

Allgemeine Finanzverwaltung (Einzelplan 60)

74 Mangelhafte Kontrolle bei der Herstellung von Goldmünzen

Kat. B

74.0

Seit dem Jahr 2002 gibt die Bundesrepublik Deutschland über das BMF Euro-Goldmünzen für Sammler heraus. Das BMF beauftragte das Bundesamt für zentrale Dienste und offene Vermögensfragen damit, das Gold für die Münzen einzukaufen, deren Herstellung zu veranlassen sowie Lieferung und Verbrauch des Goldes zu kontrollieren. In den Jahren 2012 bis 2014 lag der Wert des eingekauften Goldes bei rund 440 Mio. Euro. Das Bundesamt verzichtete darauf, die tatsächlichen Goldbestände körperlich zu erfassen und anhand eines verlässlichen Bestandsnachweises auf Vollständigkeit zu prüfen. Zudem setzte es für Goldeinkauf und Kontrollen über Jahre hinweg dieselben Beschäftigten ein und verstieß damit gegen die korruptionsvorbeugenden Regelungen.

74.1

Bundesrepublik Deutschland gibt Goldmünzen für Sammler heraus

Die Bundesrepublik Deutschland gibt über das BMF seit dem Jahr 2002 Euro-Goldmünzen für Sammler heraus. Das BMF hat das Bundesamt für zentrale Dienste und offene Vermögensfragen (Bundesamt) damit beauftragt, das Gold für die Münzen einzukaufen, deren Herstellung zu veranlassen sowie Lieferung und Verbrauch des Goldes zu kontrollieren. Im Jahr 2012 lag der Wert des eingekauften Goldes bei rund 200 Mio. Euro, in den Folgejahren bei rund 130 Mio. Euro sowie 110 Mio. Euro.

Für die Herstellung von Goldmünzen kauft das Bundesamt Gold in Form von Münzplättchen (Ronden) bei verschiedenen Rondenherstellern ein. Die Rondenhersteller liefern die Ronden direkt an die Münzstätten der Länder. Dort werden die Goldmünzen geprägt. Eine beim Bundesamt angesiedelte Verkaufsstelle soll die Goldmünzen verkaufen. Die Münzstätten machen fehlerhaft geprägte Goldmünzen durch „Verklumpen“ unbrauchbar und liefern den Münzschrott an den jeweiligen Rondenhersteller zurück.

Aufgaben des Bundesamtes

Das Bundesamt wählt die Rondenhersteller aus und vergibt den Auftrag zur Lieferung der Ronden. Die Münzstätten nehmen die Lieferungen an und bestätigen dem Bundesamt die Anzahl der gelieferten Ronden sowie deren Gesamtgewicht. Sie informieren anschließend das Bundesamt darüber, wie viele fehlerfreie Goldmünzen sie geprägt und der Verkaufsstelle zur Verfügung gestellt haben. Zudem teilen sie dem Bundesamt das Gewicht des an den jeweiligen Rondenhersteller zurückgelieferten Münzschrotts mit.

Das Bundesamt kontrolliert die Lieferung und den Verbrauch des Goldes anhand der von den beteiligten Stellen verwendeten Liefer-, Empfangs- und Abrechnungsbelege. Die in den Belegen enthaltenen Angaben überträgt es zudem in eine Bestandsliste und rechnet dabei aus, über welche Goldbestände es insgesamt verfügen müsste.

Nachweis des Materialflusses

Der Bundesrechnungshof prüfte anhand der im Bundesamt vorhandenen Belege stichprobenweise den Materialfluss: den „Weg des Goldes“ von der Anlieferung der Ronden, über Prägung und Verkauf der Goldmünzen bis hin zur Rücklieferung des Münzschrotts. Dabei glich er die in der Bestandsliste enthaltenen Angaben mit den Abrechnungsbelegen der Rondenhersteller ab. Er stellte fest, dass Mengen- und Gewichtsangaben in zwei Fällen nicht plausibel waren. Dem Bundesamt war dies nicht aufgefallen. Auf Nachfrage des

Bundesrechnungshofes klärte es die Unstimmigkeiten auf und korrigierte die fehlerhaften Angaben in der Bestandsliste. Im Einzelnen:

- Im ersten Fall sollten zwei separate Lieferungen jeweils 35 000 gleichschwere Ronden enthalten. Ausweislich der Bestandsliste war eine der Lieferungen jedoch insgesamt 21,5 kg schwerer als die andere. Es stellte sich heraus, dass die schwerere Lieferung tatsächlich 41 000 anstelle von 35 000 Ronden enthielt.
- Im zweiten Fall sollte ein Rondenhersteller 5 000 Ronden mit einem Gesamtgewicht von 19,6 kg geliefert haben. Laut Bestandsliste enthielt die Lieferung jedoch lediglich 500 Ronden. Ausweislich der vom Bundesamt nachträglich vorgelegten Lieferdokumente hatte der Rondenhersteller tatsächlich 5 000 Ronden geliefert.

