



Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO

an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages

Ausgewählte Aspekte der Corona-Testungen und ihrer Abrechnungen

Dieser Bericht enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Absatz 4 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Er ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de).

Gz.: IX 1 - 0001971

5. Februar 2024

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Abrechnungsprüfung der Testungen nach wie vor nicht effizient

Auch mit dem im Jahr 2022 geänderten Verfahren ist die Abrechnungsprüfung nicht erkennbar effizienter geworden. Während eine Stelle die Leistungen vergütet, analysieren und überprüfen weitere Akteure die Abrechnungen. In die Plausibilitätsprüfungen werden nicht alle vorhandenen und dafür nötigen Daten einbezogen.

Worum geht es?

Insgesamt gab der Bund für Testungen auf eine Corona-Infektion 17,8 Mrd. Euro aus. Das Bundesministerium für Gesundheit (BMG) versäumte, auf ein sachgerechtes Verfahren zur Prüfung der Abrechnungen hinzuwirken und dieses zeitnah zu organisieren. Die Aufbewahrungsfristen für rechnungsbegründende Unterlagen sind zu kurz. Die Vergütungspauschalen kalkulierte das BMG nicht plausibel. Der Bund entlastete die Länder finanziell weitgehend von ihren Pflichten beim Infektionsschutz.

Was ist zu tun?

Das BMG sollte auf ein effektives Verfahren bei der Abrechnungsprüfung hinwirken. Die Abrechnungsprüfung ist transparent zu gestalten. Zu meldende Daten, Meldewege und Meldefristen sollte das BMG bundeseinheitlich nach festgelegten Kriterien bestimmen. Die Aufbewahrungsfrist für Unterlagen muss verlängert werden, um Hinweisen auf Abrechnungsbezug weiterhin nachgehen zu können. Entscheidungen über die Höhe der Pauschalen sollten kritisch aufgearbeitet werden. Der Bund sollte die Länder künftig nicht von ihrer Finanzierungsverantwortung entbinden.

Was ist das Ziel?

Durch ausreichende und effektive Prüfaktivitäten können fehlerhafte Abrechnungen besser aufgedeckt und etwaige Überzahlungen an den Bundeshaushalt zurückgeführt werden. Für ähnliche Sachverhalte sollten künftig bei Gestaltung der rechtlichen Grundlagen Kernfragen wie Zuständigkeiten, Transparenz und Verfahren zur Prüfung mehr Beachtung finden.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	6
1	Einleitung	9
2	Abrechnungsprüfung	11
2.1	Feststellungen im Jahr 2022	11
2.2	Entwicklung rechtlicher Grundlagen	12
2.2.1	Anspruchsvoraussetzungen für Bürgertestungen	12
2.2.2	Aufgabe der Kassenärztlichen Vereinigungen	13
2.2.3	Aufgabe des Robert Koch-Instituts	13
2.2.4	Aufgabe der nach Landesrecht zuständigen Stellen	14
2.3	Abrechnungsprüfung bis 30. Juni 2022	14
2.4	Einschränkung der Bürgertestung zum 1. Juli 2022	15
2.5	Abrechnungsprüfung seit 1. Juli 2022	15
2.5.1	Kassenärztliche Vereinigungen und Robert Koch-Institut	15
2.5.2	Prüftätigkeit der nach Landesrecht zuständigen Stellen	16
2.5.3	Beteiligung der Länder an der Umstrukturierung	17
2.6	Berichte der Kassenärztlichen Vereinigungen	18
2.7	Vorläufige Würdigung	19
2.8	Stellungnahme des BMG	20
2.9	Abschließende Würdigung	22
2.10	Empfehlungen	25
3	Aufbewahrungsfrist für Unterlagen	25
3.1	Entwicklung rechtlicher Grundlagen	25
3.2	Feststellungen	26

3.3	Vorläufige Würdigung	26
3.4	Stellungnahme des BMG	27
3.5	Abschließende Würdigung und Empfehlungen	27
4	Vergütungspauschalen	27
4.1	Feststellungen im Jahr 2022	27
4.2	Entwicklung rechtlicher Grundlagen	28
4.3	Vergütung für Bürgertestungen	29
4.4	Vergütung für PCR-Tests	30
4.5	Vorläufige Würdigung	33
4.6	Stellungnahme des BMG	33
4.7	Abschließende Würdigung und Empfehlungen	34
5	Erstattung der Verwaltungskosten	35
5.1	Feststellungen im Jahr 2022	35
5.2	Entwicklung rechtlicher Grundlagen	35
5.3	Einnahmen für Verwaltungstätigkeit	36
5.4	Transparenz der Verwaltungskosten	36
5.5	Vorläufige Würdigung	37
5.6	Stellungnahme des BMG	37
5.7	Abschließende Würdigung und Empfehlungen	38

Abkürzungsverzeichnis

B

BAS *Bundesamt für Soziale Sicherung*

BMG *Bundesministerium für Gesundheit*

C

COVID-19 *Coronavirus SARS-CoV-2 Erkrankung*

E

EBM *Einheitlicher Bewertungsmaßstab*

H

Haushaltsausschuss *Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages*

I

IfSG *Gesetz zur Verhütung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten beim Menschen*

K

KBV *Kassenärztliche Bundesvereinigung*

KV/KVen *Kassenärztliche Vereinigung/ Kassenärztliche Vereinigungen*

O

ÖGD *Öffentlicher Gesundheitsdienst*

P

PCR-Test *Labordiagnostik mittels Nukleinsäurenachweis*

R

RKI *Robert Koch-Institut*

S

SGB *Sozialgesetzbuch*

SRVwV *Allgemeine Verwaltungsvorschrift über das Rechnungswesen in der Sozialversicherung*

StGB *Strafgesetzbuch*

T

TestV *Verordnung zum Anspruch auf Testung in Bezug auf einen direkten Erregernachweis des Coronavirus SARS-CoV-2 – Coronavirus-Testverordnung*

0 Zusammenfassung

Der Bund zahlte für Corona-Testungen während der Pandemie 17,8 Mrd. Euro. Der Bundesrechnungshof hat im Jahr 2023 die Erstattungen aus Bundesmitteln nach der Verordnung zum Anspruch auf Testung in Bezug auf einen direkten Erregernachweis des Coronavirus SARS-CoV-2 (Coronavirus-Testverordnung – TestV) und das Verfahren der Abrechnungsprüfung erneut geprüft. Bereits im März 2022 hatte er dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) zu diesem Thema berichtet. Da trotz anschließender Änderungen des Verfahrens immer noch gravierende verfahrenstechnische Mängel bestehen, sieht er sich veranlasst, dem Haushaltsausschuss nochmals zu berichten und Verbesserungen vorzuschlagen:

- 0.1 Im Jahr 2022 hatte der Bundesrechnungshof kritisiert, dass das Bundesministerium für Gesundheit (BMG) sich weder über die Durchführung noch über die Ergebnisse der Prüfungen der Kassenärztlichen Vereinigungen (KVen) zu den Abrechnungen der Testungen durch die Teststellen unterrichten ließ. Er hatte Berichte der KVen angeregt, um die Wirtschaftlichkeit der Maßnahmen überprüfen zu können. Das BMG hatte zwar die Leistungen für Testungen mehrfach angepasst, konnte die unterschiedlichen Vergütungspauschalen für Teststellen aber auf keine überzeugende Kalkulation stützen. Zudem fehlten ihm Informationen über den Verwaltungsaufwand der KVen für die Abrechnung der Testungen und Abrechnungsprüfungen. Der Bundesrechnungshof hatte es als erforderlich erachtet, dass Vergütungspauschalen und Verwaltungskosten künftig wirtschaftlich bemessen werden (Tnrn. 2.1, 4.1, 5.1).
- 0.2 Asymptomatische Personen hatten vom 8. März 2021 bis 29. Juni 2022 Anspruch auf kostenlose Testungen mittels eines Antigen-Tests. Im Juni 2022 wurde der anspruchsberechtigte Personenkreis für Bürgertestungen erstmals begrenzt. KVen hatten für alle Testleistungen bis 30. Juni 2022 die Plausibilität der Abrechnungen zu prüfen. Sie mussten bei Auffälligkeiten vertiefte Prüfungen unter Einbeziehung der Dokumentation der Teststellen durchführen. Seit Juli 2022 sind die KVen von Teilen der Plausibilitätsprüfungen und vertieften Prüfungen bei Bürgertestungen befreit. Seitdem analysiert das Robert Koch-Institut (RKI) Daten zu den Bürgertestungen. Damit sollen insbesondere statistische Auffälligkeiten identifiziert werden. Das RKI berichtet den nach Landesrecht zuständigen Stellen über die Ergebnisse seiner Analysen. Diese sollen gezielte vertiefte Prüfungen vornehmen (Tnr. 2.2).
- 0.3 Die KVen glichen in den Plausibilitätsprüfungen bis 30. Juni 2022 die Abrechnungsdaten mit den gemeldeten Daten des Öffentlichen Gesundheitsdienstes (ÖGD) ab. Die vom ÖGD gemeldeten Daten umfassten u. a. die Testkapazitäten der Teststellen und die Zahl der durchgeführten Tests. Seit 1. Juli 2022 überprüften die KVen die Abrechnungen von Bürgertestungen ausschließlich auf rechnerische Richtigkeit, Einhaltung der Form und Vollständigkeit. Das RKI analysiert die Daten u. a. auf die Anzahl der abgerechneten Bürgertestungen nach anspruchsberechtigten Personengruppen. Das RKI wies die zuständigen Stellen der Länder darauf hin, dass die von der Kassenärztlichen Bundesvereinigung (KBV) übersandten Abrechnungsdaten von Bürgertestungen

nur bedingt für Plausibilitätsprüfungen genügten. Vertiefte Prüfungen begannen in den Ländern überwiegend erst im Januar bzw. Februar 2023. Die Berichte der KVen an das BMG waren teilweise unvollständig und bezogen sich auf unterschiedliche Berichtszeiträume (Tnrn. 2.3 bis 2.6).

- 0.4 Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass sich die Effizienz der Abrechnungsprüfung mit der neuen TestV nicht erkennbar erhöhte. Das BMG versäumte sicherzustellen, dass alle vorhandenen Daten in die Plausibilitätsprüfungen des RKI mit einbezogen werden. Es bemühte sich zwar, Transparenz über die Ergebnisse der Abrechnungsprüfung herzustellen, indem es die TestV um eine Berichtspflicht der KVen ergänzte. Aus den unterschiedlichen Berichten konnten aber kaum Rückschlüsse über den Erfolg der Prüfungen der KVen gezogen werden. Das BMG hat darauf hingewiesen, dass vorsätzlich falschen Abrechnungen besser vorgebeugt werde. Das Zusammenwirken der Akteure setze einen Datenaustausch voraus. Dieser sei nach Einschätzung des BMG in den Kommunen sehr unterschiedlich. Die KVen seien aber verpflichtet, dem BMG Daten zu relevanten Aspekten nach bundeseinheitlichen Standards zu übermitteln, die aussagekräftig seien. Der Bundesrechnungshof begrüßt die Bemühungen des BMG um eine effektive Abrechnungsprüfung. Nennenswerte Verbesserungen erkennt er in dem nachgelagerten und gestreckten dreistufigen Prüfungsablauf aber nicht. Wesentliche Teile der Plausibilitätsprüfungen durch die KVen wurden abgeschafft. Die Länder gaben nicht alle für die Prüfung durch das RKI erforderlichen Daten an dieses weiter. Der Bundesrechnungshof empfiehlt, das Prüfverfahren zu optimieren. Das BMG sollte umgehend auf ausreichende Prüfaktivitäten hinwirken, um Fehlverhalten feststellen und etwaige Überzahlungen an den Bundeshaushalt zurückführen zu können (Tnrn. 2.7 bis 2.10).
- 0.5 Die Teststellen haben für den Nachweis der korrekten Durchführung und Abrechnung der Testungen ihre Leistungen zu dokumentieren. Diese Dokumentationen sind bis 31. Dezember 2024 zu speichern oder aufzubewahren. Der Bundesrechnungshof hält dies für zu kurz bemessen. Die schon in diesem Jahr endende Frist gefährdet die Aufdeckung strafrechtlich relevanter Sachverhalte. Das BMG hat mitgeteilt, dass es derzeit eine Anpassung der Rechtsgrundlagen zu den Aufbewahrungsfristen prüfe. Der Bundesrechnungshof hält dies weiter für dringend geboten (Tnr. 3).
- 0.6 Bürgertestungen wurden den Teststellen pauschal vergütet. Mehrmals passte das BMG die Vergütungspauschalen an. Wie es die Höhe der Vergütungspauschalen ermittelt hatte, konnte es nicht darlegen. Der Bundesrechnungshof hat die Festlegung der Pauschalen beanstandet, weil notwendige Preisanalysen fehlten. Das BMG hat darauf hingewiesen, dass es Testanbietern den Einkauf hochwertiger Tests ermöglichen wollte. Andernfalls hätte die Gefahr bestanden, dass das Infektionsgeschehen nur unvollständig erfasst worden wäre. Der Bundesrechnungshof bleibt dabei, dass fortlaufende Preisanalysen einzuholen und deren Ergebnisse zu dokumentieren gewesen wären. Fehlt dies, besteht keine verlässliche Grundlage, um die Höhe der Pauschalen überprüfen und anpassen zu können (Tnrn. 4.3, 4.5 bis 4.7).

