

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Finanzen

Bundesbeschaffung GmbH

Die Bundesbeschaffung GmbH (BBG) erfüllte im Wesentlichen ihre Aufgaben. Im Jahr 2006 betrug das Beschaffungsvolumen rd. 720 Mill. EUR. Das sind 0,28 % des BIP bzw. 2 % der Gesamtbeschaffungen der öffentlichen Hand.

Die vom Bund abzudeckenden Jahresfehlbeträge betrugen seit dem Jahr 2004 konstant rd. 3,5 Mill. EUR. Der Personalstand der BBG lag im Jahr 2006 mit 61 Mitarbeitern deutlich über der ursprünglichen Konzeption; in den Geschäftsführerverträgen waren großzügige Regelungen enthalten. Die Steuerungs- und Kontrollmaßnahmen entsprachen noch nicht den Erfordernissen.

Kurzfassung

Prüfungsziel

Die Gebarungüberprüfung war als Schwerpunktüberprüfung zur Evaluierung der Auswirkungen der zentralen Beschaffung durch die BBG konzipiert. (TZ 1)

Beschaffungswesen

Durch eine ökonomisch sinnvolle Volumens- und Bedarfsbündelung sollten Einsparungen im Beschaffungswesen erzielt werden. Die Bundesdienststellen waren grundsätzlich verpflichtet, bestimmte Waren und Dienstleistungen aus Verträgen der BBG zu beziehen. Für Drittkunden (Länder, Gemeinden, Gemeindeverbände, ausgegliederte Rechtsträger und andere öffentliche Auftraggeber) konnte die BBG auf freiwilliger Basis tätig werden. (TZ 2)

Das Beschaffungsvolumen aus Verträgen der BBG stieg stetig an und betrug im Jahr 2006 rd. 720 Mill. EUR. Der Anteil des Bundes lag dabei bei 72 % und ging gegenüber dem Anteil der Drittkunden laufend zurück. (TZ 15) Für die strategische Ausrichtung der BBG insbesondere im Drittkundenbereich fehlten noch ausreichende Vorgaben. (TZ 16) Bei der Zusammenarbeit mit den Nutzern bestand Verbesserungsbedarf. (TZ 17)

Durch die Volumensbündelung und die Tätigkeit der BBG konnten Einsparungen bei den Beschaffungspreisen erzielt werden. Die herangezogenen Referenzwerte eigneten sich jedoch nur bedingt zur Einsparungsermittlung. Es konnte nicht definitiv nachvollzogen werden, inwieweit die BBG den angestrebten Einsparungswert von 10 % somit tatsächlich erzielte. (TZ 24)

Finanzierung und Gebarung

Mit Ausdehnung der Geschäftstätigkeit der BBG sind die vom Bund abzudeckenden Jahresfehlbeträge der BBG angestiegen, seit dem Jahr 2004 mit rd. 3,5 Mill. EUR jedoch konstant geblieben. (TZ 4)

Die BBG hatte den Bundesdienststellen für die Durchführung von Vergabeverfahren im besonderen Auftrag ein kostendeckendes Entgelt zu verrechnen. Der bereits im Jahr 2002 einmalig festgelegte Stundensatz bildete nicht die tatsächliche Kostensituation der Folgejahre ab und war überhöht. (TZ 5) Durch unvollständige Erfassung der für die Fakturierung an Drittkunden erforderlichen Daten wurden Serviceentgelte von bis zu 435.000 EUR nicht fakturiert, der Betrag konnte laut Stellungnahme der BBG jedoch zwischenzeitlich reduziert werden. (TZ 6)

Personal

Die BBG war ursprünglich als personell schlank ausgestattete strategische Supporteinheit mit etwa 20 Mitarbeitern konzipiert. Mit Ausweitung des Leistungsumfanges entwickelte sie sich zu einer operativen Servicegesellschaft mit deutlich höheren Personalständen. Ende 2006 beschäftigte die BBG 61 Mitarbeiter. Der Aufbau beträchtlicher Personalkapazitäten entsprach den Anforderungen der Nutzer, stellte jedoch die Annahmen zu Einsparungen bei den Prozesskosten in Frage. Es lagen keine Daten zu Personaleinsparungen im Beschaffungsbereich der Ressorts vor. (TZ 7, 25)

Die Höhe der leistungsabhängigen Gehaltsbestandteile der Mitarbeiter war stark von quantitativen Vorgaben zum Beschaffungsvolumen abhängig. (TZ 8)

Die Jahresbezüge der beiden Geschäftsführer überstiegen bei maximaler Leistungsprämie, die weitestgehend erreicht wurde, den Jahresbezug des Bundesministers für Finanzen um rd. 2 %. (TZ 10)

Steuerung und Kontrolle

Der von der BBG budgetierte Jahresfinanzierungsbedarf lag jeweils deutlich (zwischen 20 % und 47 %) über den tatsächlich benötigten Mitteln (Jahresfehlbetrag). (TZ 12)

Die BBG war zur Errichtung einer Internen Revision gesetzlich verpflichtet. Für deren Tätigkeiten wurden bis Mitte des Jahres 2006 insgesamt nur 42 Arbeitstage aufgewendet. Klare Rahmenbedingungen für die Revisionstätigkeit fehlten. (TZ 14)

Beschaffungscontrolling

Die BBG hatte ein Controlling zur Optimierung der Einkaufsbedingungen des Bundes durchzuführen. Für die Controllingberichterstattung richtete die BBG Ende 2003 eine Controllingdatenbank ein, die allerdings noch mangelhaft war. (TZ 21, 22)

Vergabewesen

Insgesamt führte die BBG zwischen 2001 und Oktober 2006 582 Vergabeverfahren durch. In 28 Fällen ergriffen die Bieter gegen Verfahrensentscheidungen Rechtsmittel, die in nur fünf Fällen zu einer für die BBG negativen Entscheidung führten. (TZ 18)

Ein Vergleich der tatsächlichen mit den vereinbarten Abrufvolumen zeigte in einigen Fällen (z.B. in den Bereichen Hardware und Büromöbel) vergaberechtlich unzulässige Überschreitungen von bis zu 317 %. (TZ 19) Vergaberechtliche Bedenken bestanden weiters gegen die Ausschreibung von Warenkörben, bei denen der Zuschlag nicht nur auf diesen Warenkorb, sondern auf das gesamte Sortiment der Lieferanten erfolgte. (TZ 20)

Auswirkungen auf Klein- und Mittelunternehmen

Rund 31,9 % des Abrufvolumens und 72,6 % der Vertragspartner entfielen auf Klein- und Mittelunternehmen. Die zentrale Beschaffung sowie generell die Anwendung der Vergaberechtsvorschriften brachten für Klein- und Mittelunternehmen Erschwernisse mit sich. (TZ 28) Die BBG griff diese Problematik auf, erarbeitete nach Änderung der gesetzlichen Rahmenbedingungen im Jahr 2006 bis zum Ende der Gebarungüberprüfung jedoch noch keine umfassende Strategie zur stärkeren Beteiligung von Klein- und Mittelunternehmen an Ausschreibungsverfahren. (TZ 27)

Sonstige Feststellungen

Sonstige Feststellungen betrafen hohe Kosten für die Personalsuche durch Personalberatungsunternehmen (für 43 Mitarbeiter insgesamt 379.000 EUR) (TZ 9) sowie Verbesserungspotenziale hinsichtlich des Informationsflusses zu den Kunden der BBG. (TZ 29)

Kenndaten der Bundesbeschaffung GmbH (BBG)

Rechtsgrundlagen	<p>Bundesgesetz über die Errichtung einer Bundesbeschaffung Gesellschaft mit beschränkter Haftung (BB-GmbH-Gesetz), BGBl. I Nr. 39/2001 i.d.g.F.</p> <p>Verordnung des Bundesministers für Finanzen zur Bestimmung jener Güter und Dienstleistungen, die nach dem BB-GmbH-Gesetz zu beschaffen sind, BGBl. II Nr. 208/2001 i.d.g.F.</p> <p>Verordnung des Bundesministers für Finanzen über die Errichtung eines Beschaffungscontrollings in der Bundesbeschaffung GmbH (Beschaffungscontrolling-Verordnung), BGBl. II Nr. 398/2003</p>
Unternehmensgegenstand	Wahrnehmung von Aufgaben auf dem Gebiet des Beschaffungswesens mit dem Ziel einer ökonomisch sinnvollen Volumens- und Bedarfsbündelung zur Optimierung der Einkaufsbedingungen des Bundes nach wirtschaftlichen und qualitativen Kriterien

Gebarung	2001 ¹⁾	2002	2003	2004	2005	2006
			in 1.000 EUR ²⁾			
Gesamtaufwand	1.476	2.947	3.411	4.062	4.774	5.805
Umsatzerlöse	4	44	131	443	941	2.082
Übrige Erträge	15	303	90	84	255	183
Jahresfehlbetrag	1.458	2.600	3.190	3.536	3.578	3.540
Abgangsdeckung	2.180	3.268	1.994	3.899	3.787	4.727
			Anzahl			
Personalstand ³⁾	16	27	29	38	47	61
			in 1.000 EUR			
Personalaufwand	619	1.786	2.269	2.614	3.081	3.220
			in 1.000 EUR			
Abrufvolumen ⁴⁾	–	295.224	377.737	537.509	661.480	720.302
			Anzahl			
aktive Verträge	–	71	134	190	223	330

¹⁾ Rumpfgeschäftsjahr

²⁾ Rundungsdifferenzen

³⁾ zum Stichtag 31. Dezember

⁴⁾ aus Verträgen der BBG

Quellen: Rechnungsabschlüsse der BBG, BBG-Beschaffungscontrolling

Prüfungsablauf und -gegenstand

- 1 Der RH überprüfte von Oktober bis Dezember 2006 die Gebarung der Bundesbeschaffung GmbH (BBG) und des BMF. Die Gebarungsüberprüfung war als Schwerpunktüberprüfung zur Evaluierung der Auswirkungen der zentralen Beschaffung durch die BBG konzipiert.

