analysieren. Zudem sollte sie die erforderlichen Verfahrensschritte bei der Planung von IT-Verfahren in ihren Vorgaben ausdrücklich klarstellen. Auf diese Weise kann die Bundesagentur wesentlich dazu beitragen, dass IT-Vorhaben bedarfsgerecht und wirtschaftlich entwickelt werden.

Bundesministerium der Verteidigung (BMVg)
(Einzelplan 14, Kapitel 13 Titel 532 01)

26 Fehlendes WLAN bremst Digitalisierung der Bundeswehrkrankenhäuser

Zusammenfassung

Der Bundeswehr ist es innerhalb von zehn Jahren nicht gelungen, WLAN flächendeckend in ihren Krankenhäusern bereitzustellen. Dadurch kann sie beispielsweise moderne Medizingeräte nur eingeschränkt einsetzen.

Moderne Medizingeräte und Tablets übertragen Daten über WLAN an zentrale Krankenhaus-systeme. Im Jahr 2015 beschloss die Bundeswehr, dies in ihren vier Krankenhäusern in Berlin, Hamburg, Koblenz und Ulm zu nutzen. Sie will so medizinische Prozesse beschleunigen sowie Patientinnen und Patienten besser versorgen. Doch fehlendes WLAN in den Krankenhäusern verhindert dies seit Jahren. Das medizinische Personal überträgt die Patientendaten weiterhin aufwendig und fehleranfällig von Hand.

Ab dem Jahr 2022 sollte der IT-Dienstleister der Bundeswehr Tablets liefern und im WLAN betreiben. Die Bundeswehr schaffte es jedoch nicht, die für das WLAN benötigte Verkabelung in den Krankenhäusern termingerecht einzubauen. Da der Einbau im laufenden Krankenhausbetrieb stattfinden sollte und weitere Baumaßnahmen in den Krankenhäusern geplant waren, gab es Abstimmungsbedarf. Erst im Jahr 2025 richtete die Bundeswehr ein Team ein, das die Zusammenarbeit verbessern sollte. Dieses Team soll dafür sorgen, dass bis zum Jahr 2030 in allen vier Krankenhäusern flächendeckend WLAN verfügbar ist. Die Bundeswehr kann die Effizienzvorteile der Digitalisierung weitere fünf Jahre nicht nutzen.

Angesichts der Herausforderungen der Zeitenwende ist es nicht hinnehmbar, dass die Bundeswehr so zögerlich agiert. Das BMVg muss dafür sorgen, dass die Bundeswehr diese vergleichsweise einfache aber effiziente Digitalisierungsmaßnahme zügig umsetzt.

26.1 Prüfungsfeststellungen

Digitalisierung in Krankenhäusern nutzen

Das BMVg will die Streitkräfte modernisieren und durch Digitalisierung die Einsatzfähigkeit der Bundeswehr erhöhen. Seit Jahren investiert es auch in die Digitalisierung der Gesundheitsversorgung. Der Gesundheitsbereich der Bundeswehr soll von modernen IT-Systemen, vernetzten medizinischen Geräten und einer elektronischen Gesundheitsakte profitieren. Das medizinische Personal soll so entlastet und die medizinische Versorgung verbessert werden.

Die Bundeswehr beschloss im Jahr 2015, die hierzu erforderliche IT-Infrastruktur in ihren vier Krankenhäusern in Berlin, Hamburg, Koblenz und Ulm aufzubauen. In den Krankenhäusern dokumentierte das medizinische Personal die Patientendaten vielfach noch handschriftlich in Papierform. Mit modernen medizinischen Geräten wollte die Bundeswehr Daten so verarbeiten, dass sie über WLAN medienbruchfrei an zentrale Server übertragen werden. Die Bundeswehr wollte daher flächendeckend WLAN in den Krankenhäusern einrichten.

WLAN-Aufbau nicht termingerecht

Zunächst wollte die Bundeswehr die Krankenhäuser mit der benötigten Datenverkabelung ausstatten. Anschließend sollte ihr IT-Dienstleister Router und Wireless Access Points anschließen, die Netzwerkgeräte installieren und das WLAN flächendeckend in Betrieb nehmen.

Im Jahr 2021 beauftragte die Bundeswehr ihren IT-Dienstleister, Tablets ab dem Jahr 2022 zu liefern und zu betreiben. Die Tablets sollten im WLAN eingebunden werden und die medizinische Arbeit unterstützen, etwa bei der Patientendatenerfassung und bei der Visite. Das medizinische Personal sollte die Diagnosedaten, Laborbefunde oder Medikationspläne der Patientinnen und Patienten direkt am Krankenbett mit mobilen Endgeräten einsehen und bearbeiten können. Die Bundeswehr nahm an, bis zum Jahr 2022 die Krankenhäuser verkabelt und WLAN aufgebaut zu haben.

Die Bundeswehr schaffte es nicht, diesen Termin zu halten. Sie stellte fest, dass die Datenverkabelung im laufenden Krankenhausbetrieb herausfordernder war als angenommen. Die Datenverkabelung ihrer Krankenhäuser musste für jedes Krankenhaus einzeln geplant, mit anderen notwendigen Baumaßnahmen abgestimmt und in die Ausbauplanung des jeweiligen Krankenhauses eingebunden werden. Die für die Baumaßnahmen zuständigen Bauverwaltungen waren teilweise stark ausgelastet.

Im Jahr 2025 hatte noch keines der Krankenhäuser eine auskömmliche Datenverkabelung. Der IT-Dienstleister konnte nur in vereinzelt Bereichen WLAN in Betrieb nehmen. Infolgedessen konnten die Krankenhäuser weiterhin keine mobilen Endgeräte und Medizingeräte in ihr Netzwerk einbinden.

Beschleunigung bleibt trotz Eingriffen aus

Die Bundeswehr etablierte im Jahr 2025 daher Teams für jedes Krankenhaus. Diese Teams sollten ab dem Jahr 2026 die Baumaßnahmen mit dem IT-Dienstleister der Bundeswehr und den Bauverwaltungen abstimmen. Die Bundeswehr erwartet, dass sie dadurch die Datenverkabelung in den vier Krankenhäusern bis zum Jahr 2030 fertigstellen kann.