- 0.7 Tests mit Labordiagnostik mittels Nukleinsäurenachweis (PCR-Tests) wurden nach der TestV ebenfalls pauschal vergütet. Unabhängig von diesen Vergütungspauschalen beschloss u. a. die Vertretung von Krankenkassen sowie Vertragsärztinnen und -ärzten die Vergütung der PCR-Tests aus Beitragsmitteln im ambulanten Bereich. Diese Vergütung war meist deutlich geringer bemessen als die Bezahlung durch den Bund nach der TestV. Das BMG versäumte es, die Vergütung in der TestV anzupassen. Das BMG hat erläutert, es habe mehrfach kurzfristig auf eine dynamische Pandemielage reagiert und die Vergütungspauschalen angepasst. Die Vergütungshöhen hätten sich stets an der Entwicklung der relevanten Kostenfaktoren und den Kalkulationen im ambulanten Bereich orientiert. Das ist nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes nicht zutreffend. Vergütungspauschalen für PCR-Tests lagen über Monate deutlich über den Festlegungen für den ambulanten Bereich. Das BMG hätte die TestV früher anpassen müssen (Tnrn. 4.4 bis 4.7).
- 0.8 Das BMG versäumte es, nachdrücklich auf eine angemessene Beteiligung der Länder an den Kosten für Bürgertestungen und PCR-Tests hinzuwirken. Zwar versuchte es, mit der Änderung der TestV die Länder in die Finanzierung der Bürgertestungen durch freiwillige Übernahme einer Eigenbeteiligung einzubinden. Die Länder folgten dem jedoch nicht. Die Länder sollten ihre Aufgaben bei der allgemeinen Gefahrenabwehr auch und gerade in Ausnahmesituationen wie einer Pandemie wahrnehmen (Tnrn. 4.2, 4.7).
- 0.9 Die KVen behalten für die Abrechnungen und die Prüfungen der Testungen einen Verwaltungskostensatz ein. Die so aus Bundesmitteln getragene Vergütung für Verwaltungstätigkeit betrug bis Juni 2023 in der Summe knapp 406 Mio. Euro. Mehrmals passte das BMG den Verwaltungskostensatz der KVen an. Es kalkulierte diese Anpassung jedoch nicht aufgrund eines nachgewiesenen Aufwands der KVen. Das BMG hat erläutert, es habe zur Festlegung der Verwaltungskostensätze im Austausch mit der KBV gestanden. Der Bundesrechnungshof befürchtet, dass die Verwaltungskostensätze nach der TestV überhöht waren. Mangels Kalkulation auf Basis des tatsächlichen Aufwands der KVen lässt sich dies jedoch nicht mehr nachvollziehen. Er empfiehlt für künftige Fälle eines Kostenersatzes für vom Bund beauftragte bzw. für ihn tätige Stellen, dass die tatsächlich entstandenen Kosten dem Bund zeitnah nachzuweisen sind (Tnr. 5).

1 Einleitung

Die Weltgesundheitsorganisation erklärte im Januar 2020 die Ausbreitung der durch das Coronavirus SARS-CoV-2 verursachten Erkrankung (COVID-19) zu einer gesundheitlichen Notlage von internationaler Tragweite. Der Deutsche Bundestag stellte im März 2020 eine epidemische Lage von nationaler Tragweite fest, die mit Ablauf des 25. November 2021 endete.¹ Zahlreiche Gesetze und Verordnungen wurden erlassen, um der COVID-19-Pandemie zu begegnen und einer drohenden Überforderung des Gesundheitssystems vorzubeugen. Der Gesetzgeber ermächtigte das BMG, eine Rechtsverordnung zu Testungen zu erlassen.²

Hiernach hatten Bürgerinnen und Bürger die Möglichkeit, sich auf COVID-19 testen zu lassen (Bürgertestungen). Umfangreiche und zielgerichtete Testungen sollten Infektionen frühzeitig erkennen und Infektionsketten durchbrechen. Insbesondere stand der Schutz von Bevölkerungsgruppen im Vordergrund, die ein erhöhtes Risiko für schwere Krankheitsverläufe hatten. Die Bürgertestungen wurden aus der Liquiditätsreserve des Gesundheitsfonds vorfinanziert und aus Bundesmitteln erstattet.³

Seit Inkrafttreten der TestV am 8. Juni 2020⁴ zahlte der Bund 17,8 Mrd. Euro für Testungen⁵ sowie die Errichtung und den laufenden Betrieb der Teststellen. Seit März 2023 finanziert der Bund keine neuen Testungen mehr. Die bis dahin erfolgten Testungen mussten bis Ende Mai 2023 abgerechnet werden.⁶

Die KBV weist die Zahl und Kosten für Bürgertestungen nach § 4a TestV seit Juli 2021 aus. Insgesamt zahlte der Bund seitdem bis Februar 2023 8,5 Mrd. Euro für die Durchführung der Bürgertestungen und deren Sachkosten.⁷ Dabei wurden 756 Mio. Tests abgerechnet.⁸ Das Testgeschehen in den einzelnen Monaten schwankte deutlich. So zahlte der Bund von Januar bis März 2022 monatlich mehr als eine Milliarde Euro. Seit Juli 2022 betrugen die Zahlungen weniger als 200 Mio. Euro monatlich.⁹

¹ § 5 Absatz 1 Satz 3 des Gesetzes zur Verhütung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten beim Menschen (Infektionsschutzgesetz – IfSG). Gesetz zur Änderung des Infektionsschutzgesetzes und weiterer Gesetze anlässlich der Aufhebung der Feststellung der epidemischen Lage von nationaler Tragweite vom 23. November 2021 (BGBl. I Seite 4906).

² § 20i Absatz 3 Satz 2 Nummer 1b Fünftes Buch Sozialgesetzbuch (SGB V).

³ Siehe Kapitel 1501 Titel 636 03 – Leistungen des Bundes an den Gesundheitsfonds für SARS-CoV-2-Pandemie verursachte Belastungen.

⁴ Verordnung zum Anspruch auf bestimmte Testungen für den Nachweis des Vorliegens einer Infektion mit dem Coronavirus SARS-CoV-2 vom 8. Juni 2020 (BAnz AT 9. Juni 2020 V1).

⁵ BAS, online unter <https://www.bundesamtsozialesicherung.de/de/themen/covid-19-krankenhausentlastungsgesetz/auszahlungsbetraege/>, Zugriff vom 1. September 2023.

⁶ Das Bundesamt für Soziale Sicherung (BAS) zahlt die Beträge aus der Liquiditätsreserve des Gesundheitsfonds an die jeweilige KV und übermittelt die gezahlten Beträge dem BMG. Der Bund erstattet diese Beträge.

⁷ § 4a TestV gültig bis zum 28. Februar 2023.

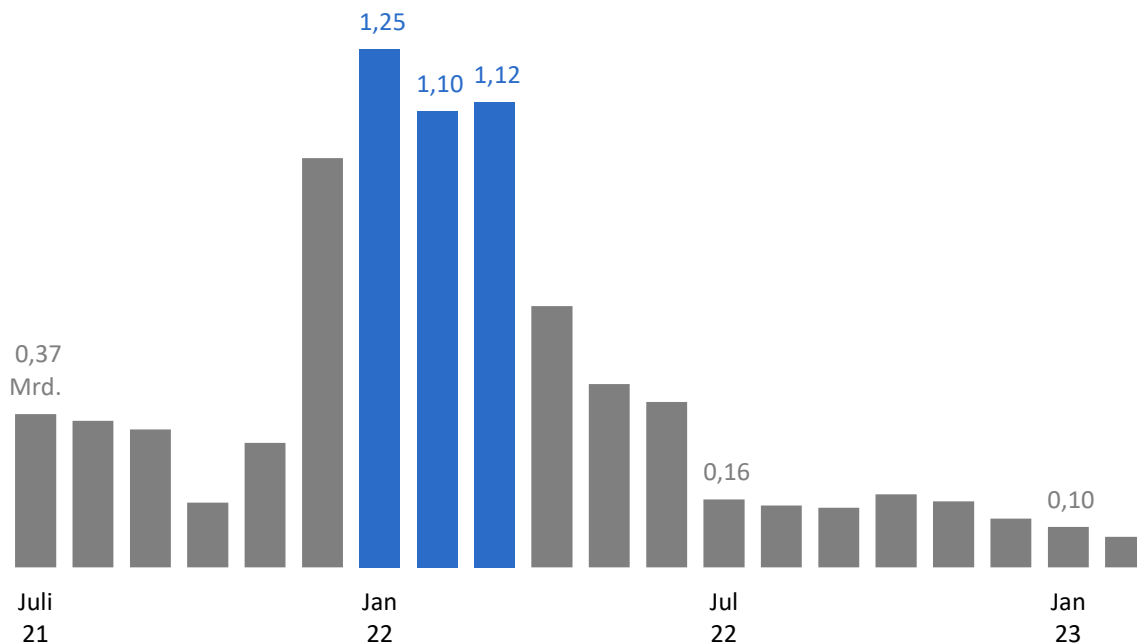
⁸ Anzahl der abgerechneten Testkits (PoC-Sachkosten) nach § 4a TestV in Verbindung mit § 11 TestV gültig bis zum 28. Februar 2023.

⁹ KBV, online unter <https://www.kbv.de/html/53975.php>, Bürgertestung: Daten Abrechnungsmonat (Stand: 24. April 2023).

Abbildung 1

Bund zahlte Anfang 2022 mehr als 1 Mrd. Euro monatlich

Der Bund zahlte für Bürgertestungen von Januar bis März 2022 mehr als 1 Mrd. Euro monatlich. Im Juli 2022 betrugen die Ausgaben nur 164 Mio. Euro.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: KBV, online unter <https://www.kbv.de/html/53975.php>, Bürgertestung: Daten Abrechnungsmonat (Stand: 24. April 2023).

Für die Vergütung der Labordiagnostik erstattete der Bund 3,2 Mrd. Euro.¹⁰ Bis Mitte Dezember 2022 meldeten die Labore insgesamt 148,9 Mio. PCR-Tests.¹¹

Der Bundesrechnungshof hatte die Bürgertestungen nach § 4a TestV und die Abrechnungsprüfung nach § 7a TestV bereits im Jahr 2021 geprüft. Über die Ergebnisse hatte er dem Haushaltsausschuss im März 2022 berichtet.¹² Der Haushaltsausschuss forderte die Bundesregierung im weiteren Verlauf mit Maßgabebeschluss vom 11. Mai 2022 auf, die Kostenübernahme des Bundes bei der Finanzierung von kostenlosen Bürgertestungen nicht zu verlängern. Ferner sollte sie mit den Ländern über eine angemessene Kostenverteilung bei Testungen verhandeln. Künftig sollte sie auf eine angemessene Kostenaufteilung bei der Pandemiebekämpfung und beim Infektionsschutz zwischen Bund und Ländern achten. Dabei

¹⁰ BAS, online unter <https://www.bundesamtsozialesicherung.de/de/themen/covid-19-krankenhausentlastungsgesetz/auszahlungsbetraege/>, Zugriff vom 1. September 2023.

¹¹ RKI, Wöchentlicher Lagebericht des RKI zur Coronavirus-Krankheit-2019 (COVID-19) vom 15. Dezember 2022.

¹² Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages über die Prüfung ausgewählter coronabedingter Ausgabepositionen des Einzelplans 15 und des Gesundheitsfonds, Bürgertestungen und Abrechnungsprüfungen vom 11. März 2022, Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss – Information über die Entwicklung des Einzelplans 15 (BMG) für die Beratungen zum Bundeshaushalt 2024 vom 25. August 2023, www.bundesrechnungshof.de.

sollte sich die Kostenübernahme des Bundes auf Testungen beschränken, für die eine bundesrechtliche Verpflichtung zur Durchführung besteht. Gegebenenfalls sei eine entsprechende gesetzliche Regelung im IfSG zu verankern.

Mit einer Kontrollprüfung wollte der Bundesrechnungshof feststellen, ob die strukturellen Mängel beseitigt und seine Verbesserungsvorschläge zu den Bürgertestungen¹³ und deren Abrechnungen umgesetzt wurden. Zudem hat er weitere Tests, insbesondere PCR-Tests¹⁴, Vergütungspauschalen und den Verwaltungskostenersatz an die KVen geprüft. Er stellte hierbei erneut wesentliche Mängel fest und sieht sich veranlasst, dem Haushaltsausschuss nochmals zu berichten.

2 Abrechnungsprüfung

2.1 Feststellungen im Jahr 2022

Seit März 2021 übernahm der Bund die Kosten für Bürgertestungen. Angesichts eines Kostenvolumens von mehreren Milliarden Euro hatte es der Bundesrechnungshof in seinem Beratungsbericht an den Haushaltsausschuss im Jahr 2022 für nicht vertretbar gehalten, dass das BMG weder über die Durchführung noch über die Ergebnisse der Prüfungen durch KVen unterrichtet wurde. In den Informationsaustausch mit den zuständigen Stellen des ÖGD war das BMG nicht eingebunden. Da der Bund bei den Teststellen keine eigenen Prüfungs- oder Aufsichtsrechte hat, sollte er wenigstens regelmäßig über Rückforderungen gegenüber den Teststellen und die zugrundeliegenden Sachverhalte unterrichtet werden. Der Bundesrechnungshof hatte gefordert, die dafür notwendigen Voraussetzungen zu schaffen. Nur so könnte der Bund die Angemessenheit seiner Erstattungsleistungen prüfen, das Verfahren evaluieren und regulatorische Änderungen vornehmen.

Der Bundesrechnungshof hatte dem BMG empfohlen, einen regelmäßigen Austausch mit dem ÖGD und den KVen anzustreben. Dies würde es ermöglichen, auf in den Medien erwähnte Missbräuche bei den Abrechnungen zu reagieren und die Geltendmachung von Rückforderungen zu intensivieren. Außerdem hatte er gefordert, die KVen zu verpflichten, umfänglich über die Ergebnisse der Abrechnungsprüfungen zu berichten. So ließe sich feststellen, ob die Bundesmittel ordnungsgemäß eingesetzt werden und wo das Prüfverfahren nachjustiert werden muss. Hierzu regte der Bundesrechnungshof Einzelberichte von den KVen an, um die Angemessenheit und Wirtschaftlichkeit der Maßnahmen zu überprüfen.

¹³ Für Bürgertestungen wurden Antigen-Schnelltests verwendet. Die Tests wurden von geschultem Personal durchgeführt und vor Ort ausgewertet.

¹⁴ Laborbasierte PCR-Tests sind Medizinprodukte und weisen das Erbmateriale des Virus nach. Die Probenentnahme erfolgt durch geschultes Personal. Die Auswertung der Proben erfolgt durch Labore.

2.2 Entwicklung rechtlicher Grundlagen

2.2.1 Anspruchsvoraussetzungen für Bürgertestungen

Das BMG konnte durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates über einen Anspruch auf Testung und das Nähere zur Ausgestaltung der Verordnung bestimmen.¹⁵ Asymptomatische Personen hatten hiernach vom 8. März 2021 bis 29. Juni 2022 Anspruch auf kostenlose Testungen mittels Antigen-Tests.¹⁶ Mit Änderung der TestV zum 30. Juni 2022¹⁷ wurde der anspruchsberechtigte Personenkreis für Bürgertestungen begrenzt. So konnten nur noch zehn im Einzelnen bestimmte Personengruppen Testungen beanspruchen. Dazu zählten etwa Personen, die

- bei der Testung das fünfte Lebensjahr noch nicht vollendet hatten,
- wegen einer medizinischen Kontraindikation nicht gegen COVID-19 geimpft waren,
- am Tag der Testung eine Veranstaltung in einem Innenraum besuchen wollten oder
- mit einer mit COVID-19 infizierten Person im selben Haushalt lebten.¹⁸

Die Anspruchsvoraussetzungen waren etwa mit folgenden Unterlagen nachzuweisen:¹⁹

- Amtlicher Lichtbildausweis als Nachweis der Identität der zu testenden Person,
- ärztliches Zeugnis im Original für medizinische Kontraindikation,
- Selbstauskunft für geplante Innenraumveranstaltung,
- Nachweis über Testergebnis und identische Wohnanschrift im Falle einer Haushaltsgemeinschaft mit einer infizierten Person.

