

Bundesministerium der Verteidigung (BMVg) (Einzelplan 14)

29 BMVg: Nachträgliche Prämien für Weiterverpflichtungen unzulässig und wirkungslos (Kapitel 1403 Titel 423 01)

Zusammenfassung

Das BMVg gewährte Soldatinnen und Soldaten, die sich bereits verpflichtet hatten, zu Unrecht nachträglich insgesamt 3,7 Mio. Euro als finanzielle Anreize zur Weiterverpflichtung.

Bei Personalmangel in bestimmten Bereichen kann das BMVg Anreize in Form von Prämien gewähren, um Soldatinnen und Soldaten auf Zeit für ein Dienstverhältnis zu gewinnen oder sie in einem solchen zu halten. Es legt jährlich die Verwendungsbereiche fest, in denen es wegen des Personalmangels Prämien anbieten kann. Obwohl in einem bestimmten Bereich kein Personalmangel festgestellt worden war und sich 293 Soldatinnen und Soldaten bereits weiterverpflichtet hatten, bewilligte das BMVg nachträglich Prämien.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMVg einen Personalmangelbereich definiert, bevor es Prämien gewährt. Einmal getroffene Entscheidungen darf es nicht im Nachhinein rückgängig machen.

29.1 Prüfungsfeststellungen

Das Bundesbesoldungsgesetz ermöglicht dem BMVg, Prämien zur Personalgewinnung und -bindung von Soldatinnen und Soldaten zu gewähren. Damit soll dem Personalmangel in bestimmten Verwendungen gezielt begegnet werden. Dazu ermittelt es Verwendungsbereiche, in denen ein Personalmangel für bestimmte Laufbahnen oder einzelne militärische Fachtätigkeiten besteht. Die Prämien dürfen nur für die auf diese Weise festgelegten „Bereiche mit Personalmangel“ gewährt werden. Ein Personalmangel besteht, wenn die Dienstposten in dem entsprechenden Bereich seit mindestens sechs Monaten zu weniger als 90 % besetzt sind und keine Anhaltspunkte für eine Änderung der Situation vorliegen. Die genauen Anforderungen legt das BMVg jeweils für höchstens zwölf Monate fest. Es ist gesetzlich nicht vorgesehen, die Bereiche rückwirkend zu bestimmen.

Das BMVg stellte von März 2015 bis Februar 2016 einen Personalmangel im Bereich der IT-Feldwebel fest. Dabei handelt es sich um Soldatinnen und Soldaten, die spezifische IT-Aufgaben wahrnehmen. Ausschließlich diese Soldatinnen und Soldaten erhielten bei einer Weiterverpflichtung für jedes weitere Dienstjahr eine Prämie von 1 000 Euro. In Einzelfällen handelte es sich um einen fünfstelligen Betrag.

Im November 2015 verpflichtete sich ein in der Abteilung S6 beschäftigter Soldat (S6-Feldwebel) für die weitere Verwendung in diesem Bereich. Die Abteilung S6 ist für die Führungsunterstützung beim Fernmeldewesen und in der Informationstechnik zuständig. Eine Prämie erhielt der Soldat nicht. Das BMVg hatte zum Zeitpunkt der Weiterverpflichtung die Fachtätigkeit des S6-Feldwebels im Gegensatz zur Tätigkeit als spezialisierter IT-Feldwebel nicht als Mangelbereich festgelegt. Diese Differenzierung hielt das BMVg wegen unterschiedlicher Tätigkeitsschwerpunkte ausdrücklich für gerechtfertigt.

Im Januar 2016 wandte sich der S6-Feldwebel an den Wehrbeauftragten des Deutschen Bundestages und verlangte auch eine Prämie. Das BMVg hinterfragte deshalb die ursprüngliche Festlegung. Im Ergebnis definierte es rückwirkend für die Jahre 2013 bis 2015 für den Verwendungsbereich von S6-Feldwebeln einen Personalmangel. Es begründete dies damit, dass die Tätigkeiten des S6-Feldwebels und des IT-Feldwebels die gleiche Ausbildung verlangten. So wollte es rückwirkend die Voraussetzungen für die Gewährung der Prämien schaffen. Das BMVg zahlte daraufhin diesem und weiteren 292 S6-Feldwebeln für die Jahre 2013 bis 2015 nachträglich Prämien. Die nachgezahlten Beträge beliefen sich auf insgesamt 3,7 Mio. Euro.

Mit der Änderung des Besoldungsrechts zum 1. Januar 2020 hat der Gesetzgeber die Voraussetzungen für die Gewährung der Prämien im Wesentlichen beibehalten.

29.2 Würdigung

Der Bundesrechnungshof hat die Praxis des BMVg, Prämien für Personalbindung und -gewinnung auch im Nachhinein zu gewähren, als unzulässig und zweckwidrig kritisiert.

Das BMVg muss die Mangelbereiche, in denen eine Prämie vergeben werden kann, zwingend vor der Verpflichtung der Soldatinnen und Soldaten ermitteln und definieren. Nur so ist sichergestellt, dass die Prämien auf einer transparenten und verlässlichen Grundlage gezahlt werden und die beabsichtigte Anreizwirkung entfalten. Entscheidungen über die Voraussetzungen darf das BMVg nicht rückwirkend wieder außer Kraft setzen.