26.2 Würdigung

Das BMVg betrachtet Digitalisierung als wichtiges Fortschrittsselement für die Bundeswehr. Doch selbst einfache Maßnahmen, wie die Datenverkabelung in den Krankenhäusern, setzt die Bundeswehr nicht zügig um. Dadurch bremst sie die Digitalisierung aus. Infolgedessen kann der IT-Dienstleister weder ein WLAN in Betrieb nehmen noch die beauftragten IT-Services vollständig erbringen. Das medizinische Personal kann die Patientendaten weiterhin nicht flexibel einsehen und bearbeiten. Die manuelle Verarbeitung der Daten kostet Zeit und ist fehleranfällig. In den Krankenhäusern verzögern sich ohne die unterstützenden IT-Services die klinischen Arbeitsabläufe. Im Ergebnis wird der Mehrwert der Digitalisierung nicht erreicht.

Das BMVg hätte den WLAN-Ausbau in den Krankenhäusern entschlossener vorantreiben müssen. Es hat zugelassen, dass die Bundeswehr das Projekt zu zögerlich angegangen ist. Das BMVg hätte frühzeitiger gegensteuern müssen. Erst nach Abschluss der Baumaßnahmen in den Krankenhäusern wird die Bundeswehr das Potenzial von Tablets und WLAN-fähigen Medizingeräten flächendeckend ausschöpfen können. Da die Baumaßnahmen erst im Jahr 2030 enden sollen, rückt das WLAN in weite Ferne und die Bundeswehr muss auf nächste Digitalisierungsschritte warten.

26.3 Stellungnahme

Das BMVg hat erwidert, dass die Datenverkabelung in den Krankenhäusern im laufenden Betrieb erfolgen müsse. Dies sei eine große Herausforderung, da Störungen und Ausfälle des Krankenhausbetriebes – mit möglicherweise weitreichenden Folgen – zu vermeiden seien. Die Einzelbetrachtung eines jeden Krankenhauses sei unumgänglich.

Die Baumaßnahmen für den Aufbau des WLAN habe die Bundeswehr bereits aufgrund ihrer Relevanz für die Krankenhäuser hoch priorisiert. Die baulichen Verzögerungen seien aber auch von Faktoren abhängig, welche die Bundeswehr nicht beeinflussen könne. Hierzu zählten die ausgelasteten Bauverwaltungen, aber auch schlechte oder zögerliche Ausführungen der Arbeiten durch Bauunternehmen.

Das BMVg habe einen ressortübergreifenden Ausschuss zur Prozessbeschleunigung von Baumaßnahmen eingerichtet. Dieser habe 38 Maßnahmen zur Umsatzsteigerung und Beschleunigung der Prozesse vorgestellt. Dazu gehörten:

- Entlastung der Bauverwaltungen von Kleinstaufträgen durch Steigerung der Eigen erledigung der Bauherren und
- Vereinfachung im Vergaberecht zur Einschaltung von Generalunternehmern, um die losweise Vergabe von Bauaufgaben zu vermeiden.

Weitere Maßnahmen bezüglich der Prozessbeschleunigung und des Bürokratieabbaus seien geplant oder begonnen. Das BMVg könne noch nicht bewerten, inwiefern Baumaßnahmen dadurch beschleunigt werden. Hierzu müssten erst noch weitere Erfahrungen gesammelt werden.

26.4 Abschließende Würdigung

Es ist unstrittig, dass die Bundeswehr bei der Digitalisierung ihrer Krankenhäuser einen störungsfreien Betrieb und die Versorgung ihrer Patienten sicherstellen muss. Zugleich ist die Verkabelung von Gebäuden eine vergleichsweise einfache Bauaufgabe. Auch im laufenden Krankenhausbetrieb sollte es möglich sein, Kabel in weniger als 15 Jahren zu verlegen.

Mit der Gründung eines Ausschusses zur Prozessbeschleunigung von Baumaßnahmen hat das BMVg zwar grundsätzlichen Handlungsbedarf erkannt. Ob und wann Maßnahmen greifen, ist derzeit jedoch noch nicht absehbar. Die Verkabelung der Bundeswehrkrankenhäuser darf darauf nicht warten. Vielmehr hat die Bundeswehr alle in ihrer Verantwortung liegenden Möglichkeiten zum beschleunigten WLAN-Ausbau zu ergreifen.

Für die verschleppte Verkabelung ist die Bundeswehr zudem maßgeblich selbst verantwortlich. Sie hat sieben Jahre seit Projektstart gebraucht, um festzustellen, dass die Datenverkabelung herausfordernder ist als angenommen. Den Fertigstellungstermin im Jahr 2022 konnte sie daher nicht halten. Erst drei Jahre später hat sie ein Team eingerichtet, das die verschiedenen Akteure zusammenbringen soll. Dennoch soll es nun weitere fünf Jahre dauern, bis die Verkabelung eingerichtet ist. Die Bundeswehr kann ihr medizinisches Personal dadurch 15 Jahre lang nicht effizient einsetzen.

In einem zehn Jahre laufenden Projekt zunächst einmal Erfahrungen sammeln zu wollen, ist auch angesichts der Zeitenwende das falsche Signal. Das BMVg sollte dafür sorgen, dass die Bundeswehr beim WLAN-Ausbau in den Krankenhäusern entschlossen agiert. Nur dann kann es den eigenen Ansprüchen der Digitalisierung gerecht werden und zu einer modernen und leistungsfähigen Bundeswehr beitragen.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Bundesministerium für Gesundheit (BMG)
(Einzelplan 15)

27 BMG muss Versorgungslücken in der Substitutionstherapie schließen

Zusammenfassung

Für Menschen mit Opioidabhängigkeit sinkt das Angebot für eine Substitutionstherapie seit Jahren. Weil das BMG nicht gegensteuert, gibt es vermeidbare gesundheitliche Risiken und hohe Folgekosten.