Im November 2022 und Januar 2023 wurde der anspruchsberechtigte Personenkreis weiter eingeschränkt.²⁰

¹⁵ § 20i Absatz 3 SGB V.

¹⁶ § 4a Absatz 1 TestV gültig bis zum 24. November 2022.

¹⁷ Dritte Verordnung zur Änderung der TestV (BAnz AT 29. Juni 2022 V1).

¹⁸ § 4a Absatz 1 TestV gültig bis zum 24. November 2022.

¹⁹ § 6 Absatz 3 TestV gültig bis zum 24. November 2022.

²⁰ Seit 25. November 2022 hatten etwa Personen keinen Anspruch mehr, die eine Veranstaltung in einem Innenraum besuchten oder zu einer Person Kontakt hatten, die das 60. Lebensjahr vollendet hat oder aufgrund einer Vorerkrankung oder Behinderung ein hohes Risiko aufwies, schwer an COVID-19 zu erkranken (BAnz AT 24. November 2022 V2). Seit 16. Januar 2023 hatten Personen, die sich zum Zeitpunkt der Testung aufgrund einer nachgewiesenen Infektion mit COVID-19 in Absonderung befanden, keinen Anspruch auf eine kostenlose Bürgertestung (BAnz 2023 Nummer 13).

2.2.2 Aufgabe der Kassenärztlichen Vereinigungen

Nach den Vorgaben der TestV hatten die KVen für *alle* Testleistungen (z. B. Bürgertestungen und PCR-Tests), die bis 30. Juni 2022 erbracht wurden, die Plausibilität²¹ der eingereichten Abrechnungen zu prüfen. Bei Auffälligkeiten mussten sie vertiefte Prüfungen unter Einbeziehung der Dokumentation der Teststellen durchführen. Damit sollte Abrechnungsbetrug verhindert oder aufgedeckt werden.²²

Seit 1. Juli 2022 haben die KVen die Abrechnungen von Bürgertestungen nur noch auf rechnerische Richtigkeit der erforderlichen Angaben in den Abrechnungsunterlagen sowie die Einhaltung der erforderlichen Form und Vollständigkeit der Abrechnungsunterlagen zu prüfen.²³ Von den übrigen Teilen der Plausibilitätsprüfungen und den vertieften Prüfungen bei Bürgertestungen sind die KVen seitdem befreit.

Stattdessen haben die KVen die ihnen übermittelten Angaben zu den erbrachten Bürgertestungen monatlich über die KBV dem RKI zuzuleiten, das eigene Analysen durchführt. Die Prüftätigkeiten für die anderen Testleistungen verblieben bei den KVen.²⁴ Die KVen sind verpflichtet, dem BMG einmal im Quartal einen Bericht über die Abrechnungsprüfungen zu übermitteln. Dieser muss u. a. Angaben zur Zahl der Abrechnungsprüfungen, zu den häufigsten Gründen für die Durchführung der Abrechnungsprüfung, zur Zahl der Verfahren mit Rückzahlungsbeträgen und zur Höhe der Rückzahlungsbeträge enthalten.²⁵

Mit der Neuregelung der Abrechnungsprüfung von Bürgertestungen sollte der Prozess optimiert werden. Das RKI und die Länder wurden einbezogen, um die Prüfungen effizient zu gestalten und Betrugsfällen vorzubeugen.²⁶

2.2.3 Aufgabe des Robert Koch-Instituts

Seit 1. Juli 2022 hat das RKI die von der KBV übermittelten Daten zu den Bürgertestungen zu analysieren. Damit sollen statistische Auffälligkeiten bei der Zahl der erbrachten Testungen, der positiven Testergebnisse und der angegebenen Testgründe bezogen auf die jeweilige Teststelle identifiziert werden. Darüber hinaus kann ein Abgleich mit epidemiologischen und soziodemographischen Daten erfolgen, um Auffälligkeiten bei den Testgründen

²¹ Die Plausibilitätsprüfung umfasste die Prüfung auf Vollständigkeit der erforderlichen Angaben, die Einhaltung der Formvorgaben und der rechnerischen Richtigkeit sowie von Auffälligkeiten, insbesondere offenbaren Unrichtigkeiten. Zusätzlich wurden die Daten mit den gemeldeten Daten des ÖGD abgeglichen. Schreiben der KBV an das BMG vom 14. April 2022.

²² § 7a TestV gültig seit 1. Juli 2021 (BAnz AT 26. Juni 2021 V1).

²³ Vierte Verordnung zur Änderung der TestV (BAnz AT 31. August 2022 V2).

²⁴ Vierte Verordnung zur Änderung der TestV (BAnz AT 31. August 2022 V2).

²⁵ § 16 Absatz 4 und 5 TestV. Von Juli 2023 bis Ende 2024 ist dem BMG halbjährlich zu berichten.

²⁶ Referentenentwurf Vierte Verordnung zur Änderung der TestV vom 29. Juli 2022. Vgl. Tnrn. 2.2.3 und 2.2.4.

aufzudecken. Dazu kann das RKI die übermittelten Daten verarbeiten. Ergeben sich aus den Analysen Auffälligkeiten, unterrichtet es die nach Landesrecht zuständige Stelle und KV.²⁷

2.2.4 Aufgabe der nach Landesrecht zuständigen Stellen

Das RKI berichtet den nach Landesrecht zuständigen Stellen über die Ergebnisse seiner Analysen. Diese sollen gezielt eine vertiefte Prüfung der ordnungsgemäßen Durchführung und Abrechnung der Bürgertestungen unter Einbeziehung der Dokumentation der Teststellen vornehmen. Die nach Landesrecht zuständigen Stellen (z. B. ein dazu bestimmtes Landesamt) haben die KVen über den Umfang der nicht oder nicht ordnungsgemäß erbrachten Bürgertestungen zu unterrichten. Sie sollen ebenso wie die KVen die Staatsanwaltschaft informieren, wenn die Prüfung ergibt, dass ein Anfangsverdacht auf strafbare Handlungen mit nicht nur geringfügiger Bedeutung besteht.²⁸

2.3 Abrechnungsprüfung bis 30. Juni 2022

Die KVen glichen in den Plausibilitätsprüfungen bis 30. Juni 2022 die Abrechnungsdaten mit den gemeldeten Daten des ÖGD ab.²⁹ Die vom ÖGD gemeldeten Daten umfassten u. a. die Testkapazitäten und die Zahl der durchgeführten Tests. Darüber hinaus führten die KVen vertiefte Prüfungen durch, etwa bei Auffälligkeiten nach der Plausibilitätsprüfung oder bei Hinweisen aus der Bevölkerung, von Ermittlungsbehörden oder Gesundheitsämtern. Dies betraf etwa

- eine vom ÖGD festgestellte unterdurchschnittliche Rate positiver Testergebnisse,
- Abweichungen der Zahl abgerechneter Bürgertestungen von den an den ÖGD gemeldeten Testungen,
- Abweichungen der Zahl abgerechneter Sachkosten von den abgerechneten Abstrichen,
- fehlende bzw. unklare Beauftragungen durch den ÖGD,
- unplausibel hohe Abrechnungen,
- starke Schwankungen des Abrechnungsvolumens im Zeitverlauf,
- Angaben unrichtiger Standorte und
- Überschreitungen der Abrechnungsfristen.

²⁷ Vierte Verordnung zur Änderung der TestV (BAnz AT 31. August 2022 V2).

²⁸ Vierte Verordnung zur Änderung der TestV (BAnz AT 31. August 2022 V2).

²⁹ Die KVen glichen die Daten nur ab, wenn der ÖGD die Daten vollständig und korrekt lieferte.

2.4 Einschränkung der Bürgertestung zum 1. Juli 2022

Die Teststellen hatten die zu testenden Personen aufzuklären und Nachweise für den Anspruch auf Bürgertestung anzufordern. Als problematisch erwiesen sich dabei etwa folgende Fallgruppen:

- Ein Nachweis der Altersgrenze von fünf Jahren war nicht möglich, weil viele Kinder keinen amtlichen Lichtbildausweis besaßen.
- Um eine übereinstimmende Wohnanschrift nachzuweisen, hätte eine an COVID-19 erkrankte Person eine Meldebescheinigung oder ihren Personalausweis der zu testenden Person aushändigen müssen. In der Praxis erschien dies unrealistisch.
- Nicht einheitlich geklärt war, wo und unter welchen Voraussetzungen Personen einen Nachweis in Bezug auf eine medizinische Kontraindikation erhalten konnten.
- Unklar blieben auch die Merkmale einer Innenraum-Veranstaltung, insbesondere die hierbei notwendige Teilnehmerzahl.

Die Teststelle hatte das Vorlegen der Nachweise zu dokumentieren. Belege mussten bei der Teststelle nicht hinterlegt werden. Fehlende Nachweise konnten durch Selbstauskünfte ersetzt werden.

Die KVen hatten es im Vorfeld der rechtlichen Änderungen abgelehnt, die Abrechnungen für Bürgertestungen nach dem 1. Juli 2022 zu überprüfen. Sie hatten sich nicht in der Lage gesehen, die jeweilige Anspruchsberechtigung zu prüfen. Es verbiete sich, Auszahlungen zu leisten, deren Korrektheit sie nicht überprüfen könnten. Daraufhin entschied das BMG, das RKI und die Länder in die Abrechnungsprüfung einzubinden.

2.5 Abrechnungsprüfung seit 1. Juli 2022

2.5.1 Kassenärztliche Vereinigungen und Robert Koch-Institut

Seit 1. Juli 2022 überprüften die KVen die Abrechnungen von Bürgertestungen ausschließlich auf rechnerische Richtigkeit der erforderlichen Angaben in den Abrechnungsunterlagen, die Einhaltung der erforderlichen Form und die Vollständigkeit der Abrechnungsunterlagen.

Die KBV übermittelte dem RKI monatlich die Daten der Teststellen für die Plausibilitätsprüfungen. Die Daten umfassten die Anzahl der abgerechneten Bürgertestungen nach anspruchsberechtigten Personengruppen, zuständiger KV, Abrechnungsmonat, Postleitzahl der Teststelle, Identifikation der Teststelle und Tätigkeitsort. Die zu übermittelnden Daten legten das BMG und die KBV in einem Eckpunktepapier fest. Das RKI und die Länder beteiligte das BMG dabei nicht. Die Berichte über die Ergebnisse seiner Prüfungen erstellte das RKI monatlich für jedes Land. Darin beschrieb es seine Feststellungen nach folgenden Merkmalen:

- ungewöhnlich hohe Zahl innerhalb eines Testgrunds gegenüber anderen Teststellen,

- ungewöhnliche Änderungen zum Vormonat,
- vollständig gleiche Angaben zum Vormonat und
- ungewöhnliche Zahlenverhältnisse zwischen den Testgründen.

Die ersten Berichte versendete das RKI am 28. Oktober 2022 für den Prüfmonat Juli 2022 an die zuständigen Stellen der Länder und die KVen. Das BMG erhielt die Berichte ebenfalls. Die Teststellen konnten Testungen bis zu drei Monate im Nachgang abrechnen, sodass gegebenenfalls nicht alle Abrechnungen in die Analysen einfließen konnten. Die KBV meldete die Daten ca. drei Monate nach Abrechnungsmonat an das RKI.

2.5.2 Prüftätigkeit der nach Landesrecht zuständigen Stellen

Das RKI teilte dem Bundesrechnungshof mit, dass vertiefte Prüfungen überwiegend erst im Januar bzw. Februar 2023 in den Ländern begannen. Rückmeldungen gab es für die Analysen der Monate Juli und August 2022 aus vier Ländern. Ein Land schrieb dem RKI: „Die zur Strafanzeige gebrachten Auffälligkeiten müssen in diesem Zusammenhang als Zufallstreffer gewertet werden. Die bisherige Praxis der KV mit stichproben- und anlassbezogener Prüfung von Teststellen scheint dem RKI-Verfahren in keiner Weise nachzustehen. Insbesondere die anlassbezogene Prüfung auf Basis von Beschwerden scheint der RKI-Auswertung hinsichtlich des Erfolges im Zusammenhang mit Abrechnungsbetrug überlegen zu sein.“

Das RKI teilte den zuständigen Stellen der Länder mit, dass die von der KBV übersandten Abrechnungsdaten von Bürgertestungen nur bedingt für eine Plausibilitätsprüfung ausreichen. Insbesondere würden je Teststelle nur Meldezahlen pro Monat übermittelt, nicht jedoch Meldezahlen pro Tag und die Anzahl der positiven Testergebnisse. Nur von einem Gesundheitsamt erhielt das RKI einen Testdatensatz mit höherer Detailtiefe. Der Datensatz umfasste die Zahl der Testungen und positiven Testergebnisse pro Tag. Um die Erfolgsquote bei den Datenanalysen zu erhöhen, hielt das RKI weitere Daten für notwendig, und zwar:

- Typ der Teststelle, z. B. private Teststelle, Apotheke oder Arztpraxis,
- Kapazität der Teststelle,
- durch KV-Prüfung aufgefallene Teststellen,
- Anzahl der positiven Testergebnisse,
- Daten in tagesgenauer Auflösung,
- durch eine (Buchungs-) Software gespeicherte Daten,
- Check-In und Zeitstempel für die Testung und
- Check-Out und Zeitstempel.

Auch mit diesen zusätzlichen Merkmalen sei die Prüfung statistischer Auffälligkeiten nur begrenzt möglich. Es müsse grundsätzlich ein integriertes System angestrebt werden, welches Fehleingaben und Betrug im Vorhinein ausschließt.

