

Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI)

(Einzelplan 06)

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

(Kapitel 1403 Titel 423 01)

Zusammenfassung

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

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

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

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

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

42.1 Prüfungsfeststellungen

Gewährung von Beihilfe

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

Zentrale Beihilfebearbeitung durch das BVA

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

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

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

Vereinfachtes Abrechnungsverfahren

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

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

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

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

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

Zeitraum der Anwendung des Verfahrens

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

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

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

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

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

Finanzielle Auswirkungen

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

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

Kleine Anfrage im Deutschen Bundestag

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

42.2 Würdigung

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

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

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

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

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

42.3 Stellungnahme

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

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

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

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

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

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

42.4 Abschließende Würdigung

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

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

Mögliche Schadenersatzforderungen wegen organisatorischer oder technischer Unzulänglichkeiten beseitigen nicht die Bindung des BVA an Recht und Gesetz. Entgegen der Auffassung des BMI verstieß das BVA gegen die Regeln der BBhV, indem es die Prüftiefe reduzierte. Dies galt erst recht in den Fällen, in denen es die Stufe 3 des Stufenkonzepts anwendete und deswegen Belege nicht mehr auf Beihilfefähigkeit prüfte, die Antragssummen ungekürzt erstattete und auf den Abzug von Eigenbehalten verzichtete.

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

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

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

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