Der Bundesrechnungshof stellte zudem fest, dass das Bundesamt die in seiner Bestandsliste ausgewiesenen Mengen- und Gewichtsangaben nicht mit den in den Münzstätten tatsächlich vorhandenen Goldbeständen abglich. Inventuren bei den Münzstätten führte es nicht durch.

Wegen der vom Bundesrechnungshof festgestellten Abweichungen in der Bestandsliste erstellte das Bundesamt für das Jahr 2014 eine ergänzende Übersicht, um den Materialfluss darzustellen und zu belegen. Das BMF wies in diesem Zusammenhang jedoch darauf hin, dass es den Materialfluss anhand der ergänzenden Übersicht nicht umfassend nachvollziehen könne.

Korruptionsvorbeugung

Im Bundesamt war dasselbe Arbeitsgebiet für Auftragsvergabe, Abrechnung der Goldlieferungen sowie Kontrolle von Lieferung und Verbrauch des Goldes zuständig. Die dort eingesetzten Beschäftigten waren über einen langen Zeitraum, teilweise seit mehr als fünf Jahren, mit denselben Aufgaben betraut. Wegen der für dieses Arbeitsgebiet geltenden Vertretungsregelung kam es vor, dass derselbe Beschäftigte einen Auftrag zur Lieferung von Ronden zunächst vergab und die Goldlieferung später abrechnete.

74.2

Der Bundesrechnungshof hat die Kontrolle von Lieferung und Verbrauch des Goldes bei der Herstellung von Goldmünzen im Bundesamt als unzureichend kritisiert. Bestands- und Bewegungsübersichten, die den Materialfluss vollständig und nachvollziehbar belegen, hat er nicht vorgefunden. Auch die vom Bundesamt nachträglich erstellte ergänzende Übersicht war – wie das BMF selbst einräumte – hierfür nicht geeignet. Weil das Bundesamt zudem darauf verzichtete, die Goldbestände bei den Münzstätten körperlich zu erfassen, war nicht sichergestellt, dass Fehlmengen oder Buchungs- und Abrechnungsfehler erkannt wurden.

Auftragsvergabe, Abrechnung der Goldlieferungen sowie Kontrolle von Lieferung und Verbrauch des Goldes im Bundesamt hat der Bundesrechnungshof insbesondere wegen des Beschaffungsvolumens als besonders korruptionsgefährdet bewertet. Er hat daher kritisiert, dass das Bundesamt in diesem Bereich seit Jahren die korruptionsvorbeugenden Regelungen nicht einhält. Diese sehen beispielsweise vor, dass Vorgänge in besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebieten – auch im Vertretungsfall – durch mehrere Beschäftigte mitgeprüft werden (Mehr-Augen-Prinzip). Die Beschäftigten sollen alle fünf Jahre das Arbeitsgebiet wechseln (Rotation). Die Auftragsvergabe und die Abrechnung von Leistungen sind zudem organisatorisch zu trennen, also auf verschiedene Arbeitsgebiete zu verteilen (Funktionstrennung).

Der Bundesrechnungshof hat dem BMF empfohlen, eine wirksame Kontrolle von Lieferung und Verbrauch des Goldes sicherzustellen. Hierzu sind verlässliche Bestands- und Bewegungsübersichten zu führen, die den Materialfluss vollständig und nachvollziehbar belegen. Die darin enthaltenen Angaben sind dabei regelmäßig mit den tatsächlichen Beständen in den Münzstätten abzugleichen. Daneben hat der Bundesrechnungshof das BMF aufgefordert, dafür Sorge zu tragen, dass die korruptionsvorbeugenden Regelungen im Bundesamt unverzüglich umgesetzt werden.