In Deutschland erhalten nur knapp die Hälfte der Menschen mit Opioidabhängigkeit (Opioidabhängige) eine Substitutionstherapie. Die kontrollierte Vergabe ärztlich verordneter Substitutionsmittel ist der wirksamste Weg, Opioidabhängige zu behandeln. Sie verbessert deren Überlebenschancen. Werden sie nicht behandelt, drohen der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) deutlich höhere Kosten, z. B. durch vermeidbare Aufenthalte in Krankenhäusern und Folgeerkrankungen. In der Substitutionstherapie gibt es strukturelle Versorgungsdefizite. Besonders in ländlichen Regionen fehlt es an wohnortnahen Angeboten. Die Zahl der substituierenden Ärztinnen und Ärzte sinkt seit Jahren, Nachwuchs fehlt. Das liegt u. a. an Fehlanreizen im Vergütungssystem und starren Behandlungsvorgaben. Gleichzeitig verbreiten sich immer mehr neue, gefährlichere Substanzen wie Fentanyl und Nitazene. Das BMG hat zwar punktuell reagiert, sieht aber die sogenannte gemeinsame Selbstverwaltung in der Pflicht. Diese kommt ihrer Verantwortung im Fall der Substitutionstherapie jedoch nicht ausreichend nach. Darum muss das BMG als oberste regulatorische Instanz verbindliche Steuerungsimpulse setzen, um eine flächendeckende Substitutionsversorgung sicherzustellen.

Opioidabhängige sollten Substitutionsmittel häufiger außerhalb der Arztpraxis kontrolliert einnehmen können, z. B. in Apotheken. So könnten Versorgungslücken in unterversorgten Regionen geschlossen werden. Indem das BMG die Rechtsvorgaben anpasst und die Selbstverwaltung die Vergütung weiterentwickelt, könnten mehr Leistungserbringer für die Substitutionsversorgung gewonnen werden.

27.1 Prüfungsfeststellungen

Viele Opioidabhängige ohne Zugang zur Substitutionstherapie

Die GKV muss Opioidabhängigen eine Substitutionstherapie ermöglichen. Dieser Pflicht kommt sie nicht ausreichend nach. Nur die Hälfte der schätzungsweise 166 000 Opioidabhängigen erhält eine Substitutionstherapie.

Opioidabhängigkeit ist eine schwere chronische Krankheit. Sie führt zu gravierenden gesundheitlichen und sozialen Problemen. Bleibt sie unbehandelt, besteht ein erhöhtes Sterberisiko. Außerdem drohen deutlich höhere Kosten für die GKV. Diese folgen z. B. aus mehr Krankenhausaufenthalten und Folgeerkrankungen. Die Substitutionstherapie erhöht die Überlebenschancen deutlich, stabilisiert den Gesundheitszustand und reduziert Beschaffungskriminalität.

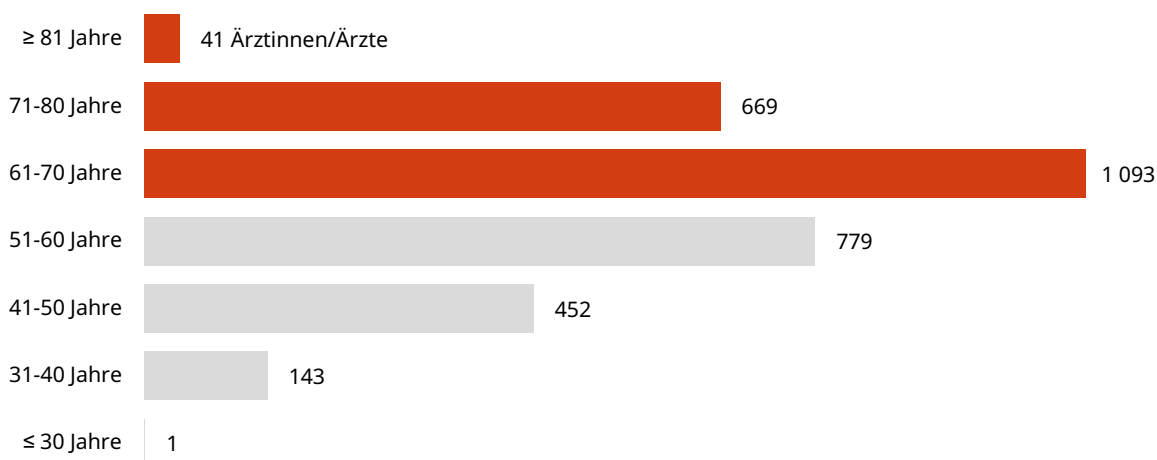
Die ärztliche Versorgung in Deutschland wird von verschiedenen Akteuren organisiert. Der Staat legt den rechtlichen Rahmen fest. Dieser wird durch Krankenkassen und Leistungserbringer wie Ärztinnen und Ärzte als sogenannte gemeinsame Selbstverwaltung konkretisiert. Die Kassenärztlichen Vereinigungen müssen die ambulante medizinische Versorgung der gesetzlich Versicherten sicherstellen. Die Krankenkassen bezahlen die Behandlung und schließen dazu Verträge mit den Kassenärztlichen Vereinigungen. Der Staat greift bei Rechtsverstößen und Fehlentwicklung ein. Im Dickicht dieser unterschiedlichen Zuständigkeiten gelingt es derzeit nicht, die Versorgungslücken bei der Substitutionstherapie zu schließen.

In anderen EU-Staaten ist die Versorgungsquote deutlich höher. Im französischen Versorgungssystem liegt sie beispielsweise bei über 80 %. Gemessen daran bräuchte Deutschland 54 000 weitere Behandlungsplätze. In Deutschland versorgen Ärztinnen und Ärzte Opioidabhängige meist in Städten. In ländlichen Regionen fehlt diesen in der Regel ein Zugang. Die Zahl der Ärztinnen und Ärzte, die Substitutionstherapie anbieten, sinkt seit Jahren. Zudem liegt ihr Durchschnittsalter bei über 60 Jahren, Nachwuchs bleibt aus.