Prüfungsschwerpunkte stellten insbesondere die Aufgabenwahrnehmung im Beschaffungs- und Vergabebereich, das durch die Tätigkeit der BBG realisierte Einsparungsvolumen, die Beteiligung von Klein- und Mittelunternehmen (KMU) an öffentlichen Auftragsvergaben, die Kostentragung und -verrechnung, der Personalbereich sowie die eingerichteten Kontrollmechanismen dar. Die Überprüfung der Vergabeentscheidung in Einzelfällen war nicht Prüfungsgegenstand.

Zu den im August 2007 übersandten Prüfungsmitteilungen nahmen die BBG und das BMF im November 2007 Stellung. Der RH erstattete im Februar 2008 seine Gegenäußerungen. Weitere Stellungnahmen der BBG und des BMF erfolgten im März bzw. im April 2008.

Errichtung und Aufgaben

- 2 Das BMF beabsichtigte im ersten Halbjahr 2000 im Rahmen eines Verwaltungsreformprojekts die Neuorganisation und Konzentration des öffentlichen Beschaffungswesens des Bundes. Das Bundesgesetz über die Errichtung einer Bundesbeschaffung Gesellschaft mit beschränkter Haftung (BB-GmbH-Gesetz) trat im April 2001 in Kraft. Die BBG stand zu 100 % im Eigentum des Bundes und unterlag der Aufsicht des Bundesministers für Finanzen. Zu ihren Aufgaben zählten insbesondere die Durchführung von Bedarfserhebungen und Vergabeverfahren.

Der Bundesminister für Finanzen bestimmte per Verordnung jene Güter und Dienstleistungen, die von der BBG zentral zu beschaffen waren. Im Jahr 2001 wurden zunächst acht Beschaffungsgruppen festgelegt, 2002 erfolgte eine Erweiterung um 19 zusätzliche Produktgruppen. Die Bundesdienststellen waren grundsätzlich verpflichtet, Waren dieser 27 Beschaffungsgruppen aus den von der BBG abgeschlossenen Verträgen zu beziehen. Bundesdienststellen konnten die BBG weiters im besonderen Auftrag mit Vergabeverfahren betrauen.

Mit der Novelle zum BB-GmbH-Gesetz aus dem Jahr 2002 wurde der Aufgabenbereich der BBG auf Vergabetätigkeiten für Länder, Gemeinden, Gemeindeverbände und bestimmte öffentliche Auftraggeber, die in den Vollzugsbereich des Bundes fielen (z.B. ausgegliederte Rechtsträger), ausgedehnt. Im Jahr 2006 erfolgte eine weitere Ausdehnung auf sämtliche öffentliche Auftraggeber (z.B. Krankenanstalten). Für diese als Drittkunden zusammengefassten Auftraggeber konnte die BBG auf freiwilliger Basis tätig werden, wenn die Erfüllung der Aufgaben für den Bund dadurch nicht beeinträchtigt wurde.

Außerdem erforderte eine Gesetzesänderung im Jahr 2006 Maßnahmen zur stärkeren Beteiligung von Klein- und Mittelunternehmen an Ausschreibungsverfahren.

Finanzierung der Tätigkeit

Allgemeines

- 3 Die Tätigkeit und damit die Finanzierung der BBG gliederten sich in
 - die Erbringung von obligatorischen Leistungen für Bundesdienststellen im Rahmen der 27 Beschaffungsgruppen, deren Finanzierung über eine Abgangsdeckung durch den Bund erfolgte;
 - die entgeltliche Erbringung darüber hinausgehender freiwilliger Leistungen für den Bund und für Drittkunden, die zu Umsatzerlösen der BBG führten.

In den ersten drei Geschäftsjahren wurde die Tätigkeit der BBG fast zur Gänze aus der Abgangsdeckung finanziert, ab dem Jahr 2004 stiegen die Umsatzerlöse deutlich an. Im Jahr 2006 betrug der vom Bund abzudeckende Jahresfehlbetrag rd. 3,5 Mill. EUR. Die Umsatzerlöse und übrigen Erträge lagen bei rd. 2,3 Mill. EUR (39 % des Gesamtaufwandes). Sie stammten insbesondere aus der Durchführung von Vergabeverfahren im besonderen Auftrag (0,7 Mill. EUR), aus Benutzer- und Serviceentgelten für Leistungen an Drittkunden (0,7 Mill. EUR) sowie aus einem Betriebskostenbeitrag der Lieferanten für die Nutzung des E-Shops (0,7 Mill. EUR; zum E-Shop siehe TZ 23).

Finanzierung der Tätigkeit

Abgangsdeckung durch den Bund

4.1 Die nachfolgende Tabelle zeigt die Zuschüsse des Bundes zur Abdeckung des Jahresfehlbetrages der BBG, den Jahresfehlbetrag sowie das Verhältnis des Jahresfehlbetrages zu dem aus Verträgen der BBG abgerufenen Volumen (**Abrufvolumen**) des Bundes.

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
	in 1.000 EUR					
Abgangsdeckung Bund	2.180	3.268	1.994	3.899	3.787	4.727
Jahresfehlbetrag	1.458	2.600	3.190	3.536	3.578	3.540
Abrufvolumen Bund	–	290.300	338.696	424.200	522.150	516.827
	in %					
Anteil Jahresfehlbetrag	–	0,90	0,94	0,83	0,69	0,68

4.2 Seit Bestehen der Gesellschaft leistete der Bund Zuschüsse zur Abgangsdeckung in der Höhe von insgesamt rd. 19,9 Mill. EUR. Die Ausweitung der Tätigkeit der BBG führte bis 2004 zu einem Anstieg der Jahresfehlbeträge. Seither konnte diese Entwicklung stabilisiert werden und die Jahresfehlbeträge blieben mit durchschnittlich rd. 3,5 Mill. EUR nahezu konstant. Ihr Verhältnis zum steigenden Abrufvolumen des Bundes aus BBG-Verträgen hat sich dadurch auf 0,68 % verbessert.

4.3 *Laut Stellungnahme der BBG müssten bei der Darstellung der Zuschüsse des Bundes zur Abgangsdeckung auch die von der BBG ausverhandelten Bonifikationen (Gutschriften für nachträglich erwirkte Preisnachlässe und Bonuszahlungen für ein entsprechend hohes Umsatzvolumen z.B. bei Flug- bzw. Hotelleistungen) angeführt werden. Der Zuschussbetrag wäre um die in der Berechnung nicht erfassten Bonifikationen von insgesamt 3,2 Mill. EUR zu saldieren, die zur einen Hälfte dem BMF als Anteil der BBG zur Budgetkonsolidierung sowie zur anderen Hälfte den abrufenden Ressorts refundiert wurden.*

4.4 Die an die BBG geleisteten Bonifikationen stellten eine Form der Rabattgewährung und damit der Preisminderung für von den Ressorts bezogene Waren und Dienstleistungen durch Rückverrechnung dar. Die Bonifikationen flossen daher zur Hälfte auch an die Ressorts zurück. Eine vollständige Saldierung der Bonifikationen mit der Abgangsdeckung erscheint nicht sachgerecht.