Die Teststellen meldeten ihre Daten, wie die Zahl der positiven Testergebnisse³⁰ in den Ländern, nach unterschiedlichen Verfahren. Ein bundeseinheitliches standardisiertes Verfahren gab es nicht. Um ergänzende Daten zu erhalten, schrieb das RKI die Länder an. Ein Land meldete daraufhin zusätzliche Daten. Von zwei Ländern konnte das RKI weitere Daten elektronisch abrufen. Die Mehrzahl der Länder übermittelte dem RKI keine weiteren Daten. Sie begründeten dies damit, dass weitere Daten nicht zur Verfügung stünden und eine Übermittlung gegen die rechtlichen Vorgaben der TestV verstoße. Ein Land wies darauf hin, dass Teststellen verpflichtet seien, der zuständigen Stelle des ÖGD die Zahl der von ihnen erbrachten Testungen und die Zahl der positiven Testergebnisse zu melden. Die erbetenen Daten würden direkt bei den Gesundheitsämtern abgefragt. Zudem fehle es an einer Vorgabe für tägliche Meldungen. Teststellen seien nur verpflichtet, Daten monatlich zu melden. Die TestV enthalte keine Rechtsgrundlage für einen Datentransfer der Gesundheitsämter zum RKI. Auch die hohe Arbeitsbelastung der Gesundheitsämter spreche gegen weitere Datenübermittlungen.

Einige Länder verwiesen auf die zuständigen KVen, die detaillierte Daten vorhielten. Das BMG bat die Länder, dem RKI die Zahl der positiven Testergebnisse zu melden. Jede zusätzliche Information beim RKI könne dazu beitragen, Abrechnungsfehler aufzudecken. Zu der Frage der Länder, wie die vertieften Prüfungen ausgestaltet werden sollten, eröffnete das BMG den Ländern Spielräume. Es verwies auf die jeweiligen Vorgaben der KBV zu den Prüfungen und empfahl, die Länder sollten ein standardisiertes Verfahren festlegen. Im November 2022 übersandte das BMG einen Leitfaden zur Abrechnungsprüfung, der keine konkreten Vorgaben für die Abrechnungsprüfung enthielt und als Orientierungshilfe galt. Eine Rückmeldung der Prüfungsergebnisse von den Ländern an das RKI oder BMG war nach der TestV nicht verpflichtend. Das BMG wünschte sich jedoch ein Feedback an das RKI aus Gründen der Qualitätssicherung.

2.5.3 Beteiligung der Länder an der Umstrukturierung

In die Umstrukturierung der Abrechnungsprüfung waren die Länder zunächst nicht einbezogen. Sie lehnten es deshalb ab, die vertieften Prüfungen der Abrechnungen durchzuführen. Dem BMG teilten sie mit, dass sie bislang keine entsprechenden Stellen eingerichtet hätten, das BMG konkrete Vorgaben versäumt habe und die KVen bereits Teststellen prüften. Außerdem würden die Länder die Abrechnungen erst nach Auszahlung der Leistung prüfen. Die Prüfung durch die KVen sei sinnvoller, weil dann nur *eine* Stelle für die Abrechnung, Auszahlung und Prüfung zuständig wäre. Darüber hinaus erhielten die KVen für die Abrechnungsprüfung einen Verwaltungskostenersatz.

Ein Land bemängelte gegenüber dem RKI im November 2022, dass das BMG trotz mehrfacher Bitte der Länder noch immer keine Umsetzungshinweise für die vertieften Prüfungen zur Verfügung gestellt habe. Deshalb seien weitergehende Prüfungen nicht umsetzbar. Der Verweis auf die KBV-Vorgaben genüge nicht, zumal die Abrechnungsunterlagen den

³⁰ § 7 Absatz 10 TestV.

Landkreisen und kreisfreien Städten in der Regel gar nicht vorlägen. In welchem Umfang und mit welchen Ergebnissen die Länder die Abrechnungen der Bürgertestungen letztlich prüften, war dem BMG nicht bekannt. Einige Länder befanden sich noch im Aufbau von Strukturen, andere führten bereits Prüfungen durch. Fragen der Länder zur Umsetzung wertete das BMG als Beleg, dass sich die Länder mit den vertieften Prüfungen befassten.

2.6 Berichte der Kassenärztlichen Vereinigungen

Die KBV berichtete dem BMG erstmals mit Schreiben vom 27. Juli 2022 über die Prüftätigkeiten der KVen vor und nach dem 1. Juli 2022, indem sie 17 Einzelberichte der KVen übersandte. Eigene Erläuterungen machte sie dabei nicht. Die Berichte der KVen sollten Angaben zur Zahl der Abrechnungsprüfungen, zu den häufigsten Gründen für die Durchführung der Abrechnungsprüfungen, zur Zahl der Verfahren, in denen Rückzahlungsbeträge mit weiteren Forderungen verrechnet worden waren, zur Höhe der verrechneten Rückzahlungsbeträge und zu den Gründen für die Rückzahlung von Beträgen an die Liquiditätsreserve des Gesundheitsfonds enthalten.³¹ Sie waren teilweise unvollständig und bezogen sich auf unterschiedliche Berichtszeiträume. Ein einheitliches Format für die Übermittlung der Daten an das BMG bestand nicht.

Die Auswertung des BMG ergab, dass die Berichte ein sehr heterogenes Bild zu den Prüftätigkeiten der einzelnen KVen vermittelten. Für manche KVen könne anhand der Zahl der durchgeführten Abrechnungsprüfungen und der verrechneten und zurückgeforderten Abrechnungsbeträge auf eine gewissenhafte Prüftätigkeit geschlossen werden. Einige KVen machten keine oder nur in geringem Umfang Rückzahlungsbeträge durch Abrechnungsprüfungen geltend.

Die Berichte für das dritte und vierte Quartal 2022 unterschieden sich erneut hinsichtlich der Berichtszeiträume und Datenqualität. Bei einigen KVen war ein Rückgang der Zahl der Abrechnungsprüfungen zu verzeichnen, bei anderen KVen erhöhte sich die Zahl. Gründe für den Rückgang oder Anstieg gingen aus den Berichten nicht hervor. Die Darstellung der geltend gemachten Rückforderungen war unterschiedlich. Einige KVen machten keine Angaben über verrechnete oder zurückgeforderte Abrechnungsbeträge. Andere berichteten von gestiegenen Beträgen, deren Auszahlung an die Teststellen unterblieb, und von höheren Rückforderungsbeträgen.

Das BMG ermittelte im Februar 2023, dass alle KVen bis dahin 12,3 Mio. Euro an die Liquiditätsreserve des Gesundheitsfonds zurückgezahlt hätten. Die Berichte der KVen enthielten aber keine Informationen darüber, ob die Länder vertiefte Prüfungen vorgenommen hatten. Rückschlüsse auf die Anstrengungen der KVen seien nur bedingt möglich. Das BMG sah keine Möglichkeiten, die Prüftätigkeiten der KVen und der nach Landesrecht zuständigen Stellen zu beeinflussen. Es fehlten entsprechende Prüfungsrechte. Deshalb bat es die Länder

³¹ § 16 Absatz 4 TestV.

wiederkehrend im September und November 2022 sowie im Januar 2023, bei ihrer Rechtsaufsicht über die KVen deren Vorgehen bei der Abrechnungsprüfung zu überprüfen.

Auch die Berichte der KVen für das erste Quartal 2023 unterschieden sich in Bezug auf die Berichtszeiträume und Qualität der Daten deutlich. So wiesen einige KVen weiterhin keine Rückzahlungsforderungen aus.

Im Juli 2023 machten die KVen in einem standardisierten Verfahren u. a. Angaben zu laufenden Verfahren, ausgesetzten Auszahlungen und Rückerstattungen. Einige Daten beinhalten Verwaltungskosten, andere nicht. Eine KV meldete Daten nicht für den gesamten Zeitraum, sondern nur für ein Quartal.

2.7 Vorläufige Würdigung

Prüfung der Abrechnungen für Bürgertestungen nicht effizient

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass sich die Effizienz der Abrechnungsprüfung mit der neuen TestV nicht erkennbar erhöhte. Das BMG versäumte sicherzustellen, dass alle vorhandenen Daten in die Plausibilitätsprüfungen des RKI mit einbezogen werden. Ein Abgleich der Abrechnungsdaten der KVen mit den Daten des ÖGD fand mit dem Übergang in die neue Abrechnungsprüfung nicht mehr verpflichtend statt. Ob die zuständigen Länder bei ihren vertieften Prüfungen auf diese Daten zugriffen, war für den Bundesrechnungshof nicht feststellbar. Auch das BMG hatte hierzu keine Kenntnis.

Auf die Hinweise des RKI, dass für die Analyse weitere Daten erforderlich seien, reagierte das BMG nicht angemessen. Die Daten konnten dem RKI überwiegend nicht gemeldet werden, weil sie nach Aussage einiger Länder nicht zur Verfügung standen bzw. eine Übermittlung gegen die Vorgaben der TestV verstoße. Das Vorgehen des BMG bei der Abrechnungsprüfung hat der Bundesrechnungshof für unzureichend gehalten. Die Kritik der Länder, dass die bisherige Praxis der KVen mit stichproben- und anlassbezogener Prüfung von Teststellen dem RKI-Verfahren nicht nachstehe und zur Strafanzeige gebrachte Auffälligkeiten als Zufallstreffer gewertet werden müssten, erscheint nicht unberechtigt. Die Länder hätten verpflichtet werden müssen, alle notwendigen Daten an das RKI zu übermitteln. Durch Übermittlung aller notwendigen Daten und ein standardisiertes Verfahren hätten die Analysen des RKI verbessert werden können.

Der Bundesrechnungshof hat des Weiteren beanstandet, dass die Abrechnungsprüfung durch Einbindung weiterer Akteure erschwert wurde. Das Auseinanderfallen der Abrechnungen einerseits (durch die KVen) sowie der Analysen und Überprüfungen andererseits (durch RKI und zuständige Stellen der Länder) bewirkte, dass die Prüfung stark gestreckt wird und sich zeitlich verzögert. Eine wirkungsvolle Betrugsbekämpfung wird nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes damit erschwert.

Abstimmung im Umstrukturierungsprozess ungenügend

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass das BMG versäumte, die Länder in den Umstrukturierungsprozess für die neue Abrechnungsprüfung einzubeziehen. Es legte Zuständigkeiten fest, die die Länder nicht erfüllen konnten, weil ihnen Kapazitäten und Organisationsstrukturen fehlten. Darüber hinaus unterließ es das BMG, zeitnah Hinweise und Kriterien für vertiefte Prüfungen festzulegen, sodass sich teilweise die Prüfungen über Monate verzögerten. Die bloße Empfehlung, die Länder sollten ein standardisiertes Verfahren festlegen, hat nicht zu mehr Sicherheit beigetragen.

Berichte der Kassenärztlichen Vereinigungen uneinheitlich

Der Bundesrechnungshof hat anerkannt, dass sich das BMG bemühte, seiner Forderung nachzukommen, Transparenz über die Ergebnisse der Abrechnungsprüfung herzustellen. Hierfür ergänzte es zwar die TestV um eine Berichtspflicht der KVen gegenüber dem BMG. Aus den Berichten konnten aber kaum Rückschlüsse über den Erfolg der Prüfungen der KVen gezogen werden. Das BMG versäumte es, darauf hinzuwirken, einheitliche Standards für die Berichte zu setzen und bei den KVen und der KBV auf aussagekräftige Berichtspflichten zu drängen.

2.8 Stellungnahme des BMG

Das BMG hat betont, dass während der Pandemie der Schutzauftrag des Staates im Vordergrund gestanden habe. Ziel sei gewesen, die Zahl schwerer Erkrankungen und tödlicher Verläufe zu minimieren und eine Überlastung des Gesundheitswesens zu vermeiden. Für alle Maßnahmen habe erheblicher Zeitdruck bestanden. Lange sei ungewiss gewesen, welche Maßnahmen helfen würden und welchen Umfang diese haben müssten. Testungen hätten eine schnelle und präzise Erfassung der Zahl und Verteilung infizierter Personen ermöglicht und zu einem aktuelleren und besseren Lagebild beigetragen. Dies sei Grundlage für weitere Schutzmaßnahmen gewesen mit dem Ziel, Infektionsketten zu unterbrechen. Zudem sei es notwendig gewesen, auch bei einem wellenförmigen Pandemieverlauf eine flächendeckende Testinfrastruktur aufrechtzuerhalten.

Die Vorgaben zur Kontrolle der ordnungsgemäßen Durchführung und Abrechnung von Testungen seien mehrfach angepasst und nachgeschärft worden. Mit Etablierung der Berichtspflicht im März 2022 sei eine Forderung des Bundesrechnungshofes umgesetzt worden. Zudem sei im November 2022 eine neue Berichtspflicht für die KVen eingeführt worden. Im Juli 2023 seien bundesweit 4 766 Verfahren durchgeführt worden, in denen die KVen Auszahlungen aufgrund von Abrechnungsprüfungen ausgesetzt hätten. Dabei seien Auszahlungen von 295 Mio. Euro vorläufig ausgesetzt worden. Weiterhin seien in 2 073 laufenden Verfahren Rückzahlungen von 115 Mio. Euro durch Bescheid geltend gemacht worden. Mit Stand vom 20. Oktober 2023 hätten die KVen rund 22,3 Mio. Euro zurückgezahlt.

Im Übrigen seien verfassungsrechtliche Zuständigkeiten zu beachten. Nach dem Grundgesetz habe der Bund zwar die Gesetzgebungskompetenz für Maßnahmen gegen gemeingefährliche oder übertragbare Krankheiten bei Menschen. Jedoch obliege die Ausführung den Ländern. Weder sei es Aufgabe des Bundes, bei den Ländern Behörden einzurichten, noch bindende Vorgaben für die Umsetzung der übertragenen Aufgaben zu machen. Trotz fehlender Bereitschaft der Länder, präventive Testungen in erheblichem Umfang zu finanzieren, sei dem Bund daran gelegen gewesen, die erforderlichen Testungen durchzuführen und die Finanzierung sicherzustellen. Sein Anliegen sei zudem gewesen, die Testungen länderübergreifend weitgehend einheitlich umzusetzen. Die Ansprüche auf Bürgertestungen seien immer weiter eingeschränkt worden. Dies habe Kosten im Rahmen des Möglichen reduziert.