Abbildung 27.1

Großteil der Ärztinnen und Ärzte in der Substitutionstherapie im fortgeschrittenen Alter

Der Anteil der substituierenden Ärztinnen und Ärzte über 60 Jahre ist hoch. Nachwuchs gibt es immer weniger.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte.

Handlungsdruck wächst durch neue, gefährlichere Substanzen

Die Zahl der Drogentoten in Deutschland erreichte im Jahr 2023 mit 2 227 einen vorläufigen Höchststand. Immer mehr neue, gefährlichere Substanzen wie Fentanyl oder Nitazene gelangen in Umlauf. Diese wirken deutlich stärker als Heroin. Im Jahr 2025 warnte der Beauftragte der Bundesregierung für Sucht- und Drogenfragen vor einer „quasi pandemischen Dynamik“. Er forderte ein systematisches, flächendeckendes Monitoring- und Warnsystem. Durch Marktplätze im Internet sind illegale Drogen immer leichter verfügbar. Da Wirkstoffgehalte zunehmend schwanken, steigt die Gefahr einer Überdosis stark. Dies erhöht die Risiken für Opioidabhängige.

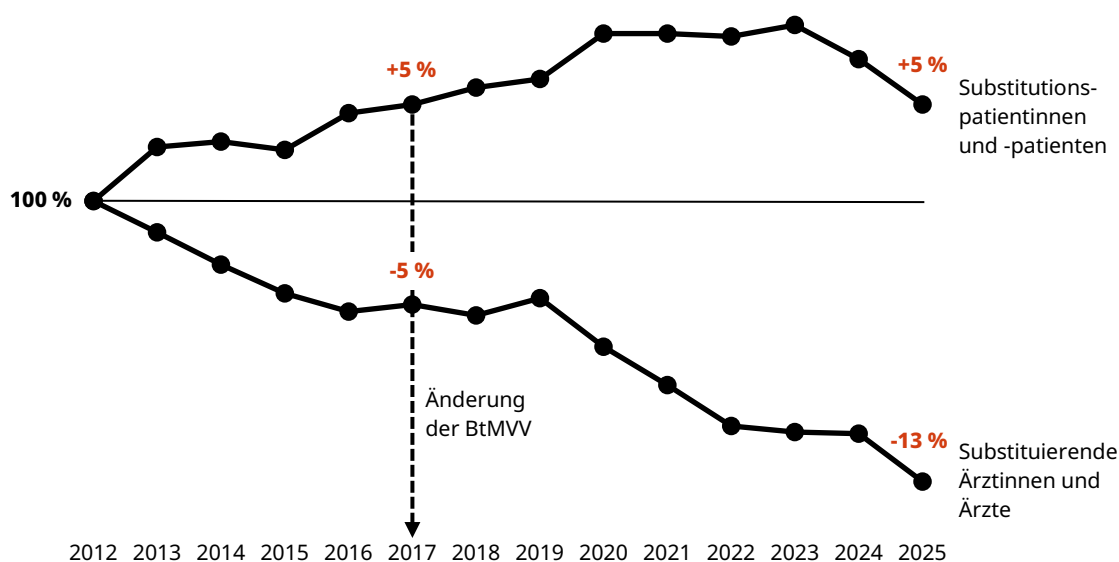
Dem BMG sind die Versorgungsengpässe in der Substitutionstherapie seit Jahren bekannt. Es initiierte Studien und Projekte. Außerdem reformierte es u. a. im Jahr 2017 die Betäubungsmittel-Verschreibungsverordnung (BtMVV). Dadurch wollte es mehr Ärztinnen und Ärzte für die Substitution gewinnen und regionale Versorgungslücken schließen. Diese Maßnahmen wirkten jedoch nicht. Auch Wissenschaft und Fachpraxis identifizierten Hauptursachen der Versorgungsprobleme. Das BMG griff entsprechende Empfehlungen aber nicht auf. Es fehlt ein wirksames Gesamtkonzept. Für weitere Maßnahmen sah sich das BMG nicht zuständig. Es verwies darauf, dass dafür die Selbstverwaltung verantwortlich sei. Zwar ergriffen einzelne Kassenärztliche

Vereinigungen Fördermaßnahmen. So unterstützten sie Ärztinnen und Ärzte finanziell, welche die notwendige suchtmmedizinische Zusatzqualifikation erhalten wollten. Auch bezuschussten sie den Kauf von technischer Ausstattung. Trotzdem gibt es immer weniger substituierende Ärztinnen und Ärzte. Darum sank in den letzten Jahren auch die Zahl der Patientinnen und Patienten in der Substitutionstherapie.

Abbildung 27.2

Maßnahmen in der Substitutionstherapie greifen nicht: Schere öffnet sich seit Jahren

Die Änderung der Betäubungsmittel-Verschreibungsverordnung (BtMVV) in 2017 sollte die Versorgung erleichtern und zusätzliche Behandlungskapazitäten schaffen. Dennoch ging die Schere zwischen Ärztinnen und Ärzten sowie Patientinnen und Patienten zahlenmäßig immer weiter auseinander.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte.

Verbesserungspotenziale nicht ausgeschöpft

Mehrere Studien machten Fehlanreize im Vergütungssystem für die Versorgungsdefizite verantwortlich. Die Vergütung ist an die tägliche Medikamentenabgabe gekoppelt, während die GKV ärztliche Gespräche und Koordination zu wenig honoriert. Die Studien kritisierten auch die sogenannte Konsiliarregelung. Ärztinnen und Ärzte ohne suchtmmedizinische Qualifikation dürfen nur wenige Patientinnen und Patienten substituieren. Dabei müssen sie sich eng mit suchtmmedizinisch qualifizierten Kolleginnen und

Kollegen abstimmen. Außerdem empfahl die Wissenschaft flexiblere Lösungen wie praxisübergreifende ärztliche Teams. Selbstverwaltung und BMG berücksichtigten die Studienergebnisse bisher nicht.