Entgeltfestlegung für
Vergabeverfahren im
besonderen Auftrag

- 5.1** Die BBG hatte den Bundesdienststellen bei der Durchführung von Vergabeverfahren im besonderen Auftrag ein kostendeckendes Entgelt zu verrechnen. 2002 legte die BBG – ausgehend vom operativen Gesamtbudget – einen Stundensatz fest, der seitdem grundsätzlich für alle Beschaffungen im besonderen Auftrag in Rechnung gestellt wurde.
- 5.2** Der RH bemängelte die mehrjährige Beibehaltung des festgelegten Stundensatzes, weil die herangezogenen Budgetdaten aus 2002 nicht die tatsächliche Kostensituation der Folgejahre abbildeten (starke Veränderung der Mitarbeiterstruktur mit einem Anstieg der Anzahl der Einkäufer). Eine Nachkalkulation des RH mit Istdaten ergab in den Jahren 2002 bis 2005 niedrigere tatsächliche Stundensätze. Der RH empfahl der BBG, die Entgelte für die Durchführung von Vergabeverfahren im besonderen Auftrag neu zu berechnen und nach Mitarbeitergruppen zu trennen.
- 5.3** *Laut Stellungnahme der BBG habe sich ihr Personalstand in den Jahren 2004 bis 2006 deutlich verändert. Eine interne Rechnung habe 2006 ergeben, dass der Stundensatz noch immer gerechtfertigt sei. Sowohl das BMF als auch die BBG sagten jedoch eine Neukalkulation des Stundensatzes zu.*
- 5.4** Der RH befürwortete die Neuberechnung des Stundensatzes, weil die Vergabeverfahren im besonderen Auftrag durch die verstärkte Mitwirkung von Einkäufern anstelle der Bereichsleiter kostengünstiger abgewickelt werden konnten.

Serviceentgelte

- 6.1** Das Serviceentgelt von maximal 7.500 EUR im Jahr war für Bestellungen (Abrufe) von Drittkunden an die BBG zu leisten. Die Basis für die Verrechnung des Serviceentgeltes bildeten die in einer Controllingdatenbank (TZ 22) erfassten Abrufinformationen.
- 6.2** Bei der Überprüfung der Ausgangsrechnungen stellte der RH fest, dass das Fakturierungsprogramm sämtliche Abrufe, welche die Lieferanten ohne ein konkretes Rechnungsdatum meldeten, nicht für die Verrechnung berücksichtigte. Der RH schätzte, dass dadurch und durch nicht vollständig eingespielte Daten Serviceentgelte von bis zu 435.000 EUR nicht fakturiert wurden. Er bemängelte die unvollständige Erfassung der für die Verrechnung benötigten Daten sowie die ungenügende Kontrolle der fakturierten Positionen.

Der RH empfahl, die fehlenden Daten in der Controllingdatenbank zu ergänzen, das Fakturierungsprogramm anzupassen und die Serviceentgelte nachzuverrechnen.

Neben eigenen Mitarbeitern beschäftigte die BBG temporär auch insgesamt 16 Leiharbeitskräfte, die zwischen 2001 und 2006 Kosten von rd. 350.000 EUR verursachten.

- 7.2 Der RH wies auf die erläuternden Bemerkungen der Regierungsvorlage zum BB-GmbH-Gesetz hin, wonach von einer Personalausstattung der BBG von 20 Mitarbeitern ausgegangen worden war. Mit 61 Mitarbeitern lag der Personalstand deutlich über den ursprünglichen Annahmen. Als Gründe dafür sah die BBG die Ausweitung der Beschaffungsgruppen, die arbeitsintensive Betreuung der Nutzer sowie die Entwicklung neuer Verfahrensabläufe.

Die BBG entfernte sich vom ursprünglichen Konzept einer personell schlank ausgestatteten zentralen Supporteinheit mit eingeschränktem Aufgabenspektrum. Der Aufbau beträchtlicher Personalkapazitäten entsprach den Anforderungen der Nutzer, stellte jedoch die Annahmen zu Einsparungen bei den Personal- und Sachaufwendungen (Prozesskosten) durch die Errichtung der BBG in Frage, zumal es der BBG nicht gelang, eine größere Anzahl qualifizierter Mitarbeiter aus den Beschaffungsabteilungen der Ressorts zu rekrutieren.

- 7.3 *Laut Stellungnahme des BMF gäbe es ein gegenüber der Regierungsvorlage zwischenzeitlich deutlich höheres Beschaffungsvolumen (rd. 720 Mill. EUR gegenüber 420 Mill. EUR). Die Ausweitung des Leistungsspektrums der BBG habe sich als zweckmäßig und notwendig herausgestellt. Dem höheren Personalaufwand stünden beträchtlich höhere Einsparungen durch niedrigere Einstandspreise und im Verwaltungsaufwand des Bundes gegenüber.*

- 7.4 Der RH anerkannte das rd. 70 % höhere Beschaffungsvolumen und die Mehrleistungen. Im Vergleich zur geplanten Mitarbeiteranzahl hat sich der Personaleinsatz jedoch verdreifacht. Er hielt daran fest, dass ein zu starkes Personalwachstum der BBG die Realisierung der beabsichtigten Einsparungen bei den Prozesskosten insgesamt in Frage stellt.

Personal

Entlohnungssystem

- 8.1** Das Gehalt der Mitarbeiter der BBG setzte sich aus einem individuell vereinbarten Grundgehalt und einer leistungsabhängigen Prämie, die insbesondere vom Beschaffungsvolumen abhängig war, zusammen. Bei den Bereichsleitern lag der Prämienanteil am Jahresbruttogehalt durchschnittlich bei rd. 20 %, bei den Einkäufern bei 11 % des Grundgehaltes. Die Bereichsleiter erreichten im Durchschnitt rd. 95 % der möglichen Prämie.
- 8.2** Die Höhe der leistungsabhängigen Gehaltsbestandteile war stark von quantitativen Vorgaben zum Beschaffungsvolumen abhängig. Der RH empfahl, künftig auch anderen Parametern (z.B. Erhöhung der Bieteranzahl, Preissenkungen, Standardisierung des Leistungsbereiches) und qualitativen Elementen (z.B. fundierte Marktanalysen, exakte Beschaffungsplanung) stärkere Bedeutung einzuräumen.
- 8.3** *Laut Stellungnahme der BBG habe sie in den Zielvereinbarungen für das Jahr 2007 qualitative Parameter wie Kundenzufriedenheit, Verfügbarkeit von Verträgen und Projekterreichung mit einem Anteil von 60 % bis 70 % berücksichtigt.*

Personalrekrutierung

- 9.1** Bis Dezember 2006 betrug das von der BBG für die Personalsuche an Personalberatungsunternehmen insgesamt geleistete Entgelte rd. 379.000 EUR für 43 Mitarbeiter (durchschnittlich 8.800 EUR pro Mitarbeiter). Die Aufnahmen betrafen hauptsächlich Einkäufer, Mitarbeiter für die Bereiche Assistenz der Geschäftsführung, Call-Center und Helpdesk sowie Juristen.
- 9.2** Der RH erachtete die in über 40 Fällen erfolgte Rekrutierung von Mitarbeitern über Personalberatungsunternehmen als unwirtschaftlich. Er empfahl, auf die Einschaltung von Personalberatungsunternehmen nur dann zurückzugreifen, wenn internes Fachwissen nicht vorhanden ist.
- 9.3** *Laut Stellungnahme der BBG sei nunmehr eine zusätzliche Mitarbeiterin mit Personalagenden betraut worden. Dennoch sei eine Personalsuche aufgrund des hohen Zeitaufwandes nicht ohne externe Ressourcen zu bewältigen.*
- 9.4** Dem entgegnete der RH, dass er die Inanspruchnahme von externen Beratungsunternehmen zur Personalsuche nur noch in spezifischen Ausnahmefällen für wirtschaftlich und zweckmäßig erachtet. Durch die Neuaufnahme einer Mitarbeiterin für Personalagenden sollten künftig externe Kosten für die Personalsuche weitgehend reduziert oder ganz vermieden werden können.

Geschäftsführer-
verträge

10.1 Die Leitung der BBG bestand aus zwei durch den Bundesminister für Finanzen für jeweils fünf Jahre bestellten Geschäftsführern.

Der Gesamtjahresbezug der Geschäftsführer setzte sich aus einem Fixbezug und einer variablen, erfolgsabhängigen Leistungsprämie (75 % bzw. ab dem Jahr 2006 50 % des Fixbezuges) zusammen. Die maximalen Jahresbezüge (inklusive Leistungsprämie, ohne Pensionsvorsorge) lagen im Kalenderjahr 2006 um rd. 85 % über dem höchsten Fixbezug des Bundesschemas für leitende Bundesbeamte und um rd. 2 % über dem Jahresbezug des Bundesministers für Finanzen.

In den einzelnen Geschäftsjahren wurden zwischen 89 % und 100 % der maximal erzielbaren variablen Leistungsprämie ausbezahlt. Die Höhe hing von der Erreichung bestimmter in den Geschäftsführerverträgen festgelegter Kriterien ab. Die Kriterien Beschaffungsvolumen (Gewichtung 60 %) und Einhaltung des operativen Budgets (Gewichtung 15 %) konnten in den Jahren 2001 bis 2005 nahezu vollständig erreicht werden. 75 % des variablen Bezugsbestandteils wurden als Akonto bereits mit dem fixen Monatsbezug ausbezahlt.

Weiters stand den Geschäftsführern jeweils ein Dienstwagen zur Verfügung, der zu Lasten der BBG uneingeschränkt auch privat genutzt werden durfte.