Bei der Abrechnungsprüfung weitere Akteure einzubeziehen, sei notwendig gewesen, um die Prüfung effizienter zu gestalten und vorsätzlich falschen Abrechnungen vorzubeugen. Zudem sei die Möglichkeit geschaffen worden, dass das RKI infektionsepidemiologische Datenanalysen zu den Leistungen nach § 4a TestV durchführt. Unverändert gelte, dass die zuständigen Stellen der Länder Überwachungsfunktionen wahrzunehmen hätten. Der ÖGD hätte unter anderem die Zuverlässigkeit der Teststellenbetreibenden zu prüfen. Seit Juli 2022 sei es Aufgabe der Länder, die ordnungsgemäße Durchführung und Abrechnung der Bürgertestungen mit gezielten vertieften Prüfungen zu kontrollieren. Die Vorgaben der KBV wären laut Verordnungsbegründung für eine angemessene Vorgehensweise geeignet gewesen.

Entsprechend der verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsverteilung seien die Länder unmittelbar verpflichtet gewesen, eigenständig und auf Grundlage der vorhandenen Informationen ein Prüfverfahren festzulegen. Hierbei habe es nahe gelegen, dass sie sich abstimmen und zusammenarbeiten. Zum gegenseitigen Informationsaustausch und zur Unterstützung der Länder habe ein regelmäßiger, phasenweise zweiwöchentlicher Austausch stattgefunden. Dabei seien Rechtsfragen beantwortet und Auslegungshinweise gegeben worden. Insbesondere habe das BMG in den Besprechungen wiederholt darauf hingewiesen, dass die rechtlichen Vorgaben der TestV nicht einem Datenaustausch zwischen Ländern und RKI entgegenstünden. Diese Gespräche habe das BMG bis Mai 2023 geführt. Es plane weitere Gespräche. Auch habe das BMG den Ländern einen Leitfaden zur Umsetzung der vertieften Prüfung von Teststellen zur Verfügung gestellt und darauf hingewiesen, dass ein standardisiertes Verfahren eingeführt werden sollte. Es habe viele Detailfragen beantwortet und die Länder bei ihrer Aufgabenwahrnehmung unterstützt.

Die Länder hätten unterschiedliche Vorgehensweisen entwickelt, um den Verpflichtungen nachzukommen. Beispielsweise seien in einem Land alle vom RKI als auffällig gemeldeten Teststellen einer vertieften Abrechnungsprüfung zugeführt worden. Die weiterhin laufenden Prüfungen würden standardisierte Maßnahmen unter Einbeziehung der lokalen Leistungsdokumentation umfassen. In einem Kategorisierungssystem würde zugeordnet, welche Konsequenz aus dem Prüfergebnis folge. Mit dieser Vorgehensweise seien bei einer Vielzahl der überprüften Teststellen Rückforderungen durch Bescheid geltend gemacht worden. In einigen Fällen sei das zuständige Landeskriminalamt unterrichtet worden. Diese Beispiele zeigten, dass die Länder in der Lage seien, effektive Prüfungen durchzuführen, wenn sie sich – wie vom BMG empfohlen – standardisierte Verfahren erarbeitet hätten.

Die Abrechnungsprüfung sei auf einen gegenseitigen Austausch der wichtigen Informationen und Daten nicht nur zwischen Ländern und RKI, sondern auch zwischen den zuständigen Stellen des ÖGD und den KVen hin angelegt worden. Dieses Zusammenwirken betreffe relevante Aspekte der Testkapazitäten, die Positivraten einzelner Teststellen und weitere wichtige Informationen zu deren Betrieb.

Dass die zur Verfügung stehenden Daten nicht ausreichend und zur Strafanzeige gebrachte Auffälligkeiten Zufallstreffer seien, könne nicht nachvollzogen werden. Das RKI habe eine zielführende Analyseverfahren entwickelt. Dies zeige sich am Beispiel eines Landes. Über die inzwischen vollständig erhaltenen Rückmeldungen seien dort auffällige Teststellen durch die zuständige Stelle bestätigt worden. Gegenüber rein zufälligen Treffern sei eine höhere Erfolgsquote erzielt worden. Das BMG könne zudem nicht nachvollziehen, weshalb die Einbindung weiterer Akteure eine wirkungsvolle Betrugsbekämpfung erschwert haben sollte.

Nach § 16 Absatz 5 TestV seien die KVen verpflichtet, dem BMG konkrete Angaben zu relevanten Aspekten der Abrechnungsprüfungen nach bundeseinheitlichen Standards zu übermitteln. Die übermittelten Daten seien eindeutig und aussagekräftig. Die etablierten Transparenzmaßnahmen ermöglichten Rückschlüsse auf das Prüfverhalten der KVen und Länder sowie den Status der Abrechnungsprüfungsverfahren. Nach den vorliegenden Daten sei davon auszugehen, dass die Verfahren der Prüfung und Rückforderungen funktionierten, sofern die an der Prüfung beteiligten Institutionen gewissenhaft und gründlich die rechtlichen Prüfaufgaben wahrnahmen. Dennoch sei die Forderung des Bundesrechnungshofes, fortlaufend auf ein effektives Verfahren der Abrechnungsprüfung hinzuwirken, grundsätzlich nachvollziehbar. Das BMG werde weiterhin im direkten Austausch mit den Ländern auf eine effiziente Umsetzung hinwirken.

2.9 Abschließende Würdigung

Abrechnungsprüfung bleibt weit hinter Erwartungen zurück

Der Bundesrechnungshof begrüßt die Zusage des BMG, fortlaufend auf ein effektives Verfahren der Abrechnungsprüfung hinzuwirken zu wollen. Er hält aber an seiner Kritik fest, dass ein Effizienzgewinn mit dem neuen Abrechnungsprüfverfahren kaum erkennbar ist. Die KVen prüfen die Abrechnungen der Bürgertestungen nur noch auf rechnerische Richtigkeit der Angaben in den Abrechnungsunterlagen, Einhaltung der erforderlichen Form und Vollständigkeit. Plausibilitätsprüfungen für Bürgertestungen durch KVen sind nicht mehr vorgesehen. Dem RKI lagen nicht alle vorhandenen Daten vor. Die zuständigen Stellen der Länder gaben nicht alle Daten an die KVen und das RKI weiter. Vorhandene Daten wurden damit nicht mehr konsequent genutzt, um Fehler in den Abrechnungen aufzudecken.

Das BMG war mit den notwendigen Befugnissen ausgestattet und konnte die Modalitäten der Abrechnungsprüfung in der Verordnung weitgehend festlegen. Damit konnte es die Einbeziehung verschiedener Akteure, die Verpflichtung zur Meldung und Weiterleitung von

Daten sowie die Aufgabenverteilung der Abrechnungsprüfung bestimmen. Das BMG hätte im Interesse des Bundes auf ein einheitliches und effektives Prüfungsverfahren hinwirken müssen. Es versäumte aber, Datenmeldewege verbindlich festzulegen und dem RKI notwendige Daten, etwa die Positivrate, bereitzustellen. Die von der KBV an das RKI gemeldeten Abrechnungsdaten betrachtet der Bundesrechnungshof weiterhin als nicht ausreichend.

Unterhalb einer gesetzlichen Regelung hätte das BMG durch Erörterung auf Bund-Länder-Ebene eine abgestimmte und bundesweit gültige Richtlinie bzw. verpflichtende Verfahrenshinweise erarbeiten können. Auf diese Weise hätte zumindest ein verbindlicher Minimalkonsens erzielt werden können, an dem alle Länder ihre Prüfungsaktivitäten hätten ausrichten können. Dies erst schafft die Mindestvoraussetzung für eine effektive und wirtschaftliche Verwendung der Mittel. Soweit Länder um Hinweise für effektive Abrechnungsprüfungen baten, hätte das BMG diese schnellstmöglich – wenn auch unverbindlich – zur Verfügung stellen müssen. Mehrfachen Bitten der Länder kam es jedoch nicht nach, was zu Verzögerungen in der Abrechnungsprüfung führte.

Ergebnisse der Abrechnungsprüfung ungewiss

Es ist ungewiss, ob die Länder vertiefte Prüfungen auf Grundlage der vom RKI gemeldeten Analysen tatsächlich durchführen. Das BMG erwartete, dass sie zu effektiven Prüfungen in der Lage seien, soweit sie ein standardisiertes Verfahren erarbeitet hätten. Dazu sind sie nach der TestV aber gerade nicht verpflichtet. Zum Zeitpunkt der Erhebungen hatten weder das BMG noch das RKI flächendeckend Rückmeldungen von den Ländern erhalten, ob, wie und mit welchem Ergebnis diese geprüft hatten. Nur vereinzelt lagen Meldungen der Länder vor. Insoweit fehlt es an Transparenz über die Abrechnungsprüfung und ihre Ergebnisse. Die von einigen wenigen Ländern berichteten Erfolge deuten darauf hin, dass mehr Falschabrechnungen und mutmaßlich Straftaten hätten aufgedeckt werden können. Dazu hätte es bundesweit eines einheitlichen strengen Maßstabs und eines angemessenen Einsatzes von Personal bedurft. Die Verpflichtung der Länder zu ordnungsgemäßer Verwaltung und angemessener Prüfung der Verwendung von Haushaltsmitteln ergibt sich zwar bereits aus den grundgesetzlichen Bestimmungen. Für eine sachgerechte Umsetzung ist aber zusätzlich notwendig, dass der Bund den für die Kontrolltätigkeit notwendigen regulatorischen Rahmen bereitet.

Die Hinweise des BMG zur Qualität des Abrechnungsverfahrens und den hierbei erzielten Ergebnissen (unterbrochene Auszahlungen und erzielte Rückzahlungen) sind nur eingeschränkt nachvollziehbar. Eine infolge der Anpassungen verbesserte Abrechnungsprüfung lässt sich aus den genannten Daten nicht ableiten. Grundsätzlich sollten derartige Evaluationen stets auf repräsentativen Erfassungen beruhen, die vorliegend aber fehlten. Das BMG hat unabhängig davon alle ihm zur Verfügung stehenden Mittel zu nutzen, um eine effektive Abrechnungsprüfung zu fördern. Dies schließt die Bereitstellung geeigneter statistischer Daten ein.

Das Prüfverfahren ist aus Sicht des Bundesrechnungshofes nicht sachgerecht organisiert. Aufgrund der neuen Abläufe vergütet eine Stelle (KV) die Leistungen für Bürgertestungen,

während weitere Akteure (RKI und zuständige Stellen der Länder) die Abrechnungen analysieren und überprüfen. Durch einen derart nachgelagerten und gestreckten dreistufigen Prüfungsablauf wird eine wirkungsvolle Betrugsbekämpfung erschwert. Die Weitergabe von Informationen und Abstimmung der Prüfungsmethoden führt zu Verzögerungen und Reibungsverlusten. Insbesondere der zeitliche Abstand zwischen Auszahlung und Prüfung hätte vermieden werden können, wenn die Abrechnungsprüfung der Bürgertestungen bei den KVen verblieben wäre. Nach dem neuen Prüfverfahren sind überzahlte Beträge schwieriger einzuziehen und Verrechnungen praktisch ausgeschlossen.

Voraussetzungen für Bürgertestungen nicht praktikabel prüfbar

Obwohl die KVen das BMG im Vorfeld mehrfach auf praktische Probleme hingewiesen hatten, forderte die neue TestV für zehn Fallgruppen Nachweise für den Anspruch auf eine Bürgertestung, zumindest in Form einer Selbstauskunft. Dazu hatten die Teststellen die zu testenden Personen aufzuklären und um geeignete Nachweise zu bitten. Dies gestaltet sich erwartungsgemäß problematisch, wenn zu testende Personen keinen Nachweis vorlegen bzw. sich mit Selbstauskünften begnügen können. Ob ein Anspruch auf Testung tatsächlich bestand, konnten Teststellen in diesen Fällen weder prüfen noch für spätere Prüfungen dokumentieren. Das gesamte Verfahren war damit anfällig für Missbrauch und Betrug. Der Bundesrechnungshof hält es bereits im Ansatz für ungeeignet. Einsparpotenziale wurden damit nicht ausgeschöpft und die Erwartungen des Haushaltsausschusses blieben unerfüllt. Die KVen zahlten Vergütungen an Teststellen auch in Fällen aus, in denen die Ansprüche nicht nachgewiesen waren. Die zuständigen Stellen der Länder waren bei der vertieften Prüfung ebenfalls nicht in der Lage, die Anspruchsvoraussetzungen zu überprüfen, weil es an aussagefähigen Nachweisen fehlte.

Prozess der Umstrukturierung nicht ausgewogen

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Kritik fest, dass der Umstrukturierungsprozess nicht ausgewogen war. Länder und RKI wurden nicht hinreichend einbezogen, insbesondere berücksichtigte das BMG nicht genügend fehlende Kapazitäten und Organisationsstrukturen. Es versäumte, zeitnah Hinweise und Kriterien für vertiefte Prüfungen festzulegen. Erst Mitte November 2022 – mehr als vier Monate nach Umstrukturierung der Abrechnungsprüfung – übersandte das BMG den Ländern Umsetzungshinweise. Dies konnte durch bloße Gespräche im Vorfeld nicht kompensiert werden.

Berichte der Kassenärztlichen Vereinigungen nicht aussagekräftig

Für die von der KBV bis zum ersten Quartal 2023 zu erbringenden Berichte war kein standardisiertes Format vorgegeben. Sie waren damit nicht geeignet, Transparenz über die Ergebnisse der Abrechnungsprüfung herzustellen. Das BMG konnte deshalb auch nicht zeitnah über etwaige Änderungsbedarfe entscheiden. Die Berichte der KVen im Juli 2023 wurden

zwar in einem einheitlichen Format gemeldet. Dennoch fehlt eine Vergleichbarkeit, da sie sich hinsichtlich der gemeldeten Daten, etwa der Verwaltungskosten, unterscheiden.