Opioidabhängige nehmen zu Therapiebeginn Substitutionsmittel in der Regel unter Aufsicht in der Arztpraxis ein. Dieser sogenannte Sichtbezug ist zu niedrigeren Kosten auch in Apotheken möglich, wenn er ärztlich befürwortet wird. Die GKV vergütet ihn aber nur, wenn Krankenkassen und Apotheken dafür in den Ländern Verträge geschlossen haben. Bis Ende 2024 gab es diese nur in zwei Ländern. Dabei sind Apotheken für viele Opioidabhängige besser erreichbar, der Sichtbezug damit niedrighschwelliger.

27.2 Würdigung

Es ist nicht akzeptabel, dass nur die Hälfte der Opioidabhängigen eine Substitutionstherapie erhält. Eine deutlich höhere Versorgungsquote ist möglich. Jedoch sinkt die Zahl der substituierenden Ärztinnen und Ärzte und die Versorgungslücken werden immer größer. Die bisherigen Maßnahmen waren wenig ambitioniert und blieben weitgehend wirkungslos. Ein koordiniertes Vorgehen ist notwendig. Wichtige Erkenntnisse aus Wissenschaft und Fachpraxis sollten dabei berücksichtigt werden.

Das BMG sollte die Steuerungsverantwortung übernehmen und ein Gesamtkonzept mit konkreten Zielen und Fristen entwickeln. Alle für die Substitutionstherapie verantwortlichen Akteure sollte es zu einer gemeinsamen Umsetzungsvereinbarung bewegen. Dies würde die Versorgungsdefizite zielgerichtet abbauen. Zudem sollte das BMG die Konsiliarregelung vereinfachen und flexiblere Teamstrukturen ermöglichen. Die Selbstverwaltung muss die bestehenden Fehlanreize im Vergütungssystem beseitigen. Ärztliche Therapiegespräche sollten häufiger stattfinden können und angemessen vergütet werden. Im Gegenzug sollte die bloße Medikamentenabgabe geringer vergütet werden.

Die GKV nutzte Einsparpotenziale in der Substitutionstherapie nicht. Ein flächendeckender Apotheken-Sichtbezug könnte Ausgaben senken und ärztliche Strukturen entlasten. Apotheken könnten Opioidabhängige zudem wohnortnah versorgen. Dass Krankenkassen für den Apotheken-Sichtbezug erst Verträge auf Landesebene schließen müssen, ist nicht sachgerecht. Der Apotheken-Sichtbezug ist versorgungspolitisch sinnvoll und sollte bundesweit vergütet werden.

27.3 Stellungnahme

Das BMG hat seine Steuerungsmöglichkeiten in der Substitutionsbehandlung weiterhin als begrenzt eingeschätzt. Die Ursachen für die sinkende Zahl substituierender Ärztinnen und Ärzte seien komplex und lägen im Zusammenspiel struktureller und demografischer Faktoren. Diese könne das BMG nicht allein auf Bundesebene beeinflussen. Es habe die betäubungsmittelrechtlichen Vorgaben angepasst. Opioidabhängige könnten so sicher versorgt werden.

Die höhere Versorgungsquote anderer Staaten sei nicht auf Deutschland übertragbar. Niedrigschwellige Zugänge gingen nachweislich mit einem erhöhten Risiko einher. Opioidabhängige könnten Substitutionsmittel in den illegalen Markt lenken. Die bestehenden Vorgaben dienen der Patientensicherheit. Das BMG prüfe sie regelmäßig und lehne eine vereinfachte Konsiliarregelung ab.

Das BMG beobachte den Drogenmarkt gemeinsam mit anderen Ressorts kontinuierlich. Es unterstütze ein entsprechendes Frühwarnsystem und passe rechtliche Vorgaben an. Außerdem fördere es Schulungen zum Umgang mit Drogennotfällen.

Den Hinweis auf versäumte abgestimmte Maßnahmen und ein fehlendes strategisches Gesamtkonzept hat das BMG zurückgewiesen. Es habe Studienergebnisse in Fachgesprächen und rechtliche Änderungen einfließen lassen. Auch habe es Runde Tische mit relevanten Akteuren veranstaltet.

Das BMG hat erklärt, dass der sogenannte Bewertungsausschuss die Vergütung über den Einheitlichen Bewertungsmaßstab festlege. Zur Substitutionstherapie und zu ihrer Vergütung könne es keine eigenen Überlegungen anstellen, nur weil dies zweckmäßig sei. Gegenüber der Selbstverwaltung dürfe es nur bei Rechtsverstößen tätig werden.

Verträge zum Apotheken-Sichtbezug lägen im Ermessen der Krankenkassen. Das BMG habe den rechtlichen Rahmen geschaffen, um den Sichtbezug außerhalb der Arztpraxis zu ermöglichen.

27.4 Abschließende Würdigung

Die Hinweise des BMG überzeugen nicht. Hohe Drogentodeszahlen und rückläufige Behandlungskapazitäten in der Substitutionstherapie bleiben besorgniserregend. Studien und Projekte haben ausführlich die Ursachen des Rückgangs und Lösungsmöglichkeiten beschrieben. Angesichts immer neuer und gefährlicherer Substanzen muss das BMG sicherstellen, dass die Empfehlungen auch umgesetzt werden. Der nochmalige Verweis auf fehlende Zuständigkeiten trägt nicht, wenn die Substitutionstherapie viele

Opioidabhängige systematisch nicht erreicht. Die Selbstverwaltung hat die Versorgungslücken seit Jahren nicht schließen können. Die zahlenmäßige Schere zwischen Opioidabhängigen einerseits sowie substituierenden Ärztinnen und Ärzten andererseits geht immer weiter auseinander.

Das BMG hat punktuell Maßnahmen ergriffen und Initiativen angestoßen. Diese blieben aber in ihrer Gesamtheit reaktiv und hatten keine durchgreifende Wirkung. Darum muss das BMG endlich die Steuerungsverantwortung übernehmen und sich dabei an Erkenntnissen aus Wissenschaft und Fachpraxis orientieren. Ziel muss sein, dass Opioidabhängige endlich eine ausreichende Zahl von Behandlungsplätzen für eine Substitutionstherapie erhalten.