Die 2006 abgeschlossenen Verträge der zweiten Geschäftsführungsperiode beinhalteten eine Wertanpassungsregelung und sahen erstmals eine Pensionsregelung mit einem Beitrag der BBG von 10 % des Gesamtjahresbezuges vor.

10.2 Der RH erachtete die Geschäftsführerbezüge als überhöht. Er empfahl dem BMF, künftig stärker auf eine angemessene Relation zu den höchsten Bezügen der leitenden Bundesbeamten zu achten. Die Leistungsprämie wurde weitestgehend erreicht. Die monatliche Vorauszahlung von 75 % der Prämie ließ diesen Teil zudem als einen fixen Gehaltsbestandteil erscheinen. Der RH empfahl, dem Aufsichtsrat bei der Festlegung der Prämienkriterien künftig mehr Spielraum einzuräumen. Die variable Gehaltskomponente sollte herausfordernd und nur mit außergewöhnlichen Leistungen erreichbar sein.

Die Regelung über die Pensionsbeitragsleistung entsprach nicht der Verordnung der Bundesregierung betreffend die Vertragsschablonen gemäß dem Stellenbesetzungsgesetz (Vertragsschablonenverordnung), weil die BBG-Verträge auf 10 % des Gesamtjahresbezuges (inklusive Prämie) statt auf den Jahresbruttobezug ohne allfällige erfolgsabhängige Prämie abstellten. Auch die Wertanpassungsregelung war kein in der Vertragsschablonenverordnung vorgesehene Vertragsselement. Der RH empfahl, die Bestimmungen der Vertragsschablonenverordnung einzuhalten.

- 10.3** *Laut Stellungnahme des BMF seien die vereinbarten Jahresbezüge der Geschäftsführer in den spezifischen Erfordernissen des Aufgabenbereiches der BBG begründet. Ein Vergleich mit dem Beamtenbezug sei wegen der unterschiedlichen Aufgabenbereiche und der gesellschaftsrechtlichen Verantwortung nicht oder nur eingeschränkt sinnvoll; als Vergleichsbasis seien im Einkaufsbereich tätige leitende Angestellte der Privatwirtschaft heranzuziehen. Die Wertanpassungsregelung sei aufgrund der Besonderheit des Unternehmens und in dessen ausschließlichen Interesse erfolgt.*

Das BMF vertrat weiters den Standpunkt, dass die Betriebsnotwendigkeit der Dienstwägen der Geschäftsführer, die auch von anderen Mitarbeitern genutzt würden, wegen auswärtiger Kontakte zu Lieferanten und Kunden gegeben sei und wies auf die Marktüblichkeit der privaten Nutzung eines Dienstwagens hin.

- 10.4** Der RH entgegnete, dass die BBG als eine zu 100 % im Eigentum des Bundes stehende Gesellschaft mit der Abgangsdeckung des Bundes ein anderes wirtschaftliches Risiko als ein unter Wettbewerbsbedingungen am Markt tätiges, vergleichbares Privatunternehmen trägt und hielt seine Empfehlung aufrecht. Das ausschließliche Interesse der Gesellschaft an einer Wertanpassungsregelung in den Geschäftsführerverträgen war nicht gegeben.

Die Betriebsnotwendigkeit der Dienstwägen ist durch ein Fahrtenbuch nachzuweisen. Im Sinne der Sparsamkeit und Kostenwahrheit sollte für die private Nutzung ein entsprechendes Entgelt geleistet werden.

Ausscheiden eines Geschäftsführers

- 11.1** Einer der beiden Geschäftsführer schied mit Ende seines Vertrages per 31. Mai 2006 aus der BBG aus. Er wurde mit 22. Februar 2006 unter Fortzahlung der Bezüge bis zum Ende des Vertrages dienstfrei gestellt und erhielt auch 90 % der variablen Leistungsprämie aliquot bis Mai 2006 ausbezahlt.
- 11.2** Der RH bemängelte die großzügige Vorgangsweise bei Beendigung des Dienstverhältnisses mit dem früheren Geschäftsführer. Die rechtlichen Möglichkeiten wären verstärkt zu prüfen und zu nutzen gewesen. Die Auszahlung des variablen Gehaltsbestandteiles wäre auf den Zeitraum der tatsächlichen Dienstleistung zu beschränken gewesen.
- 11.3** *Laut Stellungnahme des BMF seien die Modalitäten der Vertragsauflösung des früheren Geschäftsführers mit dem Ziel einer einvernehmlichen Lösung unter Vermeidung eines Rechtsstreites über die Ansprüche aus dem Geschäftsführervertrag vereinbart worden.*
- 11.4** Der RH erachtete die getroffenen Regelungen als nicht angemessen, weil für den Zeitraum von Februar bis Mai 2006 sämtliche Gehaltsansprüche einschließlich der Leistungsprämie ohne Arbeitsleistung abgegolten wurden.

Steuerung und Kontrolle

Budgetierung

- 12.1** Ein Vergleich der Plan- und Istwerte zeigte, dass der budgetierte Finanzierungsbedarf die tatsächlich benötigten Mittel (Jahresfehlbetrag) immer deutlich überstieg. Die Abweichung variierte zwischen 20 % und 47 %. Die BBG begründete diese Abweichungen mit einem langen Planungsvorlauf, ambitionierten Planungen hinsichtlich der Personalaufnahme und zeitlichen Verschiebungen bei größeren IT-Investitionen.
- 12.2** Der RH bemängelte die Budgetplanung der BBG, die aufgrund der teilweise beträchtlichen Abweichungen zwischen Plan- und Istwerten den jährlichen Finanzierungsbedarf des Unternehmens nicht hinreichend genau abbildete.
- 12.3** *Das BMF wies in seiner Stellungnahme auf die Schwierigkeiten einer exakten Budgetierung in der Aufbauphase eines Unternehmens hin.*

Laut Stellungnahme der BBG sei das Budget jeweils bereits mit Ende Juni vorzulegen gewesen und habe den maximalen Rahmen vorgegeben. Die Abweichungen seien auf das nicht ausgenutzte Projektbudget zurückzuführen gewesen. Im für die Geschäftsführung bezugsrelevanten, operativen Budget habe es nur geringe Abweichungen gegeben.

Steuerung und Kontrolle

- 12.4** Der RH war sich der Problematik einer genauen Budgetplanung in der Aufbauphase bewusst, dennoch erachtete er eine exaktere Budgetierung als erforderlich.
- Internes Kontrollsystem**
- 13.1** Die BBG setzte im Verwaltungs- und im Vergabebereich verschiedene Maßnahmen zur Einrichtung eines Internen Kontrollsystems. Ein systematischer Ansatz und eine Gesamtdarstellung des Internen Kontrollsystems lagen nicht vor.
- 13.2** Der RH empfahl, das Interne Kontrollsystem (z.B. Weiterentwicklung von Kennzahlen und Ausbau des Reporting, Beseitigung der Mängel im Controlling und in der Budgetierung, Erhöhung der Aussagekraft der Kosten- und Leistungsrechnung) zu verbessern und das noch unvollständige Organisationshandbuch zu überarbeiten. Da das Beschaffungswesen generell ein hohes Korruptionsrisiko beinhaltet, sollte die Korruptionsprävention zu einem Schwerpunkt der Unternehmenskultur weiterentwickelt werden.
- 13.3** *Die BBG wies in ihrer Stellungnahme generell auf das noch kurze Bestehen der Gesellschaft hin.*
- Interne Revision**
- 14.1** Die BBG war zur Einrichtung einer Internen Revision gesetzlich verpflichtet. Sie bediente sich dabei eines Wirtschaftsprüfungsunternehmens, das seine Tätigkeit in der ersten Jahreshälfte 2003 aufnahm und bis einschließlich Juni 2006 336 Stunden zu insgesamt rd. 56.000 EUR verrechnete. Das Unternehmen erstellte zunächst gemeinsam mit Mitarbeitern der BBG ein Organisationshandbuch als Sollvorgabe für künftige Prüfungen und wirkte bei der Erarbeitung von Organisationsanweisungen mit.
- Die Prüfungstätigkeit der Internen Revision begann im November 2004. Bis 2006 erfolgten Prüfungen von insgesamt vier Einzelbeschaffungsverfahren.
- 14.2** Der RH bemängelte, dass für die Tätigkeit der Internen Revision seit Gründung der BBG bis Mitte des Jahres 2006 insgesamt nur 42 Arbeitstage aufgewendet wurden. Für die Prüfungstätigkeit im engeren Sinn, die erst rund dreieinhalb Jahre nach Errichtung der BBG begann, standen nicht einmal die Hälfte der verrechneten Arbeitstage zur Verfügung.

Auch die Rahmenbedingungen für die Revisionstätigkeit (z.B. Revisionskonzept und Revisionsordnung, schriftliche risikoorientierte Prüfungspläne, systematisches Verfahren zur Nachverfolgung von Empfehlungen) waren zur Zeit der Gebarungüberprüfung noch nicht geklärt.