2.10 Empfehlungen

Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem BMG, das Prüfverfahren zu optimieren. Insbesondere sollte es umgehend auf ausreichende Prüfkaktivitäten hinwirken, um etwaige Überzahlungen an den Bundeshaushalt zurückzuführen. Das BMG sollte außerdem darauf hinwirken, dass die Länder und die KVen dem RKI noch fehlende Daten schnellstmöglich liefern. Es sollte die Länder auffordern, konsequenter zu prüfen und ihre Ergebnisse an das BMG zu übermitteln. Grundsätzlich gibt der Bundesrechnungshof für künftige ähnlich gelagerte Sachverhalte folgende Hinweise:

- Auszahlung und Prüfung sollten regelmäßig in der Zuständigkeit derselben Stelle liegen. Dadurch kann sichergestellt werden, dass zeitnah Auszahlungen in streitbehafteten Fällen einbehalten werden. Abrechnung und Prüfung sind originäre Aufgaben von KVen. Der Bundesrechnungshof hält die KVen deshalb grundsätzlich für geeignete Stellen zur Durchführung derartiger Verfahren.
- Zu meldende Daten, Meldewege und Meldefristen sollten bundeseinheitlich nach festgelegten Kriterien bestimmt werden. Hierzu sollte – soweit möglich – ein standardisiertes elektronisches Verfahren eingerichtet werden, das ein Testbuchungs- und Abrechnungssystem mit den dazugehörigen Meldewegen umfasst (zertifiziertes Buchungssystem).
- Die Abrechnungsprüfung ist transparent zu gestalten. Die Ergebnisse sollten nach einem einheitlichen Standard (wenigstens) dem BMG zur Verfügung gestellt werden.
- Verordnungen sollten so gestaltet sein, dass Anspruchsvoraussetzungen nachzuweisen und prüfbar sind. Erbrachte Nachweise sollten in geeigneter und rechtlich zulässiger Form gespeichert werden, damit sie für spätere Kontrollen und Strafverfahren bereitstehen.
- Das BMG sollte über hinreichende Informationsrechte verfügen, um nachvollziehen zu können, ob die auszahlenden und prüfenden Stellen ihre Aufgaben ordnungsgemäß wahrnehmen. Nur so kann sichergestellt werden, dass Bundesmittel wirtschaftlich verwendet werden.

3 Aufbewahrungsfrist für Unterlagen

3.1 Entwicklung rechtlicher Grundlagen

Das BMG ist ermächtigt, Regelungen in der TestV zu bestimmen, die bis 31. Dezember 2024 fortgelten.³² Diese Frist wurde gewählt, um Nachzahlungen an Teststellen, etwa aufgrund

³² § 20i Absatz 3 Satz 16 SGB V.

von Klageverfahren, oder Rückzahlungen an den Gesundheitsfonds bis Ende des Jahres 2024 abwickeln zu können. Im November 2022 verlängerte das BMG die Regelungen für die Abrechnung der Leistungen, Prüfung, Zahlung und Erstattung aus Bundesmitteln bis 31. Dezember 2024.³³ Damit wird sichergestellt, dass jede Teststelle für ihre rechtmäßig erbrachten Leistungen eine Vergütung erhält. Um das Verfahren zügig abzuschließen, sind für die Abrechnungen Ausschlussfristen vorgesehen.

Die Teststellen haben für den Nachweis der korrekten Durchführung und Abrechnung der Testungen ihre Leistungen zu dokumentieren. Diese Dokumentationen sind bis 31. Dezember 2024 zu speichern oder aufzubewahren.³⁴

3.2 Feststellungen

Aufbewahrungsfristen werden in verschiedenen Vorschriften geregelt. Die Allgemeine Verwaltungsvorschrift über das Rechnungswesen in der Sozialversicherung (SRVwV) sieht Aufbewahrungsfristen von bis zu zehn Jahren vor. Abrechnungsunterlagen für die Inanspruchnahme von Leistungen sind von den Krankenkassen so lange aufzubewahren, wie dies für Prüfw Zwecke der Krankenkassen erforderlich ist.³⁵ Das Umsatzsteuergesetz sieht für Unternehmerinnen und Unternehmer eine Aufbewahrungsfrist von zehn Jahren für Rechnungen vor.³⁶ Nach dem Handelsgesetzbuch sind Kaufleute verpflichtet, Buchungsbelege zehn Jahre aufzubewahren.³⁷ Auch die Abgabenordnung sieht vor, dass Buchungsbelege zehn Jahre aufzubewahren sind.³⁸ Eines der Kriterien zum Festlegen von Aufbewahrungsfristen ist das Sichern von Rechten und Pflichten der öffentlichen Stelle selbst und von Dritten.³⁹

In der Vergangenheit ermittelten Staatsanwaltschaften, um in Teststellen strafrechtlich relevante Sachverhalte bei Abrechnungen aufzuklären.⁴⁰ Hinweise darauf können sich noch Jahre nach der Abrechnung der erbrachten Testleistung ergeben.

3.3 Vorläufige Würdigung

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die Aufbewahrungsfristen zu kurz sind. Er hat die Auffassung des BMG geteilt, dass Leistungen bis zu einem bestimmten Zeitpunkt abzurechnen sind und die Pflicht zur Aufbewahrung von rechnungsbegründenden Unterlagen an einem festgelegten Zeitpunkt zu enden hat. Die Aufbewahrungsfrist bis 31. Dezember

³³ Fünfte Verordnung zur Änderung der TestV (BAnz AT 24. November 2022 V2).

³⁴ § 7 Absatz 5 TestV.

³⁵ § 35 Absatz 1 und 2 Allgemeine Verwaltungsvorschrift über das Rechnungswesen in der Sozialversicherung.

³⁶ § 14b Absatz 1 Umsatzsteuergesetz.

³⁷ § 257 Absätze 1 und 4 Handelsgesetzbuch.

³⁸ § 147 Absätze 1 und 3 Abgabenordnung.

³⁹ Bundesarchiv, In Rechts- oder Verwaltungsvorschriften definierte Aufbewahrungsfristen, März 2022.

⁴⁰ Nach § 78 Absatz 3 Nummer 4 Strafgesetzbuch (StGB) beträgt etwa die Verjährungsfrist für einen Betrug (§ 263 StGB) fünf Jahre.

2024 hält er aber für zu knapp bemessen. Eine schon in diesem Jahr endende Frist gefährdet die Aufdeckung strafrechtlich relevanter Sachverhalte, weil rechnungsbegründende Unterlagen nicht mehr vorliegen müssen. Dadurch dürfte die strafrechtliche Verfolgung und die Durchsetzung von Rückzahlungsansprüchen des Bundes in vielen Fällen mindestens erschwert werden oder sogar scheitern. Der Bundesrechnungshof hat es daher für dringend geboten gehalten, eventuellen Einnahmeausfällen des Bundes mit einer hinreichenden Aufbewahrungsfrist zu begegnen.

3.4 Stellungnahme des BMG

Das BMG hat das Anliegen des Bundesrechnungshofes geteilt, durch geeignete Vorgaben die vollständige Aufdeckung und Verfolgung strafrechtlich relevanter Sachverhalte zu ermöglichen. Es prüfe derzeit, die Rechtsgrundlagen zu den Aufbewahrungsfristen anzupassen.

3.5 Abschießende Würdigung und Empfehlungen

Der Bundesrechnungshof hält es weiterhin für geboten, eine Anpassung der Aufbewahrungsfrist zeitnah vorzunehmen. Nur so können die Teststellenbetreibenden rechtzeitig entsprechende Maßnahmen zur verlängerten Aufbewahrungsfrist einleiten.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem BMG dringend darauf hinzuwirken, die gesetzliche Aufbewahrungsfrist für rechnungsbegründende Unterlagen nach der TestV zu verlängern. Das BMG sollte sich bei seiner Entscheidung an den Aufbewahrungsfristen vergleichbarer Sachverhalte orientieren, wie in der SRVwV, dem Umsatzsteuergesetz, der Abgabenordnung oder dem Handelsgesetzbuch. Bei der Feststellung angemessener Zeiträume sollte es die Fristen der Strafverfolgungsverjährung berücksichtigen.

4 Vergütungspauschalen

4.1 Feststellungen im Jahr 2022

Der Bundesrechnungshof hatte in seinem Beratungsbericht an den Haushaltsausschuss im Jahr 2022 beanstandet, dass das BMG keinen Überblick über die Gesamtzahl der abgerechneten Bürgertestungen, die damit verbundenen Abrechnungsbeträge für die Zeit bis März 2022 und die Zahl der Teststellen besaß. Auch umfassten die von den KVen an das BMG zu

meldenden Daten⁴¹ keine nach der Art der Testmöglichkeit differenzierte Darstellung.⁴² Im Ergebnis sah sich das BMG Mitte Dezember 2021 zu keiner Einschätzung imstande über weitere benötigte Bundesmittel für Leistungen der TestV für das Jahr 2022.

Das BMG passte die Höhe der Beträge zur Finanzierung der Leistungen für Testungen einschließlich der Sachkosten mehrfach an. Es konnte jedoch nicht anhand von Kalkulationen belegen, wie es zu den unterschiedlichen Vergütungspauschalen gekommen war. Der Bundesrechnungshof hatte das BMG aufgefordert, die Vergütungspauschalen künftig auf Grundlage verlässlicher Analysen zu kalkulieren und diesen Prozess aktenkundig zu machen.

Das BMG hatte die Auffassung vertreten, eine derartige Kalkulationsgrundlage setze regelmäßig empirisch erhobene Daten voraus. Dies könne nur langfristig aufgebaut werden und sei in einer Pandemie nicht möglich. Der Bundesrechnungshof widersprach dem: Eine empirische Datengrundlage ist nicht erforderlich, um Anpassungen der Vergütungspauschalen zu begründen. Es genügen fortlaufende Preisanalysen, die die verschiedenen Vertriebswege bei den gehandelten Tests abbilden, um gegebenenfalls kurzfristig die Höhe der Pauschalen anpassen zu können. Er hatte dem BMG empfohlen, künftig zu dokumentieren, wie es die Höhe der Vergütungspauschalen ermittelt hat.

Testungen bei asymptomatischen Personen dienen dem Bevölkerungs- bzw. Infektionsschutz und fallen grundsätzlich in den Aufgabenbereich der Länder. Der Bundesrechnungshof hatte es deshalb für erforderlich gehalten, die Länder künftig wieder verstärkt an den Kosten für Leistungen nach der TestV zu beteiligen und eine angemessene Aufteilung zwischen Bund und Ländern herzustellen.

4.2 Entwicklung rechtlicher Grundlagen

Für die allgemeine Gefahrenabwehr sind nach den Bestimmungen des Grundgesetzes grundsätzlich die Länder zuständig. Die damit verbundene Zuständigkeit für die Gesetzgebung sowie die Finanzierungsverantwortung liegt im Grundsatz bei den Ländern. Testungen dienen insbesondere dazu, asymptomatische Verläufe einer COVID-19-Infektion zu erkennen. Leistungen, die sich an asymptomatische Personen richten, betreffen Maßnahmen des Bevölkerungsschutzes und der Gefahrenabwehr.

Das BMG konnte durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates bestimmen, dass gesetzlich Versicherte Anspruch auf bestimmte Testungen für den Nachweis einer Infektion mit einem Krankheitserreger oder das Vorhandensein von Antikörpern gegen diesen Krankheitserreger haben.⁴³ Eine verbindliche Kostenübernahme der Länder war nicht vorgesehen.

⁴¹ Transparenzdaten nach § 16 TestV.

⁴² Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion der FDP vom 15. Juni 2021 (Bundestagsdrucksache 19/30757, Seite 2).

⁴³ § 20i Absatz 3 SGB V.

Die Höhe der Vergütungen für die Erbringung von Bürgertestungen und PCR-Tests war in der jeweils geltenden TestV geregelt (§§ 9, 11 und 12 TestV). Das BMG hat die TestV so zu gestalten, dass bei ihrer Anwendung der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit⁴⁴ eingehalten wird. Es sind für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen.

Zwei Personengruppen hatten vom 30. Juni 2022 bis 25. November 2022 einen Anspruch auf Testung bei Zahlung eines Eigenanteils von 3 Euro. Dies betraf Personen,

- die am selben Tag eine Veranstaltung in einem Innenraum besuchen wollten und
- die durch die „Corona-Warn-App“ eine Warnung „erhöhtes Risiko“ erhalten hatten.

Der Anteil der Personen, die die Eigenbeteiligung zahlten, betrug im Juli 18 % und sank bis Oktober 2022 auf 12 % der zu Testenden. Insgesamt zahlten Bürgerinnen und Bürger 34,1 Mio. Euro als Eigenbeteiligung.⁴⁵

Der Eigenanteil konnte von dem jeweiligen Land übernommen werden.⁴⁶ Diese rechtliche Änderung in der TestV beruhte auf dem Maßgabebeschluss des Haushaltsausschusses vom 11. Mai 2022.⁴⁷ Damit versuchte das BMG, die Länder zur Kostenübernahme zu bewegen. Keines der Länder machte allerdings von dieser Möglichkeit Gebrauch.

4.3 Vergütung für Bürgertestungen

Die Bürgertestungen wurden pauschal vergütet, und zwar getrennt nach der persönlichen Leistungserbringung bzw. Testdurchführung und entstandenen Sachkosten.

⁴⁴ § 7 BHO.

⁴⁵ KBV, online unter <https://www.kbv.de/html/53975.php>, Bürgertestung: Daten Abrechnungsmonat (Stand: 24. April 2023), eigene Berechnung.

⁴⁶ Dritte Verordnung zur Änderung der TestV (BANz AT 29. Juni 2022 V1).

⁴⁷ Vgl. Tnr. 1 a. E.

Tabelle 1

Vergütung der Testdurchführung und Sachkosten

Zeitraum	Vergütung für Leistungen (Gespräch, Abstrich, Zertifikat) <i>in Euro</i>	Vergütung für Sachkosten <i>in Euro</i>
08.03.2021 bis 31.03.2021	12,00 ^a	9,00 ^b
01.04.2021 bis 30.06.2021	12,00 ^a	6,00 ^b
01.07.2021 bis 30.11.2021	8,00	3,50
01.12.2021 bis 31.01.2022	8,00	4,50
01.02.2022 bis 30.06.2022	8,00	3,50
01.07.2022 bis 30.11.2022	7,00 (ohne Eigenanteil)	2,50
01.12.2022 bis 28.02.2023	6,00	2,00

Erläuterung:

^a Für die Vergütung der Bürgertestungen galten differenzierte Pauschalen. (Zahn)Ärztliche Leistungserbringer erhielten 15 Euro je Testung. Nicht(zahn)ärztliche Leistungserbringer machten 12 Euro je Testung geltend.

^b Zur Finanzierung der Sachkosten erhielten die berechtigten Leistungserbringer und die sonstigen abrechnenden Stellen vom 8. bis 31. März 2021 eine Erstattung von höchstens 9 Euro je Testung. Vom 1. April bis 30. Juni 2021 wurden höchstens 6 Euro je Testung erstattet.

Quelle: §§ 11 und 12 TestV.