Der Einwand des BMG ist falsch, dass höhere Quoten anderer Versorgungssysteme nicht auf Deutschland übertragbar seien. Andere Staaten wenden die Substitutionstherapie vergleichbar an. Auch greift das Argument nicht, dass Opioidabhängige Substitutionsmittel in den illegalen Markt lenken könnten. Der Bundesrechnungshof hat nicht empfohlen, mehr Opioidabhängigen unbeaufsichtigt Zugang zu Substitutionsmitteln zu ermöglichen. Vielmehr erwartet er verbesserte Bedingungen für einen Sichtbezug. Eine höhere Versorgungsquote ist nicht nur notwendig, um das Leid der Opioidabhängigen zu lindern. Sie ist auch wirtschaftlich sinnvoll.

Das BMG sollte die Initiative ergreifen und eine verbindliche Umsetzungsvereinbarung mit allen für die Substitutionstherapie verantwortlichen Akteuren anstoßen. Um das Versorgungsangebot zu verbessern, sollten dabei konkrete Maßnahmen mit Zuständigkeiten und Fristen definiert werden.

Darüber hinaus sollte das BMG weitere Handlungsoptionen prüfen:

- Die Selbstverwaltung muss Fehlanreize im Vergütungssystem beseitigen. Die Vergütung sollte stärker an ärztliche Gespräche und Koordinationsleistungen anknüpfen als an die bloße Medikamentenabgabe. Das BMG sollte seine umfangreichen Teilnahme- und Eingriffsrechte nutzen, damit der Bewertungsausschuss den Einheitlichen Bewertungsmaßstab weiterentwickelt.
- Das BMG muss die Behandlungsvorgaben in der BtMVV flexibilisieren. Hierzu könnte es Kapazitätsgrenzen an tatsächliche Behandlungsbedarfe sowie Delegations- und Teamregelungen anpassen.
- Um den Apotheken-Sichtbezug zu stärken, sollte das BMG den GKV-Spitzenverband beauftragen, hierfür eine bundesweit geltende Vergütungsvereinbarung zu schließen. Dies würde helfen, ärztliche Strukturen zu entlasten. Falls notwendig, sollte das BMG dazu eine gesetzliche Änderung initiieren.

Allgemeine Finanzverwaltung
(Einzelplan 60, Kapitel 6001 Titel 013 01)

28 Risiken in Millionenhöhe durch überlange Verfahren bei der Erstattung von Kapitalertragsteuer

Zusammenfassung

Das Bundeszentralamt für Steuern (BZSt) braucht über 20 Monate, um Anträge auf Erstattung von Kapitalertragsteuer zu bearbeiten. Dem Bund drohen dadurch erhebliche Zins- und Schadensersatzansprüche.

Das Verfahren zur Erstattung von Kapitalertragsteuer ist durch 50 Jahre alte Großrechneranwendungen und zahlreiche Medienbrüche geprägt. Auch bestehen erhebliche Bearbeitungsrückstände. Dies führt zu hohen Liquiditätsverlusten bei den Gläubigern von Erstattungsansprüchen (Erstattungsgläubiger).

Dem BZSt ist das mögliche Erstattungsvolumen nicht vollständig bekannt. Bei den bis Ende des Jahres 2025 erfassten Anträgen summiert es sich auf 5,2 Mrd. Euro. Daraus ergeben sich ein möglicher Zinsschaden für die öffentlichen Haushalte von jährlich bis zu 312 Mio. Euro sowie staatschaftungsrechtliche Risiken. Bund und Länder tragen sämtliche Risiken jeweils hälftig.

Das Erstattungsverfahren ist daher konsequent rechtlich und organisatorisch zu modernisieren und zu digitalisieren. Kurzfristig sollte das Bundesministerium der Finanzen (BMF) mit dem BZSt untersuchen, wie sich die derzeitigen Abläufe optimieren lassen. Auch sollte es prüfen, wie die Fiskalinteressen von Bund und Ländern zukünftig besser gewahrt werden können. Hierzu gehört es, die Verzinsung von unionsrechtswidrig einbehaltener Kapitalertragsteuer entsprechend zu regeln.

28.1 Prüfungsfeststellungen

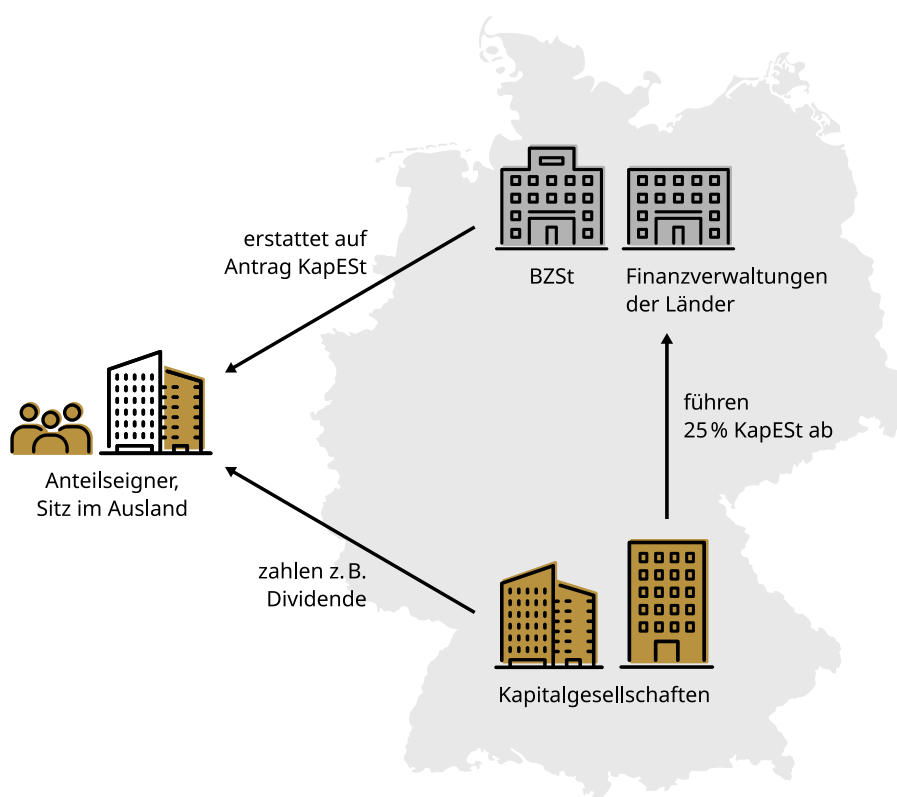
Kapitalerträge wie z. B. Dividenden unterliegen in Deutschland dem Steuerabzug. Dies gilt auch für im Ausland ansässige Empfänger, die mit ihren inländischen Kapitalerträgen in Deutschland beschränkt steuerpflichtig sind. Sie können beantragen, dass ihnen das BZSt die einbehaltene Steuer teilweise oder vollständig erstattet. Grund hierfür