Der RH erachtete die bisher getroffenen Maßnahmen als unzureichend und empfahl, die Rahmenbedingungen für die Revisionstätigkeit unter Beachtung internationaler Standards umgehend festzulegen, risikoorientierte Prüfungspläne zu erstellen und die Prüfungstätigkeit deutlich zu erhöhen.

14.3 *Laut Stellungnahme der BBG werde diese eine Neuausrichtung der Internen Revision vornehmen und einen neuen Partner suchen. Die Kontrolle der Einhaltung des Vergaberechts sei jedoch durch den gesetzlich vorgesehenen Rechtsschutz der Bieter ausreichend gegeben.*

14.4 Der RH wies auf die Praxis in den Bundesministerien hin und sah die Überprüfung von Auftragsvergaben und damit die Einhaltung des Vergaberechts auch als Revisionsaufgaben.

Beschaffungs- und Vergabebereich

Entwicklung

15.1 Die BBG schloss auf der Grundlage von Bedarfserhebungen und Marktbeobachtungen Rahmenverträge mit den Lieferanten ab. Die einzelnen Bundesdienststellen oder Drittkunden riefen die benötigten Waren und Dienstleistungen auf Basis der in den Rahmenverträgen ausgehandelten Konditionen direkt beim jeweiligen Lieferanten ab.

Das jährliche Gesamtabrufvolumen und die Verteilung auf die unterschiedlichen Rechtsträger sind der nachfolgenden Tabelle zu entnehmen.

	2002	2003	2004	2005	2006	
	Abrufvolumen (in 1.000 EUR)					
Bund	290.300	338.696	424.200	522.150	516.827	
ausgliederte Unternehmen	}	27.333	91.692	111.493	154.350	
Länder		4.924	9.106	15.585	18.741	24.016
Gemeinden			2.602	6.032	9.097	25.109
Summe	295.224	377.737	537.509	661.480¹⁾	720.302	

¹⁾ Rundungsdifferenz

Beschaffungs- und Vergabebereich

Das BB-GmbH-Gesetz weitete die potenziellen Kundengruppen der BBG laufend aus. Der Anteil des Bundes lag anfangs bei rd. 98 % und sank bis zum Jahr 2006 auf rd. 72 %, der Anteil anderer Rechtsträger (Drittkunden) stieg gleichzeitig auf rd. 28 % an.

Zielwerte für das Abrufvolumen des Bundes waren aus den Erläuterungen zum BB-GmbH-Gesetz bzw. der Verordnung zur Bestimmung der Beschaffungsgruppen abzuleiten.

15.2 Das Abrufvolumen aus Verträgen der BBG stieg insgesamt kontinuierlich an, stagnierte für den Bund jedoch zuletzt. Im Jahr 2006 betragen die Abrufe des Bundes rd. 517 Mill. EUR. Der Zielwert lag dagegen bei rd. 664 Mill. EUR jährlich. Unter Berücksichtigung der Ausgliederung der Universitäten und der Ausklammerung der Fachbücher und -zeitschriften erreichte die BBG damit rd. 91 % des ursprünglich geschätzten Potenzials.

15.3 *Laut Stellungnahme der BBG habe sie in ihren Controllingauswertungen im Jahr 2005 alle nicht konkret zuordenbaren Lieferantenmeldungen (über 140 Mill. EUR) pauschal dem Bund zugeschlagen, weshalb für 2006 beim Bund keine Steigerung ausgewiesen wurde. Für das Jahr 2007 zeigten Daten aus dem Beschaffungscontrolling einen Anstieg. Der hohe Anteil an Drittkunden, die für die Dienstleistungen der BBG Entgelte leisten müssten, zeige den Erfolg der BBG.*

Strategische Schwerpunkte

16.1 Die Konzeption der BBG war zunächst auf eine strategische Beschaffungsorganisation für Bundesdienststellen ausgerichtet, die mit geringem Personaleinsatz für wesentliche Beschaffungsgruppen die Beschaffungskoordination vornehmen, Ausschreibungen durchführen und Verträge bereitstellen sollte. In den letzten Jahren entwickelte sich die BBG jedoch verstärkt zu einer operativen Servicegesellschaft für den Bund.

In der Unternehmensstrategie war der jährlich ansteigende Zielwert für das Beschaffungsvolumen für das Jahr 2011 mit einer Mrd. EUR angegeben. Der Anteil des Bundes sollte bis zum Jahr 2011 weiter auf rd. 66 % absinken. Ein erhebliches Wachstumspotenzial wurde dagegen im Drittkundenbereich – insbesondere im Gesundheitsbereich (mit einer angestrebten Vervierfachung des Beschaffungsvolumens) – gesehen.

- 16.2** Die Stärken der BBG lagen insbesondere bei der Beschaffung von Massengütern und Standardprodukten. Die Beschaffung spezieller Güter und Dienstleistungen über die BBG blieb für die Kunden hingegen vergleichsweise aufwändig. Durch gezielte Marktbeobachtung und Konzentration auf die Ausschreibungsphase wären insbesondere in den Kernbereichen die Einsparungspotenziale bei den Beschaffungspreisen zu optimieren.

Die strategischen Festlegungen für die beabsichtigte Ausweitung der Tätigkeit der BBG im Drittkundenbereich waren noch unzureichend. Der RH empfahl dem BMF, in Abstimmung mit der BBG die strategische Ausrichtung der BBG weiterzuentwickeln und die Vorgaben unter Beachtung des gesetzlichen Vorranges der Aufgaben für den Bund genauer festzulegen.

- 16.3** *In ihren Stellungnahmen wiesen das BMF und die BBG übereinstimmend auf die dem Aufsichtsrat im September 2006 im Rahmen einer 5-Jahres-Strategie vorgestellte Zielgruppenstrategie hin. Die Erschließung des Drittkundenbereiches liege auch im Interesse der Bundeskunden, dürfe die Wahrnehmung von Bundesaufgaben jedoch nicht beeinträchtigen. Dessen ungeachtet werde das BMF auf die Erarbeitung einer vertiefenden Kundenstrategie mit klarer Schwerpunktsetzung hinwirken. Die BBG wies weiters auf Prozesskosteneinsparungen hin, welche die Bundesdienststellen stärker nutzen müssten.*

- 16.4** Der RH entgegnete, dass die strategischen Überlegungen in der 5-Jahres-Strategie zum Drittkundenbereich und zu Prioritätensetzungen nicht ausreichend waren. Es fehlten beispielsweise klare Schwerpunktsetzungen in ausgegliederten Bereichen des Bundes (z.B. Universitäten) oder preispolitische Überlegungen und Rentabilitätsziele im Drittkundenbereich.

Zusammenwirken mit den Nutzern

- 17.1** Die Bundesdienststellen hatten an den Bedarfserhebungen mitzuwirken. Die Bedarfserhebungen und Schätzungen des Auftragsvolumens führten in den ersten Geschäftsjahren der BBG zu unzureichenden Ergebnissen, weil Bedarfe nicht bekanntgegeben oder angegebene Mengen nicht abgerufen wurden. Mit zunehmender Erfahrung verbesserten sich die Einschätzungen.

Die getätigten Abrufe wurden nicht über die Ressorts gemeldet, sondern von den Lieferanten bekanntgegeben. In der BBG bestand kein vollständiger Überblick über die Gesamtbeschaffungsmengen des Bundes. Die Meldungen der Ressorts über selbst günstiger bezogene Leistungen waren nicht einheitlich und Produktstandardisierungen wurden nur eingeschränkt erreicht.

Beschaffungs- und Vergabebereich

17.2 Trotz deutlicher Verbesserungen in der Zusammenarbeit mit den Nutzern (z.B. Einrichtung eines Beschwerdemanagements im Reinigungsbereich) bestanden noch offene Problemstellungen (z.B. vermehrter Informationsbedarf der Nutzer). Die Bedarfserhebungen waren noch nicht in allen Beschaffungsgruppen zufriedenstellend gelöst. Es gab weder ein bundesinternes System zur Abrufkontrolle noch stand ausreichend aufbereitetes Datenmaterial für die Bestimmung des gesamten Marktpotenzials der Bundesdienststellen zur Verfügung.

Der RH empfahl der BBG und dem BMF, die aufgezeigten Probleme in Zusammenarbeit mit den Ressorts offensiv zu bearbeiten.

17.3 *Laut Stellungnahme der BBG habe sie diese Probleme bereits mehrmals angesprochen und lade regelmäßig zur Zusammenarbeit ein, die Ressorts kämen ihrer gesetzlichen Mitwirkungspflicht aber nur unzureichend nach. Durch eine erhöhte Kooperationsbereitschaft der Ressorts könne der Verwaltungsreformbeitrag der BBG noch stärker zur Geltung kommen.*

Vergaberechtliche Problemstellungen

Durchgeführte
Vergabeverfahren

18.1 Seit Aufnahme der Tätigkeit im Jahr 2001 bis Oktober 2006 führte die BBG 582 Vergabeverfahren durch. In 28 Verfahren ergriffen Bieter Rechtsmittel, die in fünf Fällen zur gänzlichen oder teilweisen Nichtigerklärung des Zuschlages, der Feststellung der Rechtswidrigkeit bzw. der Aufhebung einer Verfahrensentscheidung führten.