Mit den Prämien kann das BMVg auf der Grundlage des Bundesbesoldungsgesetzes Interessenten zu Erst- und Weiterverpflichtungen motivieren. Gewährt es diese jedoch nachträglich, erfüllen sie keinen Anzeizeffekt. Denn die begünstigten Soldatinnen und Soldaten haben sich gerade nicht verpflichtet, weil ihnen eine Prämie gewährt wurde. Weder zu diesem Zeitpunkt noch im Nachhinein bedurfte es daher eines Anreizes, um diese Soldatinnen und Soldaten bei der Bundeswehr zu halten.

29.3 Stellungnahme

Grundsätzlich hat das BMVg den Prüfungsfeststellungen des Bundesrechnungshofes zugestimmt. Es halte die nachträgliche Gewährung der Prämie im vorliegenden Fall jedoch für sachgerecht, denn anderenfalls seien erhebliche negative Wirkungen gegenüber potenziellem IT-Personal zu erwarten gewesen. Dem Einwand, dass mit der Weiterverpflichtung keine Personalgewinnung mehr notwendig sei, stimmte das BMVg zu. Der Bundesrechnungshof verkenne jedoch die Bedeutsamkeit solcher Prämien für die langfristige Personalbindung und die Außenwirkung bei der Personalgewinnung. Schließe man verpflichtungsbereites Personal von den Prämien aus, ergebe sich eine Frustration. Diese wirke nicht nur im Dienstbetrieb demotivierend, sondern vermindere auch das Vertrauen in ein faires, sachgerechtes Agieren des Dienstherrn. Es bestünde die Gefahr, dass sich einige Soldatinnen und Soldaten an dem ohnehin umkämpften Markt des IT-Personals nicht weiterverpflichten würden. Entscheidend für die breite Wirksamkeit solcher Prämien sei die gesamtheitliche Akzeptanz beim Personal, das eine Multiplikatorfunktion für die Gewinnung weiterer Bewerberinnen und Bewerber habe.

Ergänzend hat das BMVg die nachträgliche Festlegung des S6-Bereichs als Personalmangelbereich damit begründet, dass der betroffene Verwendungsbereich aufgrund einer „unsachgemäßen Ermessensentscheidung“ nicht von Beginn an den prämiertenberechnigten Bereichen zugeordnet worden sei. Ab 1. März 2016 seien lediglich 73,1 % der Dienstposten für S6-Feldwebel besetzt gewesen. Daher sei das BMVg davon überzeugt, dass die Bedarfsdeckung in diesem Bereich zu keinem Zeitpunkt seit Frühjahr 2013 über 90 % gelegen habe. Damit hätte er bereits für das Jahr 2015 zwingend als Personalmangelbereich definiert werden müssen.

Das Verfahren zur Festlegung der relevanten Personalmangelbereiche sei inzwischen so angepasst worden, dass ähnliche Unklarheiten vermieden und die Mangelbereiche auf der Grundlage der gesetzlichen Vorgaben eindeutig festgelegt würden.

29.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof beanstandet weiterhin, dass das BMVg Prämien rechtswidrig gezahlt und die beabsichtigte Wirkung verfehlt hat.

Allein die „Überzeugung“, dass der Personalmangel bereits vor dem festgelegten Zeitraum bestanden haben könnte, rechtfertigt nicht, dass das BMVg Prämien nachträglich gewährt. Das BMVg muss eine bewusste und verbindliche Entscheidung treffen, für welchen Bewerberkreis es Prämien für erforderlich hält. Die Soldatinnen und Soldaten haben sich ohne die Aussicht auf eine Prämie weiterverpflichtet. Das BMVg hat dadurch keinen „Mitnahmeeffekt“, sondern vielmehr einen „Mitgabeeffekt“ erzeugt. Zum Zeitpunkt der Weiterverpflichtungen stellte es gerade keinen Personalmangel im Verwendungsbereich der S6-Feldwebel fest.

Die erwarteten allgemeinen Negativwirkungen auf potenzielle Bewerberinnen und Bewerber kann der Bundesrechnungshof nicht erkennen. Das Vertrauen in die Verlässlichkeit des Arbeitgebers wird durch die nachträgliche Änderung besoldungsrelevanter Entscheidungen eher geschwächt. Es ist zudem nicht erkennbar, wie künftige Verpflichtungen durch den Verzicht auf eine nachträgliche Prämiengewährung gefährdet gewesen wären. In jedem Einzelfall einer Verpflichtung hätte das BMVg prüfen müssen, ob diese einen vorab festgelegten Personalmangelbereich betrifft.

Auch mit der Novellierung des Besoldungsrechts zum 1. Januar 2020 hat der Gesetzgeber ausdrücklich bestätigt, die Prämie stehe für Soldatinnen und Soldaten als „Marke“ für ein bewährtes besoldungsrechtliches Anreizinstrument der Erst- und Weiterverpflichtung.

Das BMVg gibt zwar an, das Verfahren zur Festlegung der Personalmangelbereiche geändert zu haben. Es rechtfertigt jedoch ausdrücklich, dass es die Prämien nachträglich gezahlt hat. Dies lässt nicht erwarten, dass ähnliche Fälle in der Zukunft ausgeschlossen sind.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMVg künftig einen Personalmangelbereich definiert, bevor es Prämien gewährt. Die Festlegungen kann es selbstverständlich in einem transparenten Prozess für die Zukunft anpassen, wenn sich die Rahmenbedingungen ändern. Einmal getroffene Entscheidungen darf es aber nicht im Nachhinein rückgängig machen.