74.3

Das BMF hat auf das bestehende, mehrstufige Kontrollsystem des Bundesamtes zur gewichts- und stückzahlbezogenen Prüfung unter Einbeziehung mehrerer Datenquellen verwiesen. Dieses Kontrollsystem diene der lückenlosen Dokumentation der Goldverwertungskette. Es hat aber eingeräumt, dass das Bundesamt die Goldbestände bei den Münzstätten bislang nicht körperlich erfasst habe. Ab sofort werde es jedoch unangekündigte Kontrollen bei den Münzstätten durchführen. Bis Ende 2015 werde es zudem ein Konzept für die Inventur der Goldbestände bei den Münzstätten erarbeiten.

Die vom Bundesrechnungshof in der Bestandsliste aufgezeigten Fehler hat das BMF für unerheblich gehalten. Weil Lieferung und Verbrauch des Goldes anhand der Originalbelege kontrolliert und abgerechnet würden, sei dem Bund aus diesen Fehlern kein Schaden entstanden. Die bislang vom Bundesamt anhand der Belege vorgenommene Prüfung habe zudem gezeigt, dass das Gold ordnungsgemäß geliefert, abgerechnet und verbraucht worden sei. Gleichwohl werde das Bundesamt einen Wirtschaftsprüfer beauftragen, das Verfahren zur Herstellung von Goldmünzen zu untersuchen. Dabei solle der Wirtschaftsprüfer den Goldeinkauf und -verbrauch sowie den Bestandsnachweis – möglichst ab dem Jahr 2002 – überprüfen und Verbesserungsmöglichkeiten für die Kontrolle des Materialflusses aufzeigen.

Darüber hinaus hat das BMF eingeräumt, dass die korruptionsvorbeugenden Regelungen im Bundesamt nicht eingehalten wurden. Es hat jedoch versichert, dass das Bundesamt die Regelungen inzwischen vollständig umgesetzt habe. Die Aufträge an die Rondenhersteller würden nunmehr von einem anderen Arbeitsgebiet im Bundesamt vergeben. Damit sei eine Funktionstrennung sichergestellt. Künftig werde das Bundesamt zudem die zeitnahe Rotation von Beschäftigten festlegen, sobald diese länger als fünf Jahre in demselben Arbeitsgebiet tätig sind. Das Bundesamt habe einem Beschäftigten in diesem Zusammenhang bereits andere Aufgaben zugewiesen. Zudem habe es durch organisatorische Veränderungen sichergestellt, dass das Mehr-Augen-Prinzip auch im Vertretungsfall eingehalten wird.

74.4

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Auffassung fest, dass eine wirksame Kontrolle von Lieferung und Verbrauch des Goldes nicht gewährleistet ist. Seit mehr als zehn Jahren kauft das Bundesamt jährlich Gold für zum Teil mehrere hundert Millionen Euro ein. Angesichts dieses Beschaffungsvolumens hält es der Bundesrechnungshof für erforderlich, das bestehende Kontrollsystem von Grund auf zu überdenken und anzupassen. Die von BMF und Bundesamt in Aussicht gestellten Maßnahmen reichen hierfür nicht aus.

Die angekündigte Prüfung der Bestandsnachweise ist lediglich ein erster Schritt, um den bisherigen Goldeinkauf und -verbrauch nachzuvollziehen. Auch das vorgesehene Konzept für eine Inventur der Goldbestände bei den Münzstätten geht in die richtige Richtung; die Durchführung der Inventur ist aber längst überfällig.

Das BMF bleibt aufgefordert, zügig eine wirksame Kontrolle von Lieferung und Verbrauch des Goldes sicherzustellen. Dies setzt voraus, dass der Materialfluss vollständig und nachvollziehbar belegt und damit auch der Goldbestand verlässlich nachgewiesen ist. Zusätzlich sind die tatsächlichen Goldbestände bei den Münzstätten in regelmäßigen Zeitabständen körperlich zu erfassen und mit dem Bestandsnachweis abzugleichen. Ohne einen Bestandsnachweis geht die Inventur ins Leere und ohne eine Inventur lässt sich der tatsächliche Goldbestand nicht bestimmen.

Mit Blick auf die vom Bundesamt geplante Rotation weist der Bundesrechnungshof darauf hin, dass die Verwendungsdauer eines Beschäftigten in besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebieten fünf Jahre nicht überschreiten soll. Daher sollte das Bundesamt bereits vor Erreichen dieser Verwendungsdauer eine Rotation prüfen.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMF mit Nachdruck für die Einhaltung der korruptionsvorbeugenden Regelungen im Bundesamt sorgt und künftige Fehlentwicklungen frühzeitig erkennt und abstellt.