18.2 Die geringe Zahl von Nichtigerklärungen, Feststellungen der Rechtswidrigkeit des Zuschlages bzw. Aufhebungen einer Verfahrensentscheidung waren Indizien für die Kompetenz der BBG bei der Abwicklung der Vergabeverfahren.

Überschreitung der
Auftragswerte

19.1 Bei sieben Verträgen in den Bereichen Hardware und Büromöbel überschritten die Werte der kumulierten Abrufe die mit den Auftragnehmern vereinbarten Werte der Leistungen beträchtlich (im Durchschnitt um 130 %, im Einzelfall um bis zu 317 %).

- 19.2** Der RH erachtete den Bezug von über den vereinbarten Auftragswert hinausgehenden Leistungen als vergaberechtlich problematisch. Er führte die Überschreitungen darauf zurück, dass die Verträge zentral durch die BBG geschlossen, die Leistungen jedoch dezentral durch die Ressorts abgerufen wurden. Er empfahl daher, rasch eine Lösung zu finden, die derartige Überschreitungen vermeidet (z.B. Kontrolle des Abrufvolumens durch die Lieferanten und Meldung an die BBG bei Erreichung einer kritischen Schwelle).
- 19.3** *Laut Stellungnahme der BBG seien die Überschreitungen mit Ausnahme eines einzigen Falles geringfügig. Durch den E-Shop würden diese künftig ausgeschlossen.*
- 19.4** Der RH erachtete Überschreitungen von durchschnittlich 130 % nicht mehr als geringfügig. Der E-Shop ist nicht für den Abruf aller Leistungen geeignet.
- Katalog-
ausschreibungen
- 20.1** Bei der Beschaffung von Metallprodukten und Maschinen zog die BBG zur Ermittlung des Bestbieters einen beispielhaften Warenkorb heran. Der Zuschlag erfolgte allerdings nicht nur auf diesen Warenkorb, sondern auf das gesamte Sortiment („Katalog“) des Lieferanten. Die nicht für die Bestbieterermittlung berücksichtigten Produkte betrug maximal 20 % der vereinbarten Leistung.
- 20.2** Es ist keineswegs zwingend, dass ein Bestbieter hinsichtlich ausgewählter Produkte und Leistungen auch Bestbieter hinsichtlich aller Produkte und Leistungen ist. Die Vorgangsweise der BBG, nur Teile der nachgefragten Leistung zur Bestbieterermittlung heranzuziehen, war vergaberechtlich problematisch.
- 20.3** *Laut Stellungnahme der BBG sei vorgesehen, Katalogausschreibungen nur durchzuführen, wenn die wesentlichen Bedarfe (mindestens 80 %) hinsichtlich Produktzusammensetzung und Auftragswert vorliegen würden. Es sei bisher zu keinen Beeinspruchungen gekommen.*
- 20.4** Der RH hielt seine Bedenken mit Hinweis auf die Judikatur aufrecht.

Beschaffungscontrolling

Grundlagen

- 21.1** Die BBG hatte entsprechend den Vorgaben der Beschaffungscontrolling-Verordnung aus dem Jahr 2003 ein Beschaffungscontrolling zur Optimierung der Einkaufsbedingungen des Bundes durchzuführen.
- 21.2** Durch Änderungen der Rahmenbedingungen und der gesetzlichen Grundlagen erhöhten sich zwischenzeitlich die Anforderungen an das Beschaffungscontrolling.

Der RH empfahl dem BMF daher, die betreffende Verordnung zu überarbeiten. Zweckmäßig wären zusätzliche Informationen über den Vergabeprozess und die Bieterstruktur sowie detailliertere Analysen über die Beteiligung von KMU. Zur ökologischen bzw. nachhaltigen Beschaffung sollten Indikatoren oder Kenndaten entwickelt werden. Weiters wären Kennzahlen zur Darstellung der Wirtschaftlichkeit und Qualität der Leistungen ins Beschaffungscontrolling aufzunehmen.

- 21.3** *Laut Stellungnahme des BMF sei eine Novellierung der Verordnung in nächster Zukunft geplant.*

Controllingdatenbank

- 22.1** Die BBG richtete Ende 2003 ein elektronisches Controllingssystem ein, das die Datenbasis für die Controllingberichterstattung und die Fakturierung darstellte.

Bei der Erfassung der Stammdaten gab es keine ausreichenden Plausibilitätsabfragen, so dass Felder oftmals nicht befüllt waren (z.B. Vertrags- bzw. Verfahrensart, Kontraktwerte) oder fehlerhafte Einträge enthielten (z.B. bei Zuordnungen zu in- oder ausländischen Unternehmen). Auch die Aktualität der Datensätze war nicht immer gegeben. Wegen Kapazitätsproblemen konnte erst ab 2006 eine weitgehend vollständige und detaillierte Erfassung des gesamten Abrufvolumens sichergestellt werden.

Mit dem E-Shop (TZ 23) befand sich ein weiteres System im Einsatz, in dem für die dort abgebildeten Beschaffungen ebenfalls Controllingdaten generiert und verwaltet wurden. Eine automatisierte Schnittstelle zwischen den beiden Plattformen fehlte.

22.2 Die mangelhafte Controllingdatenbasis ermöglichte vielfach keine aktuellen, detaillierten und automatisiert erstellten Auswertungen. Der RH empfahl, die automatischen Eingabefeldprüfungen zu verbessern und die Daten einer regelmäßigen Qualitätskontrolle zu unterziehen. Um eine konsistente Struktur und Prozesssicherheit zu gewährleisten, wären eine gesamtverantwortliche Steuerungsstelle und eine einheitliche Datenbasis einzurichten.

22.3 *Laut Stellungnahme der BBG sei eine Schnittstelle zwischen den verschiedenen Controllingsystemen geschaffen worden. Auch den übrigen Empfehlungen werde nachgekommen.*

E-Shop

23.1 Beim E-Shop handelte es sich um eine webbasierte, elektronische Beschaffungsplattform zur Bestellabwicklung von Katalogprodukten. Für die Jahre 2005 bis 2007 war für den E-Shop ein Gesamtbudget von etwa 4,2 Mill. EUR projektiert (Investitionskosten 2,7 Mill. EUR, laufender Betrieb 1,5 Mill. EUR). Die Investitionen wurden vom BMF, der Betriebsaufwand über Einnahmen aus der E-Shop-Gebühr finanziert, welche die BBG grundsätzlich mit 1,1 % des Bestellwerts der über den E-Shop abgerufenen Güter und Dienstleistungen festgesetzt hatte.

Bei der Umsetzung des Projekts kam es zu mehrmonatigen Verspätungen. Die ausgeschriebene Funktionalität stand mit Ende März 2007 noch nicht vollständig zur Verfügung.

Über den E-Shop wurde im Jahr 2006 ein Beschaffungsvolumen von 42 Mill. EUR oder rd. 6 % des Gesamtbeschaffungsvolumens der BBG abgewickelt.

23.2 Der RH anerkannte die Bemühungen der BGG, ein elektronisch unterstütztes Bestellwesen aufzubauen. Er bemängelte jedoch den mehrfach verschobenen Projektbeginn und die im Projektverlauf entstandenen erheblichen Terminverzögerungen. Die Anbindungsmöglichkeiten der IT-Systeme an den E-Shop wären weiter auszubauen, um Prozesskosteneinsparungen auf Kundenseite sicherzustellen.

23.3 *Laut Stellungnahme der BBG beziehe sich die vom RH angeführte Umsetzungsverzögerung auf das Gesamtprojekt, die kunden- und lieferantenseitige Funktionalität sei mit nur dreieinhalbmonatiger Verspätung verfügbar gewesen. Das Investitionsbudget werde eingehalten werden.*

- 23.4** Der RH entgegnete, dass erforderliche Maßnahmen zur Überbrückung der verzögerten Automatisierungen sowohl bei der BBG als auch auf Kunden- und Lieferantenseite zu einem Mehraufwand führten.

Kosteneinsparungen

Einsparungsvolumen bei Beschaffungen

- 24.1** Im Rahmen des Beschaffungscontrollings errechnete die BBG jährlich Einsparungen bei den Einkaufspreisen im Vergleich zur früheren dezentralen Beschaffung zwischen 10 % und 14 %. Die BBG zog als Berechnungsbasis in erster Linie die Einkaufspreise der Ressorts vor Gründung der BBG heran. Waren diese nicht bekannt, dienten der aktuelle Marktpreis oder Listenpreise als Referenzwert (bei letzteren wurde der Einsparungswert um fünf Prozent verringert).
- 24.2** Nach Einschätzung des RH konnten von der BBG durch das höhere Volumen und eine professionelle Vorgangsweise Einsparungen bei den Beschaffungspreisen erzielt und dadurch für den Bund ein positives wirtschaftliches Ergebnis bewirkt werden. Der RH überprüfte die ausgewiesenen Einsparungswerte stichprobenartig und stellte dabei jedoch Berechnungsfehler bzw. Inkonsistenzen mit teilweise zu hohen Werten fest.