Das BMG konnte dem Bundesrechnungshof für den Zeitraum nach November 2021 keine weiteren Preisanalysen mehr vorlegen. Die Absenkung der Vergütung für Leistungen von 7 auf 6 Euro zum 1. Dezember 2022 begründete das BMG mit einem geringeren Beratungsbedarf bei der Testung. Eine deutlichere Absenkung der Vergütung hielt das BMG für nicht sachgerecht. Anderenfalls würde das Ziel der Testungen gefährdet. Insbesondere sollte geschultes Personal die Leistungen⁴⁸ durchführen. Vor dem Hintergrund der deutlich gekürzten Vergütung und der insgesamt gesunkenen Zahl von Testungen wollte das BMG einen wirtschaftlichen Weiterbetrieb vorhandener Testangebote ermöglichen. Wie das BMG die Höhe der Vergütungspauschalen im Einzelnen ermittelt hatte, konnte es nicht belegen. Dokumentationen wie Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen fehlten.

4.4 Vergütung für PCR-Tests

Die PCR-Tests wurden ebenfalls pauschal vergütet. Die Vergütungspauschale beinhaltete die Labordiagnostik mittels eines Nukleinsäurenachweises einschließlich der allgemeinen ärztlichen Laborleistungen, Versandmaterial und Transportkosten.

⁴⁸ Gespräch, die Entnahme des zu untersuchenden Körpermaterials, die PoC-Diagnostik, die Ergebnismitteilung sowie die Ausstellung eines ärztlichen Zeugnisses inklusive der Erstellung eines Testzertifikats.

Tabelle 2

Vergütungspauschale für PCR-Tests in der TestV

Zeitraum	Vergütung in Euro
14.05.2020 bis 30.04.2021	50,50
01.05.2021 bis 30.06.2022	43,56
01.07.2022 bis 28.02.2023	32,39

Quelle: § 9 TestV.

Unabhängig von den Vergütungspauschalen in der TestV beschloss der erweiterte Bewertungsausschuss⁴⁹, die Vergütung der PCR-Tests im ambulanten Bereich, die von der gesetzlichen Krankenversicherung zu tragen war, zum 1. Juli 2020 von 59 auf 39,40 Euro zu reduzieren:⁵⁰ „Nach einer Kostenkalkulation unter Berücksichtigung der zwischenzeitlichen labortechnischen Entwicklungen (hohe Zahl der PCR-Tests, weitgehende Automatisierung, kein zusätzlicher Aufwand für Bestätigungstests) ist die mit Wirkung vom 1. Februar 2020 festgelegte Bewertung deutlich überhöht und nicht mehr gerechtfertigt. Die Vergütung ist so kalkuliert, dass labormedizinische Praxen bei Erbringung dieser Leistung nicht nur kostendeckend arbeiten, sondern auch einen Gewinn erzielen können.“ Mit etwa 5 Euro je PCR-Test wurden die Kosten für die allgemeinen ärztlichen Laborleistungen, Versandmaterial und Transportkosten zusätzlich vergütet.⁵¹

Die TestV enthielt zunächst eine Regelung, dass angepasste Vergütungsregelungen im ambulanten Bereich auch für die TestV galten.⁵² Ziel dieser Regelung war, eine möglichst einheitliche Vergütung für PCR-Tests zu gewährleisten. Das BMG entschied sich jedoch im Juli 2020 dagegen, auf dieser Grundlage die Vergütungspauschale in der TestV anzupassen: Die TestV spreche von Vergütungsbestandteilen und Regelungen im ambulanten Bereich.⁵³ Solange nur *ein* Vergütungsbestandteil angepasst werde und weitere Vergütungsbestandteile für „allgemeine ärztliche Laborleistungen, Versandmaterial und Transportkosten“ konstant blieben, genüge das nicht für eine Anpassung. Es blieb daher bei der Vergütung von 50,50 Euro.

⁴⁹ Die Vertretung von Krankenkassen, Vertragsärztinnen und -ärzten sowie unparteiische Mitglieder bestimmten die Vergütung im erweiterten Bewertungsausschuss nach § 87 Absatz 4 SGB V.

⁵⁰ Beschluss des erweiterten Bewertungsausschusses nach § 87 Absatz 4 SGB V vom 10. Juni 2020 zur Änderung des Einheitlichen Bewertungsmaßstabs (EBM) mit Wirkung zum 1. Juli 2020. Der Bewertungsausschuss beschließt den EBM. Der EBM bildet die Grundlage für die Vergütung von Leistungen durch die Gesetzlichen Krankenkassen. Gesetzliche Krankenkassen zahlen PCR-Tests im Rahmen einer Krankenbehandlung.

⁵¹ Kostenpauschale für Versandmaterial und Transportkosten (GOP 40100), Grundpauschale für Fachärzte für Laboratoriumsmedizin (GOP 12220), Zuschlag zu den GOPen 12210 und 12220 (GOP 12230) und Hygienepauschale (GOP 12215).

⁵² § 9 Absatz 2 TestV gültig ab 8. Juni 2020 (BAnz AT 9. Juni 2020 V1).

⁵³ In der TestV war die Rede von Vergütungsbestandteilen (Plural) und nicht von Vergütungsbestandteil (Singular). Die TestV hätte nach Argumentation des BMG nur angepasst werden müssen, wenn mehrere Pauschalen (etwa PCR-Test und Transportkosten) angepasst worden wären.

Mit Änderung der TestV im Oktober 2020⁵⁴ strich das BMG die Anpassungsregelung, sodass die PCR-Tests unabhängig von der Vergütung im ambulanten Bereich⁵⁵ vergütet wurden.

Ein Verband aus dem Bereich der Labormedizin hatte dem BMG schriftlich mitgeteilt, dass es die Absenkung der Vergütung für PCR-Tests für „verantwortungslos“ halte. Dadurch werde die Bewältigung der Pandemie gefährdet. Ein anderer labormedizinischer Verband hatte ebenfalls bemängelt, dass sich die Vergütung im ambulanten Bereich nicht an der für die Leistungserbringung in der flächendeckenden und wohnortnahen Versorgung und den dafür anfallenden tatsächlichen Kosten orientiere.

Im weiteren Verlauf der Pandemie hielt das BMG über ein Jahr an der Vergütung von 43,56 Euro fest. Die Absenkung auf 32,39 Euro zum 1. Juli 2022 begründete es mit einer Anpassung an das Niveau im ambulanten Bereich und mit der Vermeidung von Fehlanreizen. Eine Absenkung auf unter 32,39 Euro hielt das BMG für nicht sachgerecht, weil es befürchtete, dass Teststellen ihre Tätigkeiten einstellen könnten. PCR-Tests sollten ohne große Einschränkungen weiterhin möglich sein.

Der Abstand der Vergütungspauschalen für PCR-Test nach der TestV und der Bezahlung im ambulanten Bereich betrug von Juli 2020 bis April 2021 knapp 6 Euro und von Juli 2021 bis Juni 2022 rund 3,40 Euro.⁵⁶ Wie das BMG die Vergütungspauschalen im Einzelnen ermittelte, konnte es auch hier nicht belegen, weil die entsprechende Dokumentation fehlte.

⁵⁴ § 9 TestV in der Fassung vom 15. Oktober 2020 (BAnz AT 14. Oktober 2020 V1).

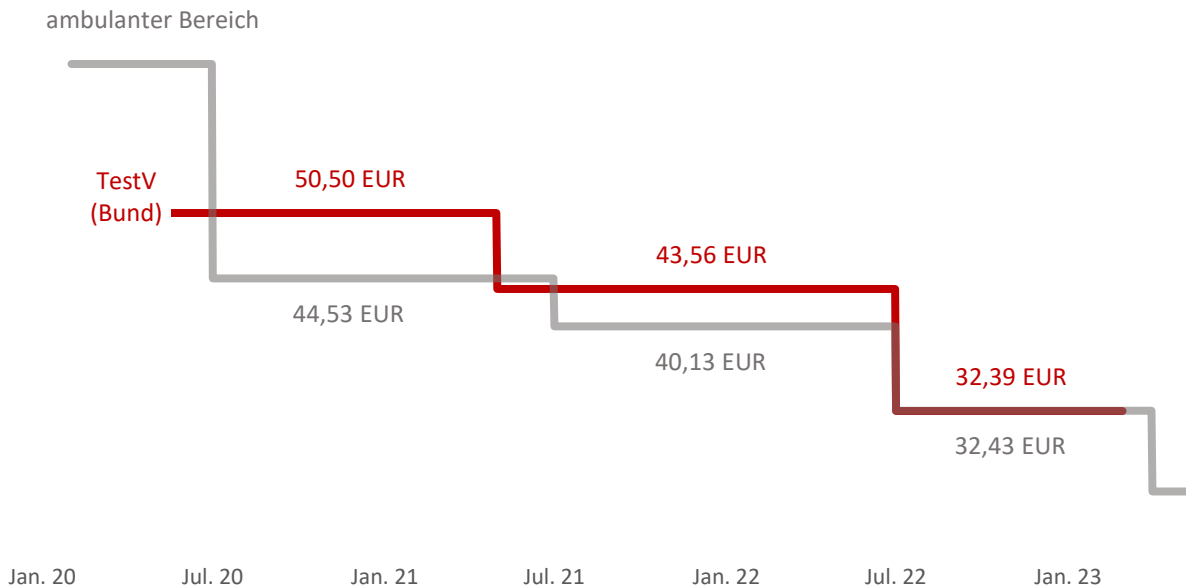
⁵⁵ Für die Zeit vom 1. Juli 2021 bis 30. Juni 2022 wurden PCR-Tests nach EBM mit 35,00 Euro vergütet, seit 1. Juli 2022 bis 31. März 2023 mit 27,30 Euro und seit 1. April 2023 mit 19,90 Euro.

⁵⁶ Für die GOP 40100 Versandmaterial, Transport, Ergebnisübermittlung werden 2,60 Euro, für die GOP 12220 Grundpauschale für Fachärzte für Laboratoriumsmedizin 1,61 Euro, für die GOP 12230 Zuschlag zu den GOPen 12210 und 12220 0,69 Euro und für die GOP 12215 Hygienepauschale 0,23 Euro berücksichtigt. KBV, online unter <https://www.kbv.de/html/online-ebm.php>, Zugriff vom 5. Dezember 2023.

Abbildung 2

Bund zahlte für PCR-Tests meist deutlich mehr

Der Bund zahlte für PCR Tests nach der TestV meist höhere Vergütungspauschalen als der ambulante Bereich.



Grafik: Bundesrechnungshof, Quelle: GKV-Spitzenverband und BMG.

4.5 Vorläufige Würdigung

Der Bundesrechnungshof hat erneut das Verfahren zur Festlegung der Pauschalen für die Bürgertestungen beanstandet. Weiterhin fehlten Preisanalysen, die für eine verlässliche Grundlage für die Anpassung der Pauschalen notwendig gewesen wären.

Das BMG hat es versäumt, eine Anpassung der Vergütung an den ambulanten Bereich vorzunehmen. Der Einwand des BMG, Teststellen hätten ihren Betrieb bei einer geringeren Vergütung womöglich eingestellt, überzeugt nicht. Belege hierfür konnte es nicht vorlegen. Die Länder wurden entgegen ihren grundsätzlichen Pflichten bei der allgemeinen Gefahrenabwehr nicht angemessen an den Kosten beteiligt.

4.6 Stellungnahme des BMG

Das BMG hat darauf hingewiesen, dass es im Zeitverlauf mehrfach kurzfristig auf eine dynamische Pandemielage reagiert und die Vergütungspauschalen angepasst habe. Die Vergütungshöhen hätten sich hierbei stets an der Entwicklung der hierfür relevanten Kostenfaktoren und den Kalkulationen im ambulanten Bereich orientiert. Das BMG habe zur Festlegung der Vergütungshöhen regelmäßig Gespräche mit Vertreterinnen und Vertretern der Selbstverwaltung und der medizinischen Labore geführt. Die Vergütungen sollten einen

qualitätsgesicherten und wirtschaftlichen Betrieb der Teststellen zu jedem Pandemiezeitpunkt ermöglichen. Vor dem Hintergrund aller zu berücksichtigenden Aspekte sei bei den Entscheidungen des BMG für Zwecke der Pandemiesteuerung eine unmittelbare Übernahme von Festlegungen des ambulanten Bereichs nicht angemessen gewesen.

Bei der Höhe der Sachkostenerstattung für Antigen-Schnelltests sei unter anderem zu berücksichtigen gewesen, dass qualitativ hochwertige Tests eher zu höheren Preisen angeboten wurden als einfache, weniger leistungsfähige Tests. Die Sachkostenpauschale sei so festzulegen gewesen, dass Testanbieter auch hochwertige Tests kaufen konnten. Es habe immer die Gefahr bestanden, dass bei unzureichender Sensitivität von Schnelltests das Infektionsgeschehen nur unvollständig erfasst worden wäre. Um einen Erstattungsanspruch für hochwertige Antigen-Schnelltests zu gewähren, wurde der Erstattungsanspruch auf Antigen-Schnelltests beschränkt, die festgelegte Mindestkriterien erfüllten.

4.7 Abschließende Würdigung und Empfehlungen

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Empfehlung, dass das BMG fortlaufende Preisanalysen einzuholen und deren Ergebnisse zu dokumentieren hatte. Dem kam das BMG nicht nach. Dadurch fehlte eine verlässliche Grundlage, um die Höhe der Pauschalen kurzfristig anzupassen. Ob die Zahlung nicht transparent ermittelter Pauschalen wirtschaftlich war, lässt sich mangels Dokumentation und nachvollziehbarer Analysen nicht feststellen. Der Bundesrechnungshof kann nachvollziehen, dass qualitativ hochwertige Antigen-Tests verwendet werden sollten. Eine Regelungssystematik, die einen Zusammenhang zwischen Vergütungspauschalen und daran anknüpfenden Auflagen für Teststellen-Betreiber beim Einkauf herstellten, existierte aber gerade nicht.

Das BMG hätte die Vergütungspauschalen für PCR-Tests deutlich früher nach den Festlegungen des ambulanten Bereichs senken müssen, zumal es die Absenkung der Vergütungspauschale ja selbst mit dem geringeren Niveau des ambulanten Bereichs und der Vermeidung von Fehlanreizen begründet. Warum zum Zwecke der Pandemiesteuerung eine unmittelbare Übernahme von Festlegungen des ambulanten Bereichs nicht angemessen gewesen wäre, erschließt sich dem Bundesrechnungshof nicht. Damit hat der Bund über Monate deutlich zu hohe Vergütungen für PCR-Tests gezahlt.