können niedrigere Steuersätze des Ansässigkeitsstaates aufgrund eines Doppelbesteuerungsabkommens sein.

Abbildung 28.1

Besteuerung von Kapitalerträgen

Kapitalgesellschaften führen auf ausgezahlte Kapitalerträge 25 % Kapitalertragsteuer (KapESt) an die Finanzverwaltung ab. Ausländische Anteilseigner können hiervon eine Erstattung beim Bundeszentralamt für Steuern (BZSt) beantragen, wenn sie einem niedrigeren Steuersatz unterliegen.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Der Gesetzgeber verabschiedete im Jahr 2021 das Gesetz zur Modernisierung der Entlastung von Abzugsteuern und der Bescheinigung der Kapitalertragsteuer (AbzStEntModG). Es sah insbesondere mit dem Mitteilungsverfahren Kapitalertragsteuer auf Dividenden aus Aktien und Hinterlegungsscheine (MiKaDiv) ein neues elektronisches Mitteilungsverfahren zum Jahresbeginn 2025 vor. Die elektronische Mitteilung von Steuerdaten soll die bislang im Erstattungsverfahren vorzulegenden Steuerbescheinigungen ersetzen. Dies soll ermöglichen, die Anträge mit weniger

Verwaltungsaufwand zu bearbeiten. Zudem soll es der Gefahr vorbeugen, dass Antragsteller Steuern durch gefälschte Steuerbescheinigungen hinterziehen. Nach mehrfacher Verschiebung ist die Einführung von MiKaDiv zum 1. Januar 2027 vorgesehen.

Auch die im Jahr 2024 verabschiedete EU-Richtlinie FASTER hat zum Ziel, grenzüberschreitende Verfahren zur Erstattung von Kapitalertragsteuer zu modernisieren. Sie ermöglicht insbesondere, die in den Mitgliedstaaten bestehenden Erstattungsverfahren um ein „Relief-at-Source-Verfahren“ zu ergänzen. Dabei berücksichtigt der Abzugsverpflichtete (z. B. eine Kapitalgesellschaft, vgl. Abbildung 28.1) bereits den Steuersatz des jeweiligen Doppelbesteuerungsabkommens. Auf diese Weise kann künftig ein nachgelagertes Erstattungsverfahren entfallen. Die Mitgliedstaaten müssen FASTER bis zum 31. Dezember 2028 in nationale Regelungen umsetzen. Spätestens ab dem 1. Januar 2030 müssen sie diese anwenden.

Aktuell benötigt das BZSt über 20 Monate, um die Kapitalertragsteuer zu erstatten. Es kannte Ende 2025 das mögliche Erstattungsvolumen nur für 92 000 von 122 000 Anträgen. Dieses belief sich auf 5,2 Mrd. Euro. Allein daraus ergibt sich ein möglicher Zinschaden von jährlich bis zu 312 Mio. Euro. Diesen müssten Bund und Länder jeweils zur Hälfte tragen. Das Erstattungsvolumen der weiteren Anträge will das BZSt erst erfassen, wenn es sie bearbeitet. Auf die „Sprengkraft“ unionsrechtlicher Zinsrisiken hatte das BZSt das BMF bereits vor Jahren hingewiesen. Es hat auch vor einem möglichen Zinsanspruch der Erstattungsgläubiger gewarnt: Es bestehe das Risiko einer „nicht unerheblichen Verzinsung“. Daneben führt das BZSt seit dem Jahr 2024 Musterprozesse zu staatshaftungsrechtlichen Ansprüchen als Folge von Liquiditätseinbußen der Erstattungsgläubiger.

Der Ablauf des Erstattungsverfahrens ist durch 50 Jahre alte Großrechneranwendungen geprägt. Er ist durch zahlreiche Medienbrüche gehemmt. Seit Juli 2023 besteht die Pflicht, Anträge elektronisch zu stellen. Dies hat den Ablauf jedoch nicht beschleunigt. Anfang 2024 gingen beim BZSt signifikant mehr Anträge ein, als es erledigen konnte. Deshalb ergriffen das BMF und das BZSt verschiedene organisatorische und automationstechnische Maßnahmen, um das Erstattungsverfahren zu beschleunigen. Diese konnten jedoch nur das Anwachsen der Bearbeitungsrückstände verlangsamen.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Abbildung 28.2

Gesamtrisiken unbekannt

Nur bei 92 000 von 122 000 Anträgen auf Erstattung von Kapitalertragsteuer kennt das Bundeszentralamt für Steuern (BZSt) das mögliche Erstattungsvolumen. Nur hierfür kann es das Zinsrisiko abschätzen. Die Höhe möglicher Schadensersatzansprüche ist ihm unbekannt.

→	Überlange Verfahrensdauer Aktuell benötigt das BZSt über 20 Monate , um die Kapitalertragsteuer zu erstatten.
→	Mögliches Erstattungsvolumen unbekannt Das BZSt kannte Ende 2025 das mögliche Erstattungsvolumen nur für 92 000 von 122 000 Anträgen. Dieses belief sich auf 5,2 Mrd. Euro .
→	Verzinsungs- und Schadensersatzrisiken Schon aus dem bekannten Erstattungsvolumen ergibt sich ein Zinsschaden von jährlich bis zu 312 Mio. Euro für die öffentlichen Haushalte. Die Höhe möglicher Schadensersatzansprüche ist unbekannt .