Die von der BBG verwendeten Referenzpreise eigneten sich nur bedingt zur Ermittlung des tatsächlich realisierten Einsparungspotenzials. Die historischen Einkaufspreise der Ressorts verloren im Zeitablauf an Aussagekraft, weil sich seit Gründung der BBG die Marktbedingungen veränderten. Listenpreise hingegen stellten sehr allgemeine Vergleichswerte dar, die häufig lediglich einen Ausgangspunkt für Preisverhandlungen bildeten. Der zu geringe prozentuelle Abschlag für Bundeskonditionen führte überdies zu verzerrten Werten.

Inwieweit die angestrebten Einsparungen in Höhe von 10 % somit tatsächlich erzielt wurden, konnte daher nicht definitiv nachvollzogen werden.

Der RH erachtete die Schaffung neuer Vergleichsmaßstäbe als wirtschaftlich geboten und zweckmäßig, weil die Aussagekraft der Kennzahl „Einsparungspotenzial“ deutlich abnehmen wird. Der RH empfahl dem BMF und der BBG daher, für die Beurteilung, inwieweit die BBG tatsächlich günstig einkauft, neue Kriterien zu entwickeln (z.B. auf kontinuierlichen Marktbeobachtungen basierende aktuelle Marktpreise, Branchenindizes oder Leitindizes für einzelne Beschaffungsgruppen).

Prozesskosten-
einsparungen

24.3 *Laut Stellungnahme der BBG sei sich diese der Schwierigkeit der Messung der Einsparungen bewusst. Die Einsparungsberechnung würde jedoch in den Vergabekommissionssitzungen mit den grundsätzlich kritisch eingestellten Ressortvertretern erörtert. Anhand von Einzelbeispielen könne belegt werden, dass diese auch höhere als die von der BBG ausgewiesenen Werte rechtfertigen würden.*

24.4 Der RH anerkannte von der BBG erreichte Einsparungen, konnte jedoch aufgrund von Mängeln bei der Ermittlung des Einsparungsprozentsatzes die von der BBG ausgewiesene Höhe nicht bestätigen.

25.1 Mit der Gründung der BBG sollte eine Prozessoptimierung und damit eine Verringerung des Verwaltungsaufwandes im Beschaffungswesen, insbesondere durch Personaleinsparungen in den Bundesdienststellen, erreicht werden. Ausgehend von einer Hochrechnung der Personalsituation im eigenen Ressort auf die gesamte Bundesverwaltung ermittelte das BMF ein Einsparungspotenzial von 30 % bzw. von rd. 7,3 Mill. EUR pro Jahr.

25.2 Der RH bemängelte, dass das BMF keine Aussagen über die bundesweit tatsächlich realisierten Personal- und Prozesskostenreduktionen treffen konnte. In den Ressorts selbst lagen keine Analysen über Einsparungen durch die Tätigkeit der BBG vor.

Eine vom RH durchgeführte Überprüfung der Supportprozesse in vier ausgewählten Bundesministerien (siehe Reihe Bund 2007/3 S. 34 TZ 26.2) zeigte im Beschaffungsbereich unterschiedliche Personaleinsparungen. Er erachtete weitere Einsparungspotenziale in einer Größenordnung von 10 % bis 30 % grundsätzlich als realisierbar.

Der RH empfahl dem BMF, gemeinsam mit den anderen Ressorts die Entwicklung der Personal- und Prozessstruktur im Beschaffungsbereich der Bundesdienststellen zu analysieren und mit der Situation vor Gründung der BBG zu vergleichen.

25.3 *Laut Stellungnahme des BMF sei eine Analyse der Prozesskosteneinsparungen mit vertretbarem Verwaltungsaufwand kaum möglich, zumal auch die nachgeordneten Dienststellen einbezogen werden müssten. Grundsätzlich gehe das BMF aber davon aus, dass Einsparungspotenziale vorhanden seien.*

25.4 Der RH blieb bei seiner Ansicht, dass in Anbetracht der steigenden Personalkapazitäten der BBG die im Gegenzug in den Ressorts bereits realisierten Einsparungseffekte zumindest abgeschätzt werden sollten.

Gesamtwirtschaftliche Bedeutung der Bundesbeschaffung GmbH

- 26.1** Die BBG beschaffte im Jahr 2006 Güter und Dienstleistungen im Wert von insgesamt rd. 720 Mill. EUR. Dies entsprach einem Anteil von 0,28 % am BIP bzw. von rd. 2,0 % am jährlichen Gesamtbeschaffungsvolumen der öffentlichen Hand. Für die KMU-relevanten Beschaffungsgruppen betragen die Anteile der Abrufvolumina aus BBG-Verträgen an den Branchenumsätzen im Jahr 2006 zwischen 0,02 % (Metallprodukte, Maschinen, Werkzeug) und 4,74 % (Wäscherei, Miettextilien).
- 26.2** Durch die Tätigkeit der BBG entstanden bisher keine wesentlichen gesamtwirtschaftlichen Veränderungen. Der unter 5 % liegende Marktanteil der BBG am Branchenumsatz lieferte keinen Hinweis auf eine Marktdominanz. Im Einzelfall sind negative regionalwirtschaftliche Aspekte (z.B. bei einer starken Abhängigkeit einzelner Unternehmen von Aufträgen der öffentlichen Hand, längere Transportwege) nicht auszuschließen.

Auswirkungen auf Klein- und Mittelunternehmen

Strategische Vorgaben

- 27.1** Die BBG war zu einer ökonomisch sinnvollen Volumens- und Bedarfsbündelung zur Optimierung der Einkommensbedingungen nach wirtschaftlichen und qualitativen Kriterien verpflichtet. Eine Novelle zum BB-GmbH-Gesetz im Jahr 2006 sah vor, dass die BBG zur Berücksichtigung der besonderen Rolle der klein- und mittelbetrieblichen Anbieterstruktur bei bestimmten Beschaffungsgruppen so auf NUTS 3 Region-Ebene¹⁾ auszuschreiben hatte, dass sich nach Möglichkeit auch Kleinstbetriebe an den Ausschreibungen beteiligen konnten.

¹⁾ NUTS 3 („Nomenclature des unités territoriales statistiques“) entspricht der Ebene der politischen Bezirke.

Die BBG stellte bei einzelnen Beschaffungsgruppen bereits vor der gesetzlichen Änderung Überlegungen zur stärkeren Beteiligung von KMU²⁾ an Ausschreibungen erfolgten teilweise (z.B. im Reinigungsbereich, bei Back- sowie Fleisch- und Wurstwaren) in Losgrößen deutlich unterhalb der Bezirksebene. Die BBG erarbeitete bisher allerdings noch keine eigene KMU-Strategie.

²⁾ weniger als 250 Beschäftigte, Jahresumsatz höchstens 50 Mill. EUR oder Jahresbilanzsumme höchstens 43 Mill. EUR

27.2 Die Auswirkungen der gesetzlichen Änderung waren zur Zeit der Gebärungsüberprüfung noch nicht abzusehen. Der RH empfahl der BBG, rasch eine KMU-Strategie zu erarbeiten, um systematisch auf die geänderten gesetzlichen Rahmenbedingungen reagieren zu können, und nach einem Zeitraum von rd. zwei Jahren eine Evaluierung vorzunehmen.

27.3 *Laut Stellungnahme der BBG (und mit ähnlicher Argumentation auch des BMF) prüfe diese bei jedem Vergabevorgang die KMU-Tauglichkeit. Dies zeige der hohe Anteil der Vertragspartner aus dem Bereich der KMU. Darüber hinaus ermögliche insbesondere im IT-Bereich das Instrument der Subunternehmer regionalen KMU die Partizipation an Aufträgen. Die BBG habe zwischenzeitlich eine schriftliche Zusammenstellung ihrer bereits vorhandenen strategischen Überlegungen vorgenommen, dem Aufsichtsrat vorgelegt und in das Organisationshandbuch aufgenommen.*

Beteiligung von Klein- und Mittelunternehmen an Lieferungen und Leistungen

28.1 Die Anteile der KMU am Abrufvolumen und an den Vertragspartnern der BBG entwickelten sich gemäß nachstehender Tabelle. Zur Bieterstruktur waren keine Daten verfügbar.