Das BMG versäumte es zudem, für Bürgertestungen und PCR-Tests auf eine angemessene Kostenübernahme der Länder hinzuwirken. Zwar versuchte es, mit der Änderung der TestV die Länder in die Finanzierung der Bürgertestungen durch freiwillige Übernahme einer Eigenbeteiligung einzubinden. Die Länder folgten dem jedoch nicht. Auch die Bürgerinnen und Bürger leisteten diesen Eigenanteil in zu vernachlässigendem Umfang von nur 34,1 Mio. Euro. Das BMG setzte die Forderungen des Haushaltsausschusses und des Bundesrechnungshofes damit nicht konsequent um. Der Bund übernahm mit 17,8 Mrd. Euro weiterhin den Großteil der Kosten für Testungen.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem BMG, die Entscheidungen über die Höhe der Pauschalen kritisch aufzuarbeiten. Dies erst schafft die Voraussetzungen für ein effizientes, ordnungsgemäßes und wirtschaftliches Verwaltungshandeln in Zukunft. Auch in Bereichen, in denen der Bund aus politischen Erwägungen vorübergehend Ausgaben übernimmt, für die er bislang rechtlich nicht zuständig war, muss streng darauf geachtet werden, dass Kosten nur in der erforderlichen Höhe entstehen und die Gebote der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit berücksichtigt werden. Ständige Preisanalysen und eine grundsätzliche Orientierung an der Vergütung in der ambulanten Versorgung schaffen dafür eine sachgerechte Grundlage.

Das BMG hat zudem darauf hinzuwirken, dass die Länder ihre Aufgaben bei der allgemeinen Gefahrenabwehr auch und gerade in Ausnahmesituationen wie einer Pandemie wahrnehmen. Die durch die Wahrnehmung ihrer Aufgaben entstehenden Kosten müssen sie grundsätzlich selbst tragen. Der Bund sollte sich bei zwingend notwendiger Beteiligung an den Kosten nach den dafür vorgesehenen grundgesetzlichen Regelungen zur Gewährung von Finanzhilfen richten.

5 Erstattung der Verwaltungskosten

5.1 Feststellungen im Jahr 2022

Der Bundesrechnungshof hatte in seinem Beratungsbericht an den Haushaltsausschuss im Jahr 2022 beanstandet, dass dem BMG Informationen über den tatsächlichen Verwaltungsaufwand der KVen für die Abrechnung der Testungen und Abrechnungsprüfungen fehlten. Eine Schätzung des Aufwands war aufgrund vieler Einflussfaktoren, z. B. der Testmenge je nach Art der Leistungserbringung, nicht valide möglich gewesen. Der Bundesrechnungshof hatte das BMG aufgefordert, darauf hinzuwirken, dass die KVen in geeigneter Weise über den tatsächlichen Verwaltungsaufwand informieren.

5.2 Entwicklung rechtlicher Grundlagen

Die KVen behalten für den Aufwand der Beschaffung und Verteilung des zu verwendenden Vordrucks sowie der Abrechnungen einen Verwaltungskostensatz von 0,7 %⁵⁷ des jeweiligen Gesamtbetrags der Abrechnung abzüglich der Sachkosten ein.⁵⁸ Für Teststellen, die nicht Mitglied dieser KV sind und ihr gegenüber noch keine Leistungen abgerechnet haben, erhalten die KVen einen Verwaltungskostensatz, der in der Vergangenheit wiederholt angepasst wurde. Er bezifferte sich

⁵⁷ § 8 Satz 1 TestV.

⁵⁸ Gemeint sind hier und im Folgenden die Sachkosten nach § 11 TestV (PoC-Antigen-Tests).

- von Juni 2020 bis Mai 2021 auf 3,5 %, ⁵⁹
- im Juni 2021 auf 2 %, ⁶⁰
- von Juli 2021 bis April 2022 auf 3,5 % und
- seit Mai 2022 auf 2,5 % ⁶¹

des Gesamtbetrags der Abrechnungen abzüglich der Sachkosten. Das Bundesamt für Soziale Sicherung (BAS) erstattet den KVen für die Sachkosten Verwaltungskosten von 2 % bis 30. November 2022 bzw. 1,6 % seit Dezember 2022 des Gesamtbetrags der Abrechnungen. ⁶²

5.3 Einnahmen für Verwaltungstätigkeit

Anlässlich der ersten Prüfung des Bundesrechnungshofes forderte das BMG die KBV erstmals im März 2022 auf, Stellung zum Verwaltungskostenersatz für die KVen zu nehmen. Die KBV übersandte eine Übersicht der nach TestV erstatteten Verwaltungskosten. Die Einnahmen beliefen sich demnach für die Jahre 2020 und 2021 auf 172,5 Mio. Euro.

Im September 2022 wurde medial berichtet, dass eine KV rund 30 Mio. Euro Verwaltungskosten für ihre Tätigkeiten nach der TestV erhalten habe. Der Sprecher einer regionalen KV äußerte: „Da muss man den Gesetzgeber fragen, also die Verantwortlichen in Berlin, ob das nicht zu großzügig sei“. ⁶³ Das BMG bat daraufhin erneut um Mitteilung der an die KVen gezahlten Verwaltungskosten. Die KBV übersandte dem BMG im Oktober 2022 eine entsprechende Aufstellung. Zu diesem Zeitpunkt betrugen die gesamten Einnahmen der KVen für Verwaltungstätigkeiten nach der TestV 359,5 Mio. Euro.

Im Laufe der Prüfung des Bundesrechnungshofes forderte das BMG erneut eine Aufstellung der Gesamteinnahmen der KVen für ihre Verwaltungstätigkeit nach der TestV an. Diese betrugen bis Juni 2023 insgesamt 405,9 Mio. Euro. ⁶⁴ Anfang des Jahres 2022 hatten sich die Einnahmen der KVen nochmals deutlich erhöht, weil die Zahl der durchgeführten Testungen deutlich gestiegen war.

5.4 Transparenz der Verwaltungskosten

Die Berichte der KVen über die Abrechnungsprüfungen an das BMG enthielten keine Angaben zu den tatsächlichen Verwaltungskosten der KVen für die Aufgaben nach der TestV.

⁵⁹ § 8 TestV gültig ab 27. Januar 2021.

⁶⁰ § 8 TestV gültig ab 21. September 2021.

⁶¹ § 8 Satz 2 TestV.

⁶² § 8 Satz 3 TestV.

⁶³ Süddeutsche Zeitung vom 7. September 2022, Staatliches Millionengeschenk für Ärztevereinigung.

⁶⁴ Darin enthalten ist der vom BAS an die KVen erstattete Verwaltungskostenbetrag für die Abrechnung von Sachkosten nach § 11 TestV i. H. v. 97,5 Mio. Euro.

Die KBV teilte dem BMG dazu mit, dass eine Gegenüberstellung der Einnahmen (Verwaltungskostensätze) und Ausgaben (Personal und Infrastruktur für Vergütung und Abrechnungsprüfung etc.) der KVen nicht möglich sei. Die Kosten für Verwaltungstätigkeiten nach der TestV und solchen der ambulanten Versorgung ließen sich nicht exakt trennen. Der Mehraufwand werde nicht allein durch die für die TestV neu beschafften IT-Systeme und neu eingestellte Beschäftigte abgebildet. Vielmehr nutzten KVen auch Betriebsmittel und personelle Ressourcen, die zugleich für Aufgaben der ambulanten Versorgung zur Verfügung stünden. Darüber hinaus bestehe eine erhebliche Prognoseunsicherheit. Nach Auslaufen der TestV müssten Abrechnungsprüfungen und anhängige Gerichtsverfahren mit erheblichem Kostenaufwand fortgeführt werden. Diesen Kosten stünden dann keine zusätzlichen Einnahmen mehr gegenüber. Mit den bestehenden Verwaltungskostensätzen sei die Finanzierung der derzeitigen und künftigen Aufgaben möglich.

Rückwirkend könnten die KVen eine valide Kostenschätzung nicht abgeben, da bei Aufgabenübertragung zu Beginn der Pandemie 2020 keine Empfehlung oder gar die rechtliche Verpflichtung zur Etablierung einer Vollkostenrechnung bestanden habe.

Mehrmals passte das BMG die Verwaltungskosten der KVen an. Es kalkulierte diese Anpassung jedoch nicht aufgrund eines nachgewiesenen Aufwands der KVen. Um einen sachgerechten Prozentsatz festzulegen, führte es mit der KBV mehrere Gespräche.

5.5 Vorläufige Würdigung

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass dem BMG noch immer valide Daten zu den tatsächlichen Verwaltungskosten der KVen fehlten. Dabei hat sich gegenüber dem ersten Bericht des Bundesrechnungshofes die Transparenz bei den Verwaltungskosten der KVen nicht verbessert. Aufstellungen zu dem von den KVen einbehaltenen Verwaltungskostenersatz erhielt das BMG nur anlassbezogen auf Nachfragen bei der KBV, insbesondere aufgrund der Prüfungen des Bundesrechnungshofes.

Der Bundesrechnungshof hat bemängelt, dass der Verwaltungskostenersatz an die KVen auch nach seinem ersten Bericht trotz Absenkung der Kostenerstattungssätze nicht kalkuliert war. Es schien fraglich, ob dieser angemessen war, wenn selbst die Vertreterinnen und Vertreter der KVen den Verwaltungskostenersatz als zu großzügig bewerteten.

5.6 Stellungnahme des BMG

Das BMG hat darauf hingewiesen, dass die Einnahmen der KVen eine Teilmenge der Leistungsvergütungen für die Leistungserbringenden darstellten. Dem Bund entstünden keine Kosten, die über die Vergütung der Testleistung hinausgingen. Darüber hinaus habe das BAS den KVen für die Abrechnung der Sachkosten Verwaltungskosten erstattet.

Das BMG habe zur Festlegung der Verwaltungskostensätze im regelmäßigen Austausch mit der KBV gestanden. Die Höhe der Verwaltungskostensätze sei mehrfach angepasst worden. Sie lägen prozentual stets in einer vergleichbaren Höhe oder deutlich unterhalb der Verwaltungskostensätze, die die KVen bei der Abwicklung der vertragsärztlichen Vergütung von ihren Mitgliedern erhielten. Das BMG habe von der KBV zu verschiedenen Zeitpunkten eine Aufstellung der bisherigen Einnahmen angefordert. Die KBV habe mitgeteilt, eine Auflistung der Ausgaben sei aufgrund verschiedener Aspekte nicht möglich.

Die Forderung, in künftigen und vergleichbaren Verfahren prospektiv eine rechtliche Verpflichtung zum Nachweis der entstehenden Kosten einzuführen, sei nachvollziehbar. Vorliegend müsse aber berücksichtigt werden, dass neue Abrechnungswege und Verwaltungsv erfahren kurzfristig eingerichtet werden mussten. Es sei politisch zweckmäßig gewesen, dies möglichst unbürokratisch umzusetzen.

5.7 Abschließende Würdigung und Empfehlungen

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass das BMG bei einer Vergütung von Verwaltungstätigkeiten in der Größenordnung von mehr als 400 Mio. Euro einen genaueren Einblick in die tatsächlichen Aufwendungen der KVen hätte haben müssen.

Das Argument des BMG, dem Bund seien für die Verwaltungskosten der KVen keine zusätzlichen Ausgaben entstanden, da sie von den Vergütungspauschalen der Leistungserbringenden abgezogen wurden, überzeugt nicht. Dies entbindet das BMG nicht von seiner Verpflichtung, bei seiner Kalkulation die Gebote der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu berücksichtigen (vgl. Tnr. 4.7). Nur bei einer stetigen Überprüfung der Höhe der Verwaltungskosten hätte das BMG angemessen reagieren und den Verwaltungskostensatz und folglich auch die Vergütungspauschalen senken können. Die Kenntnis der bloßen Gesamteinnahmen der KVen genügt hierfür nicht, die Quartals-Berichte über die Abrechnungsprüfungen der KVen verschafften dem BMG insoweit keinen zusätzlichen Erkenntnisgewinn. Insbesondere die tatsächlichen Ausgaben für Personal, Sachmittel und Dienstleistende im Zusammenhang mit den Aufgaben nach der TestV sind notwendige Elemente, um die Angemessenheit der Verwaltungskosten beurteilen zu können.

Die Pauschalen mögen sich an den Verwaltungskostensätzen orientieren oder diese sogar unterschreiten, die KVen bei ihren originären Aufgaben erhalten. Ein Vergleich ist aber kaum zulässig. Die Aufgaben der KVen übersteigen die bloße Abrechnung und Abrechnungsprüfung bei weitem: KVen haben daneben ein bedarfsgerechtes Versorgungsangebot sicherzustellen, sie erbringen Maßnahmen der Qualitätssicherung und beraten ihre Mitglieder in unterschiedlichsten Fragen.⁶⁵ Das BMG versäumte, die KVen zu verpflichten, ihre Kosten nach der TestV in regelmäßigen Abständen nachzuweisen. Dazu notwendige Daten wären

⁶⁵ Vgl. z. B. Kassenärztliche Vereinigung Brandenburg, online unter <https://www.kvbb.de/wir/unsere-aufgaben>, Zugriff vom 9. Januar 2024.

verfügbar gewesen. KVen führen erfahrungsgemäß Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sowie Kosten- und Leistungsrechnungen durch.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem BMG, sich im Falle einer Verpflichtung zum Verwaltungskostenersatz für vom Bund beauftragte bzw. für ihn tätige Stellen künftig die tatsächlichen Kosten zeitnah nachweisen zu lassen. Nur so kann ein Verwaltungskostenersatz wirtschaftlich bemessen und ggf. angepasst werden. Dazu sollte das BMG Empfehlungen oder – soweit notwendig – rechtliche Verpflichtungen zur Etablierung einer Vollkostenrechnung vorgeben. In vergleichbaren Fällen sollte das BMG sich zudem regelmäßig über die Höhe der Verwaltungskosten und der Einnahmen für Verwaltungstätigkeit berichten lassen. Darüber hinaus sollten ausgabenbegrenzende Instrumente eingesetzt werden. In Betracht kommen beispielsweise eine Staffelung in Form einer regressiven Erstattung der Abrechnungen durch die KVen und eine Deckelung von pauschalen Erstattungsbeträgen durch einen bestimmten Absolutbetrag.

Dr. Weber

Sievers

Beglaubigt: Hupertz, Tarifbeschäftigte

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.