

48 Korruptionsprävention im größten Beschaffungsamt der Bundeswehr seit Jahren mangelhaft

Zusammenfassung

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

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

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

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

48.1 Prüfungsfeststellungen

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

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

Frühere Prüfungserkenntnisse: Beschäftigte zu lange auf Dienstposten

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

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

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

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

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

Aktuelle Prüfungserkenntnisse: Mängel bestehen weiter

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

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

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

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

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

Die Überschreitungen ließen sich zum einen darauf zurückführen, dass das Personalamt das Verfahren in 16 Fällen (45 %) zu spät einleitete. Dreimal überschritt es die Frist um mehr als

drei Jahre. Zum anderen dauerte die Bearbeitung im Beschaffungsamt in 26 Fällen (74 %) länger als die vorgesehenen sechs Monate. In sechs Fällen brauchte das Beschaffungsamt mehr als zwei Jahre.

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

48.2 Würdigung

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

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

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

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

48.3 Stellungnahme

Das BMVg hat bestritten, dass es die Einhaltung der Richtlinie und seiner Vorgaben nicht kontrolliert habe. Es habe sich regelmäßig zur Umsetzung der Empfehlungen des Bundesrechnungshofes berichten lassen. Das manuelle Verfahren, mit Formblättern die Verwendungsdauer auf besonders korruptionsgefährdeten Dienstposten nachzuhalten, entspreche den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes.

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

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

48.4 Abschließende Würdigung

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

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

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

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

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