Grafik: Bundesrechnungshof.

28.2 Würdigung

Die bereits vor Jahren vom BZSt aufgezeigten Zinsrisiken legen einen Verstoß gegen die unionsrechtlich geschützte Kapitalverkehrsfreiheit zugrunde. Der Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) und der Bundesfinanzhof (BFH) erkennen einen solchen Verstoß, wenn eine Behörde Unionsrecht fehlerhaft anwendet. Die Mitgliedstaaten sind dazu verpflichtet, den Normen des Unionsrechts eine optimale Wirkungskraft zu verleihen (sog. Effektivitätsgrundsatz). Die Verfahrensdauer von mehr als 20 Monaten begründet ernsthafte Zweifel, ob noch ein effektives Erstattungsverfahren nach Unionsrecht vorliegt.

Die bisherigen Maßnahmen des BMF und des BZSt konnten das Erstattungsverfahren im Ergebnis weder wesentlich noch nachhaltig beschleunigen. Dies ist mit Blick auf die daraus resultierenden Liquiditätsverluste der Erstattungsgläubiger nicht hinnehmbar. Gleiches gilt für die kontinuierlich wachsenden fiskalischen Risiken infolge von Zins- und Schadensersatzansprüchen.

Es ist erforderlich, die mit dem AbzStEntModG seit dem Jahr 2021 beabsichtigte Modernisierung des Erstattungsverfahrens zu vollenden. Dies setzt voraus, MiKaDiv zum 1. Januar 2027 anzuwenden. Ein weiteres Verschieben gilt es zu verhindern, auch um

grenzüberschreitenden Steuermisbrauch zu vermeiden. Zudem sollte die Richtlinie FASTER so früh wie möglich in nationales Recht umgesetzt werden. Das BMF sollte insbesondere die Möglichkeit prüfen, das „Relief-at-Source-Verfahren“ noch vor dem Jahr 2028 einzuführen. Zukünftige Erstattungsverfahren ließen sich dadurch zumindest in risikoarmen Fällen vermeiden. Darüber hinaus sollte das BMF mit dem BZSt untersuchen, wie sich die Abläufe des Erstattungsverfahrens kurzfristig optimieren lassen.

Das BMF sollte umgehend Vorsorge für die fiskalischen Risiken infolge unionsrechtlicher Zinsansprüche wegen überlanger Verfahrensdauer treffen. Dies gilt umso mehr, als der BFH mittlerweile einen Zinsanspruch bei unionsrechtswidrig einbehaltener Kapitalertragsteuer bejaht. Die anhängigen Musterverfahren verdeutlichen die Gefahr staatshaftungsrechtlicher Ansprüche auf Schadensersatz infolge überlanger Erstattungsverfahren. Das BMF sollte prüfen, wie es diese Risiken minimieren und notfalls im Haushalt absichern kann.

Der Bundesrechnungshof erkennt zudem ein gesetzgeberisches Handlungsfeld. Der EuGH eröffnet den EU-Mitgliedstaaten bei der Verzinsung unionsrechtlicher Erstattungsansprüche einen Spielraum. Diese muss lediglich dem Effektivitätsgrundsatz genügen, d. h., die Zinszahlungsmodalitäten müssen eine angemessene Entschädigung für die vorenthaltene Liquidität gewährleisten. Das BMF sollte prüfen, diesen Spielraum proaktiv durch eine gesetzliche Regelung zu nutzen. Ziel sollte es sein, die Fiskalinteressen von Bund und Ländern besser zu wahren. Dies betrifft insbesondere die höchst-richterlich noch nicht entschiedene Frage des anzuwendenden Zinssatzes.

28.3 Stellungnahme

Das BMF bestreitet die überlange Verfahrensdauer nicht. Es weist darauf hin, dass das BZSt die Bearbeitungsrückstände nunmehr abbaue.

Ein schnelles und sicheres Erstattungsverfahren müsse modern und digital sein. Das BMF sieht diese Abhängigkeit ebenso wie der Bundesrechnungshof. Dies gelte ebenso bei der Umsetzung der FASTER-Richtlinie. Beides verfolge das BMF mit hoher Priorität. Auch das elektronische Mitteilungsverfahren MiKaDiv trage mittelbar zu einem beschleunigten Verfahren bei. Es ermögliche einen automatischen Datenabgleich von Erstattungsanträgen und Steuerbescheinigungen.

Das Risiko eines unionsrechtlichen Verzinsungsanspruchs wegen überlanger Erstattungsverfahren erkennt das BMF nicht. Ein solcher lasse sich bislang nicht aus der Rechtsprechung von EuGH und BFH ableiten. Gleiches gelte für staatshaftungsrechtliche Ansprüche auf Schadensersatz. Das BMF halte deshalb daran fest, diese Risiken bei der Steuerschätzung und der Haushaltsplanung nicht zu berücksichtigen. Unabhängig

hiervon sehe es in der beschleunigten Antragsbearbeitung den besten Weg, um möglichen Zins- und Schadensersatzansprüchen zu begegnen.

28.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof bekräftigt seine Empfehlungen. Er begrüßt die übereinstimmende Einschätzung des BMF, fiskalischen Risiken durch möglichst schnelle Erstattungsverfahren zu begegnen. Von diesem Ziel ist die unverändert überlange Verfahrensdauer von mehr als 20 Monaten noch weit entfernt. Es gilt daher, die vom Bundesrechnungshof aufgezeigten Verbesserungen mit Nachdruck voranzutreiben.

Bonn, den 28. April 2026

Als Vorsitzender des Großen Senats, der diese Bemerkungen gemäß § 14 Absatz 1 Nummer 2 des Gesetzes über den Bundesrechnungshof beschlossen hat,

Kay Scheller

Präsident des Bundesrechnungshofes