	2003	2004	2005	2006
		in %		
Anteil KMU am Abrufvolumen (gesamt)	34,7	29,8	29,5	31,9 ¹⁾
Anteil KMU am Abrufvolumen (bereinigt um nicht durch KMU abdeckbare Gruppen)	69,3	39,9	40,3	43,7
Anteil der KMU an den BBG-Vertragspartnern	63,4	72,5	71,6	72,6

¹⁾ davon entfielen 2,2 % auf Kleinst-, 11,2 % auf Klein- und 18,5 % auf Mittelunternehmen

Vom gesamten Abrufvolumen aus Verträgen der BBG im Jahr 2006 von rd. 720 Mill. EUR entfielen rd. 230 Mill. EUR oder 31,9 % auf KMU. Von den 541 Vertragspartnern waren 393 oder 72,6 % den KMU zuzuordnen.

Eine von der KMU FORSCHUNG AUSTRIA im Jahr 2005 durchgeführte Studie kam zum Schluss, dass KMU, die 99,6 % aller Unternehmen stellen, als Auftragnehmer der BBG deutlich unterrepräsentiert waren.

28.2 Die Struktur der Beschaffungen der öffentlichen Hand (z.B. grundsätzlich größere Beschaffungsvolumina, formelle Ausschreibungsverfahren) ist nur bedingt mit der Gesamtwirtschaft vergleichbar.

Auswirkungen auf Klein- und Mittelunternehmen

Der RH erachtete es jedoch für nachvollziehbar, dass die zentrale Beschaffung sowie generell die Anwendung der Vergaberechtsvorschriften insbesondere für Klein- und Kleinstunternehmen Erschwernisse mit sich brachten (z.B. Komplexität und den Aufwand von Vergabeverfahren, potenzielle Zielkonflikte zwischen Wirtschaftlichkeit einer zentralen Beschaffung und verstärkter Berücksichtigung von KMU).

Wesentliche Parameter für eine stärkere Einbindung der KMU stellen die Losgrößen und die technischen und wirtschaftlichen Eignungskriterien dar. Auch kürzere Ausschreibungszyklen mit kürzerer Vertragsdauer kommen den KMU stärker entgegen. Noch bestehende Informationsdefizite bei den KMU müssen durch verstärkte Informationsmaßnahmen ausgeglichen werden.

28.3 *Laut Stellungnahme der BBG würden bei einem Anteil von 99,6 % an den Unternehmen 60,9 % der gesamtwirtschaftlichen Umsätze auf KMU entfallen. Die BBG erleichtere KMU die Beteiligung an Vergabeverfahren durch erhöhte Transparenz, einheitliche Ausschreibungsunterlagen und Standardprozesse.*

Kunden-zufriedenheit

29.1 Die jährlichen Umfragen der BBG bei den Dienststellen des Bundes zur Kundenzufriedenheit zeigten eine zunehmende Akzeptanz der BBG durch ihre Kunden (Anstieg des Durchschnittswertes von 2,58 auf 1,78 auf der fünfstelligen Notenskala).

Der RH führte strukturierte Gespräche mit elf bedeutenden Kunden der BBG über deren Einschätzung hinsichtlich kritischer Erfolgsfaktoren. Die Kunden waren zum überwiegenden Teil mit den Leistungen der BBG sehr zufrieden bzw. zufrieden. Acht der elf befragten Kunden gaben an, dass die Tätigkeit der BBG für ihren Einkauf bzw. auch für den des Bundes insgesamt Vorteile brachte. Ein Kunde beurteilte den Nutzen der BBG neutral, zwei weitere eher negativ. Kunden, die selbst bedeutende Beschaffungsvorgänge abwickelten, standen der BBG kritischer gegenüber.

Insbesondere Fachkompetenz, Service und Betreuungsqualität der BBG wurden positiv beurteilt. Als Hauptstärken wurden die einfachere und schnellere Beschaffung aus den zur Verfügung gestellten Rahmenverträgen sowie die professionelle Abwicklung von Vergabeverfahren genannt.

Zwei Drittel der Kunden waren der Meinung, dass die BBG günstigere Einkaufspreise (vor allem bei Standardprodukten) erzielte, die Höhe der von der BBG genannten Preisersparnis wurde jedoch in Zweifel gezogen. Bei im besonderen Auftrag durchgeführten Beschaffungen beurteilten Kunden die Kostenangemessenheit teilweise kritisch (zu hoher Stundensatz, zu hohe Stundenanzahl).

Hinsichtlich des E-Shops (speziell in Bezug auf die zum Zeitpunkt der Befragung noch fehlende SAP-Schnittstelle), des Informationsflusses (insbesondere zu Vertragsinhalten und zur Vertragsabwicklung) und der Hilfestellung im Falle von Leistungsstörungen sahen die Befragten Verbesserungspotenziale.

- 29.2** Der RH empfahl der BBG, das Informationswesen zu optimieren und dazu verstärkt die Möglichkeiten des E-Shops und der Homepage zu nutzen.
- 29.3** *Laut Stellungnahme der BBG habe sie Workshops mit den Ressortkoordinatoren durchgeführt, weil das Thema Kommunikation in den eigenen Befragungen als Handlungsfeld identifiziert wurde.*

**Schluss-
bemerkungen/
Schluss-
empfehlungen**

BMF

30 Zusammenfassend hob der RH die nachfolgenden Empfehlungen hervor:

(1) In Abstimmung mit der Bundesbeschaffung GmbH sollten die strategische Ausrichtung der Bundesbeschaffung GmbH weiterentwickelt und die Vorgaben insbesondere für den Drittkundenbereich genauer festgelegt werden. (TZ 16)

(2) Die Beschaffungscontrolling-Verordnung wäre zu überarbeiten. (TZ 21)

(3) Bei künftigen Geschäftsführerverträgen wäre stärker auf eine angemessene Relation zu den höchsten Bezügen der leitenden Bundesbeamten zu achten und die Bestimmungen der Vertragsschablonenverordnung einzuhalten. Dem Aufsichtsrat sollte bei der Festlegung der Prämienkriterien künftig mehr Spielraum eingeräumt werden. (TZ 10)

(4) Die Entwicklung der Personal- und Prozessstruktur im Beschaffungsbereich der Bundesdienststellen sollte analysiert oder zumindest abgeschätzt und mit der Situation vor Gründung der Bundesbeschaffung GmbH verglichen werden, um die Erreichung der Zielsetzungen bei den Prozesskosteneinsparungen zu überprüfen und sicherzustellen. (TZ 25)

BMF und Bundesbeschaffung GmbH

(5) Noch bestehende Probleme im Zusammenwirken mit den Ressorts (z.B. bei der Bedarfserhebung, bei der Informationsbeistellung, bei der Abrufkontrolle, bei der Produktstandardisierung, bei der Meldung von Ausnahmefällen) sollten offensiv bearbeitet werden. (TZ 17)

(6) Zur Beurteilung der Preisgünstigkeit der Beschaffungen sollten neue Beurteilungskriterien entwickelt werden. (TZ 24)

Bundesbeschaffung
GmbH

(7) Die Entgelte für die Durchführung von Vergabeverfahren im besonderen Auftrag sollten neu berechnet und die verrechneten Stundensätze nach Mitarbeitergruppen differenziert werden. (TZ 5)

(8) Die für die Fakturierung der Serviceentgelte in der Controllingdatenbank noch fehlenden Daten sollten ergänzt, das Fakturierungsprogramm angepasst und die entgangenen Entgelte nachverrechnet werden. (TZ 6)

(9) Für die Ermittlung der Leistungsprämien der Mitarbeiter wäre zusätzlichen Parametern (z.B. Erhöhung der Bieteranzahl, Standardisierung des Leistungsbereichs) und qualitativen Elementen (z.B. fundierte Marktanalysen) eine stärkere Bedeutung einzuräumen. (TZ 8)

(10) Die Bundesbeschaffung GmbH sollte auf die Einschaltung von Personalberatungsunternehmen bei der Mitarbeiterrekrutierung nur dann zurückgreifen, wenn internes Fachwissen nicht vorhanden ist. (TZ 9)

(11) Das interne Kontrollsystem sollte weiter verbessert und das Organisationshandbuch überarbeitet werden. (TZ 13)

(12) Die Rahmenbedingungen für die Interne Revision sollten umgehend festgelegt, Prüfungspläne erstellt und die Prüfungstätigkeit erhöht werden. (TZ 14)

(13) Die Überschreitung des vereinbarten Abrufvolumens sollte durch geeignete Kontrollmaßnahmen (z.B. Meldung durch die Lieferanten) vermieden werden. (TZ 19)

(14) Für das Beschaffungscontrolling und sonstige Steuerungs- und Kontrollmaßnahmen wäre eine einheitliche Datenbasis zu schaffen. Die automatischen Eingabefeldprüfungen und die Qualitätskontrolle der Daten sollten verbessert werden. (TZ 22)

(15) Die Bundesbeschaffung GmbH sollte rasch eine Strategie für Klein- und Mittelunternehmen entwickeln, um systematisch auf die geänderten gesetzlichen Rahmenbedingungen reagieren zu können. (TZ 27)

(16) Das Informationswesen der Bundesbeschaffung GmbH wäre unter anderem durch die verstärkte Nutzung der Möglichkeiten des E-Shops und der Homepage zu optimieren. (TZ 29)